KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 5e februari 1985 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende realisatie van infrastructuren langs de waterwegen", heeft de 27e maart 1985 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 5 février 1985, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "concernant la réalisation des infrastructures le long des voies hydrauliques", a donné le 27 mars 1985 l'avis suivant :

I. ALGEMENE BESCHOUWINGEN.

1. De Regering wil met het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet voor de Minister van Openbare Werken de mogelijkheid scheppen om, voor rekening van de Staat, langs de waterwegen bijzondere kaaiconstructies te laten bouwen, waarvan het exclusief gebruik dan bij concessieovereenkomst aan een bepaald bedrijf zou kunnen worden verleend.

De genoemde Minister zou tevens de bevoegdheid krijgen om die private ingebruikneming te regelen en het bedrag te bepalen van de daarvoor te betalen vergoeding. Wegens de sterk wisselende omstandigheden die zich daarbij zouden voordoen, zou, volgens de verklaring van het gemachtigde kabinetslid, die bevoegdheid geval per geval worden uitgeoefend, met uitsluiting van elke vorm van regelend optreden.

2. De tussenkomst van de wetgever is nodig omdat het gaat, enerzijds, om openbare investeringen ten voordele van private bedrijven en, anderzijds, om de private ingebruikneming bij wege van concessie van goederen die tot het openbaar domein van de Staat behoren.

3. Luidens de tekst van het voorontwerp zou de regeling gelden voor "de eigenlijke infrastructuur van de laad- en losinstallaties", waarmee blijkens de memorie van toelichting "onder andere de kaaimuren" worden bedoeld en dus klaarblijkelijk meer dan alleen maar de kaaimuren zelf. Volgens een aan de Raad van State ter hand gestelde nota, zouden "de uitbouw en de uitrusting van de laad- en losinstallaties" evenwel zaak blijven van het bedrijf waaraan de concessie wordt verleend.

De vraag zou kunnen worden gesteld of daarmee het toepassingsgebied van het voorontwerp wel op een voldoend duidelijke wijze is afgebakend.

4. Volgens het gemachtigde kabinetslid is het de bedoeling dat, om ter zake het voeren van een samenhangend beleid mogelijk te maken, de ontworpen regeling zou gelden voor alle waterwegen zonder onderscheid.

Daarbij rijst dan echter de vraag hoe de bevoegdheden die het voorontwerp aan de Minister verleent te combineren zijn met voorschriften of overeenkomsten die sommige van die bevoegdheden voor bepaalde waterwegen aan een andere overheid hebben toegekend.

Zulks is onder meer het geval voor de waterwegen waarvan het onderhoud en de exploitatie, met toepassing van de wet van 17 mei 1976, door de Koning werd opgedragen, hetzij aan de "Dienst voor de Scheepvaart", hetzij aan de "Office de la Navigation".

Luidens artikel 4 van de genoemde wet omvat die opdracht immers onder meer :

"3° het aanleggen, verbeteren, inrichten en outilleren van laad- en loskaaien, alsmede het regelen van het gebruik daarvan;

...

7° het beheer van de bij de scheepvaart horende domeingoederen, het onderhoud en de exploitatie der beplantingen;

...

9° het innen van tolgelden, scheepvaart- en andere rechten wegens gebruik van de waterweg, van zijn outillage en van zijn aanhorigheden, alsmede van de watervangen;

...".

Naar het gemachtigde kabinetslid heeft verklaard, laat de ontworpen regeling de bestaande bijzondere regelingen onverkort voortbestaan, onverminderd natuurlijk de bevoegdheden welke de nieuwe regeling ook ten aanzien van de onder die bijzondere regelingen vallende waterwegen aan de Minister toekent.

Die interpretatie lijkt aanvaardbaar, en is zelfs de meest redelijke, zolang het niet gaat om installaties die de Minister met toepassing van de nieuwe regeling heeft laten bouwen.

In het tegenovergestelde geval is die interpretatie echter allesbehalve evident en zou het duidelijk moeten zijn dat in ieder geval de Minister bij voorrang beslist over het gebruik van de betrokken installaties.

Bovendien kan de vraag worden gesteld of het gebruik door particulieren van installaties die met toepassing van de ontworpen regeling werden gebouwd, noodzakelijk bij concessieovereenkomst moet worden geregeld dan wel ook nog bij vergunning kan worden toegestaan.

Nopens die diverse punten zou op zijn minst in de memorie van toelichting, en waar nodig ook in het ontwerp zelf, moeten worden verduidelijkt wat precies wordt bedoeld.

.../...

II. ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Men stelle het opschrift als volgt :

"Wetsontwerp betreffende de bouw en het gebruik van de eigenlijke infrastructuren van laad- en losinstallaties van waterwegen".

Indieningsbesluit.

Het is niet gebruikelijk in de aanhef van een koninklijk besluit tot indiening van een ontwerp van wet verwijzingen of vermeldingen op te nemen in verband met de raadpleging van de Raad van State. De desbetreffende verwijzingen in de aanhef van het besluit moeten derhalve worden geschrapt.

Bepalend gedeelte.

Benevens de hiervoren reeds uitgebrachte kritiek, geeft het bepalend gedeelte ook nog aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De woorden "Ter aanvulling van de modernisering" hebben geen normatief karakter en moeten derhalve worden weggelaten.

Omwille van de overeenstemming met het in dit advies voorgestelde opschrift, spreke men ook hier van "waterwegen".

.../...

De tweede en de derde volzin vervange men als volgt :

"Hij regelt het gebruik ervan bij wege van domeinconcessies, waarin onder meer de door de concessiehouder te betalen gebruiksvergoeding wordt vastgesteld".

I. CONSIDERATIONS GENERALES.

1. Par l'avant-projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement entend donner au Ministre des Travaux publics la possibilité d'aménager, pour le compte de l'Etat, le long des voies navigables, des ouvrages de quai spéciaux dont l'utilisation exclusive pourrait être confiée, par contrat de concession, à une entreprise déterminée.

Le Ministre précité se verrait également autorisé à régler cette utilisation privée et à fixer l'indemnité à payer de ce chef. Les circonstances qui peuvent se présenter à cet égard, étant fort variables, ce pouvoir serait destiné, selon les déclarations du fonctionnaire délégué, à s'exercer cas par cas, à l'exclusion de toute forme d'action réglementaire.

2. L'intervention du législateur s'impose en raison du fait qu'il s'agit, d'une part, d'investissements publics consentis en faveur d'entreprises privées, et d'autre part, de l'utilisation privée par voie de concession de biens qui appartiennent au domaine public de l'Etat.

3. Aux termes de l'avant-projet, la réglementation envisagée aurait pour objet "l'infrastructure propre des installations de chargement et déchargement". Il ressort de l'exposé des motifs que cette expression vise "entre autres le mur de quai" et que, de toute évidence, elle comprend donc davantage que les murs de quai proprement dits selon une note remise au Conseil d'Etat, "le développement et l'équipement des installations de chargement et de déchargement" continueraient toutefois d'être assumés par l'entreprise concessionnaire.

.../...

On pourrait se demander si le champ d'application de l'avant-projet se trouve ainsi délimité avec une netteté suffisante.

4. Selon le membre du cabinet délégué la réglementation en projet est destinée à s'appliquer à toutes les voies navigables sans distinction, afin qu'une politique cohérente puisse être pratiquée en la matière.

A ce propos la question se pose cependant de savoir de quelle manière les pouvoirs que l'avant-projet attribue au Ministre pourront être combinés avec les prescriptions ou les conventions qui, pour certaines voies navigables, ont accordé ces pouvoirs à une autre autorité.

C'est le cas notamment des voies navigables dont l'entretien et l'exploitation ont été confiées par le Roi, en application de la loi du 17 mai 1976, soit à l'"Office de la Navigation, soit au "Dienst voor de Scheepvaart".

En effet, aux termes de l'article 4 de la loi précitée, la mission de ces organismes comprend entre autres :

"3° la création, l'amélioration, l'aménagement et l'outillage des quais de chargement et de déchargement ainsi que la réglementation de leur usage;

...

7° l'administration des biens domaniaux dépendant de la voie navigable, l'entretien et l'exploitation des plantations;

...

9° la perception des péages, droits de navigation et autres redevances pour l'usage de la voie navigable, de son outillage et de ses dépendances, ainsi que des prises d'eau;

...".

.../...

Selon les déclarations du membre du cabinet délégué, la réglementation en projet laisse entières les dispositions particulières existantes, sans préjudice, bien entendu, des pouvoirs que la nouvelle réglementation attribue au Ministre également en ce qui concerne les voies navigables régies par ces dispositions particulières.

Cette interprétation paraît admissible et se révèle même la plus raisonnable, tant qu'il ne s'agit pas d'installations que le Ministre a fait construire en application de la nouvelle réglementation.

Dans le cas contraire, cette interprétation est loin d'être évidente, et il faudrait poser clairement qu'en tout cas, c'est le Ministre qui décide par priorité de l'utilisation des installations concernées.

D'autre part, on peut se demander si l'utilisation par des particuliers des installations érigées en application de la réglementation en projet, doit nécessairement être réglée par un contrat de concession ou peut également faire l'objet d'une permission.

Le Gouvernement devrait indiquer au moins dans l'exposé des motifs et, là où c'est nécessaire, dans le texte même du projet quelles sont ses intentions exactes sur ces différents points.

II. EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

Il y a lieu de rédiger l'intitulé comme suit :

"Projet de loi concernant la construction et l'utilisation des infrastructures propres des installations de chargement et de déchargement des voies navigables".

Arrêté de présentation.

Il n'est pas d'usage que des références ou des mentions relatives à la consultation du Conseil d'Etat soient incluses dans le préambule d'un arrêté royal de présentation d'un projet de loi. Les références concernées doivent dès lors être supprimées dans le préambule de l'arrêté.

Dispositif.

Outre les critiques déjà formulées, le dispositif appelle les observations suivantes.

Les mots "Dans le cadre de la modernisation" n'ont pas de caractère normatif et doivent dès lors être omis.

Par souci de concordance avec l'intitulé proposé dans le présent avis, il y a lieu d'employer également ici le terme "voies navigables".

Il convient de remplacer les deuxième et troisième phrases par le texte suivant :

"Il en règle l'utilisation par voie de concessions domaniales, qui fixeront notamment les droits d'utilisation à payer par le concessionnaire".

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	P. VERMEULEN,	voorzitter, président,
		J. NIMMEGEERS, W. DEROOVER,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		G. VAN HECKE,	assessoren van de afdeling wetgeving,
		J. GIJSSELS,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	F. LIEVENS,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.