

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1990-1991

27 NOVEMBRE 1990

Projet de loi portant rattachement de l'avant-port de Zeebrugge au territoire de la ville de Bruges

EXPOSE DES MOTIFS

L'article 8 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, faite à Genève le 29 avril 1958, approuvée par la loi du 29 juillet 1971, dispose que les installations permanentes faisant partie intégrante du système portuaire qui s'avancent le plus vers le large sont considérées comme faisant partie de la côte.

Cette disposition a été appliquée dans la loi du 6 octobre 1987 fixant la largeur de la mer territoriale de la Belgique; l'article 1^{er} de cette loi porte la largeur de la mer territoriale de la Belgique à douze milles marins, « mesures à partir de la laisse de basse mer... ou des extrémités des installations portuaires permanentes dépassent ladite laisse de basse mer... »

Ainsi, selon le droit international, l'avant-port de Zeebrugge construit en mer constitue une extension du territoire national (partiellement eaux intérieures).

Ce nouveau territoire ne tombe pas automatiquement sous la division en provinces et communes, étant donné qu'aucune modification ne peut être apportée aux limites des provinces et des communes si ce n'est par le législateur (article 3 de la Constitution).

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1990-1991

27 NOVEMBER 1990

Ontwerp van wet tot aanhechting van de voorhaven van Zeebrugge bij het grondgebied van de stad Brugge

MEMORIE VAN TOELICHTING

Artikel 8 van het Verdrag inzake de territoriale zee en de aansluitende zone, opgemaakt te Genève op 29 april 1958, goedgekeurd bij wet van 29 juli 1971, bepaalt dat de permanente havenwerken die het verst uit de kust zijn gelegen en die een integrerend onderdeel vormen van het havensysteem, beschouwd worden een onderdeel van de kust te vormen.

Van deze bepaling werd toepassing gemaakt in de wet van 6 oktober 1987 tot bepaling van de breedte van de territoriale zee van België; artikel 1 van deze wet brengt de breedte van de territoriale zee van België op twaalf zeemijl « gemeten hetzij vanaf de laagwaterlijn... hetzij vanaf de uiteinden der permanente havenwerken welke buiten voornoemde laagwaterlijn uitsteken... »

Aldus is de in zee uitgebouwde voorhaven van Zeebrugge, naar internationaal recht, een uitbreiding van het nationale grondgebied (gedeeltelijk binnenwateren).

Dit nieuwe grondgebied valt niet automatisch onder de indeling in provincies en gemeenten, aangezien geen wijziging kan worden gebracht in de grenzen van de provincies en de gemeenten tenzij door de wetgever (artikel 3 van de Grondwet).

Ceci a des conséquences importantes, par exemple en matière administrative et de police; jusqu'ici la police et le service d'incendie de Bruges ne sont en principe pas compétents dans l'avant-port de Zeebrugge.

Le présent projet de loi veut mettre fin à cet « illogisme territorial ».

L'article 1^{er} donne une description des limites du nouveau territoire qui est rattaché à la ville de Bruges et à la province de Flandre occidentale; la superficie de ce territoire est à peu près de 1083 ha, 94 a.

L'article 2 dispose que la loi produit ses effets le 1^{er} janvier 1990.

D'une part, la Ville de Bruges a réellement exercé plusieurs compétences de police (maintien de l'ordre, lutte contre l'incendie) sur le territoire concerné.

D'autre part, il ressort de la lecture combinée des articles 1^{er} et 2 de la Constitution que l'ensemble du territoire national doit être divisé en provinces et communes.

Sur la base de l'article 2, la ville de Bruges pourra percevoir, pour l'année 1990, le précompte immobilier sur le territoire concerné, de sorte que les dépenses qu'elle a effectuées pour le maintien de l'ordre public et pour la sauvegarde de la sécurité et de la salubrité dans ce territoire seront compensées.

Le Conseil provincial de la Flandre occidentale a été invité à se prononcer sur la modification proposée, conformément à l'article 83, de la loi provinciale; il a rendu un avis favorable le 9 octobre 1990, en suggérant toutefois une modification quant à la forme; il en a été tenu compte et le projet a été adapté en conséquence.

Telle est la teneur du projet de loi que le Gouvernement a l'honneur de soumettre à vos délibérations.

Le Ministre de l'Intérieur,

L. TOBBACK.

Dit heeft belangrijke gevolgen, bijvoorbeeld op administratief en politieel gebied; de politie en de brandweer van Brugge zijn eigenlijk totnogtoe niet bevoegd in de voorhaven van Zeebrugge.

Dit wetsontwerp wil een einde stellen aan deze « territoriale ongerijmdheid ».

Artikel 1 geeft de beschrijving van de grenzen van het nieuwe gebiedsdeel dat bij de stad Brugge en de provincie West-Vlaanderen, gevoegd wordt; de oppervlakte van dit gebied is nagenoeg 1083 ha, 94 a.

Artikel 2, bepaalt dat de wet in werking treedt op 1 januari 1990.

Eenzijds is het zo dat de stad Brugge in feite verscheidene politiebevoegdheden (ordehandhaving, brandbestrijding) in het betrokken gebied uitgeoefend heeft.

Anderzijds blijkt uit de samenlezing van de artikelen 1 en 2 van de Grondwet dat het volledige nationale grondgebied dient ingedeeld te zijn in provincies en gemeenten.

Op basis van artikel 2, zal de stad Brugge, voor het jaar 1990, de onroerende voorheffing kunnen innen op het betrokken gebiedsdeel, ter compensatie van de uitgaven die zij gedaan heeft voor de handhaving van de openbare orde en voor de vrijwaring van de veiligheid en de gezondheid in dit gebied.

De provincieraad van West-Vlaanderen werd, overeenkomstig artikel 83 van de provincieraad, verzocht zich over de voorgestelde wijziging uit te spreken. Hij heeft op 9 oktober 1990 een gunstig advies gegeven. Er werd wel een wijziging betreffende de vorm voorgesteld. Daar werd rekening mee gehouden en het ontwerp werd derhalve aangepast.

Dit is de inhoud van het wetsontwerp dat de regering de eer heeft aan uw beraadslagingen voor te leggen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

L. TOBBACK.

PROJET DE LOI

BAUDOUIN,

Roi des Belges,

A tous, présents et à venir,
SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS:

Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de présenter, en Notre nom, aux Chambres législatives le projet de loi dont la teneur suit:

Article 1^{er}

Est rattaché à la ville de Bruges et à la province de Flandre occidentale, le territoire adjacent comprenant l'avant-port de Zeebrugge construit en mer, bordé et limité conformément à la délimitation représentée en pointillé sur le plan ci-annexé, constituée par:

1^o la ligne droite à partir du point P jusqu'au point Q, connus en coordonnées, système Lambert 1950, respectivement:

X: 70.490,66, Y: 226.195,83 et

X: 70.361,93, Y: 226.910,22;

2^o ensuite, la prolongation, en direction nord, de la ligne droite précitée, à partir du point Q jusqu'au point d'intersection avec la ligne extérieure existante la plus avancée vers l'est de la Jetée Est;

3^o ensuite, la ligne extérieure est et nord de la Jetée Est;

4^o ensuite, la ligne reliant les points les plus avancés vers le large de la Jetée Est et de la Jetée Ouest;

5^o ensuite, la ligne extérieure nord et ouest de la Jetée Ouest jusqu'où le territoire actuel de la ville de Bruges est atteint.

ONTWERP VAN WET

BOUDEWIJN,

Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ:

Onze Minister van Binnenlandse Zaken is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Bij de stad Brugge en de provincie West-Vlaanderen, wordt gevoegd het aangrenzend gebiedsdeel omvattende de in zee uitgebouwde voorhaven van Zeebrugge omgeven en begrensd overeenkomstig de op het bijgaande plan in streepjeslijn afgebeelde grens, gevormd door:

1^o de rechte lijn vanaf het punt P tot het punt Q, gekend in coördinaten, stelsel Lambert 1950, respectievelijk:

X: 70.490,66, Y: 226.195,83 en

X: 70.361,93, Y: 226.910,22;

2^o vervolgens, het verlengde, in noordelijke richting van de zoëven genoemde rechte lijn, vanaf het punt Q tot aan het snijpunt met de verst in oostelijke richting bestaande buitenlijn van de Oostdam;

3^o vervolgens, de oostelijke en noordelijke buitenlijn van de Oostdam;

4^o vervolgens, de verbindingslijn van de verst in zee uitstekende punten van de Oostdam en de Westdam;

5^o vervolgens, de noordelijke en westelijke buitenlijn van de Westdam tot waar het huidige grondgebied van de stad Brugge wordt bereikt.

Art. 2

La présente loi produit ses effets le 1^{er} janvier 1990.

Donné à Bruxelles, le 26 novembre 1990.

BAUDOUIN.

Par le Roi :

Le Ministre de l'Intérieur,

L. TOBBACK.

Art. 2

Deze wet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1990.

Gegeven te Brussel, 26 november 1990.

BOUDEWIJN.

Van Koningswege :

De Minister van Binnenlandse Zaken,

L. TOBBACK.

AVANT-PROJET DE LOI SOUMIS AU CONSEIL D'ETAT

*
* *

Article 1^{er}

Est rattaché à la ville de Bruges, province de Flandre occidentale, le territoire adjacent comprenant l'avant-port de Zeebrugge construit en mer, bordé et limité conformément à la délimitation représentée en pointillé sur le plan ci-annexé, constituée par :

1^o la ligne droite à partir du point P jusqu'au point Q, connus en coordonnées, système Lambert 1950, respectivement :

X : 70.490,66, Y : 226.195,83 et

X : 70.361,93, Y : 226.910,22;

2^o ensuite, la prolongation, en direction nord, de la ligne droite précitée, à partir du point Q jusqu'au point d'intersection avec la ligne extérieure existante la plus avancée vers l'est de la Jetée Est;

3^o ensuite, la ligne extérieure est et nord de la Jetée Est;

4^o ensuite, la ligne reliant les points les plus avancés vers le large de la Jetée Est et de la Jetée Ouest;

5^o ensuite, la ligne extérieure nord et ouest de la Jetée Ouest jusqu'au territoire actuel de la ville de Bruges est atteint.

Art. 2

La présente loi produit ses effets le 1^{er} janvier 1990.

VOORONTWERP VAN WET VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE

*
* *

Artikel 1

Bij de stad Brugge, provincie West-Vlaanderen, wordt gevoegd het aangrenzend gebiedsdeel omvattende de in zee uitgebouwde voorhaven van Zeebrugge omgeven en begrensd overeenkomstig de op het bijgaande plan in streepjeslijn afgebeelde grens, gevormd door :

1^o de rechte lijn vanaf het punt P tot het punt Q, gekend in coördinaten, stelsel Lambert 1950, respectievelijk :

X : 70.490,66, Y : 226.195,83 en

X : 70.361,93, Y : 226.910,22;

2^o vervolgens, het verlengde, in noordelijke richting van de zoëven genoemde rechte lijn, vanaf het punt Q tot aan het snijpunt met de verst in oostelijke richting bestaande buitenlijn van de Oostdam;

3^o vervolgens, de oostelijke en noordelijke buitenlijn van de Oostdam;

4^o vervolgens, de verbindingslijn van de verst in zee uitstekende punten van de Oostdam en de Westdam;

5^o vervolgens, de noordelijke en westelijke buitenlijn van de Westdam tot waar het huidige grondgebied van de stad Brugge wordt bereikt.

Art. 2

Deze wet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1990.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 5 novembre 1990, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi « portant rattachement de l'avant-port de Zeebrugge au territoire de la ville de Bruges », a donné le 8 novembre 1990 l'avis suivant :

Eu égard au bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat limite son avis aux observations suivantes.

1. Aux termes de l'article 2 de la loi en projet, cette dernière, et, de ce fait, également l'extension de territoire projetée de la province de Flandre occidentale et de la ville de Bruges, produiront leurs effets le 1^{er} janvier 1990.

L'exposé des motifs précise à cet égard, d'une part, que la ville de Bruges a réellement exercé plusieurs compétences de police (maintien de l'ordre, lutte contre l'incendie) sur le territoire concerné et, d'autre part, qu'il ressort de la lecture combinée des articles 1^{er} et 2 de la Constitution que l'ensemble du territoire national doit être divisé en provinces et communes.

Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, l'exercice des compétences de police précitées n'aurait pas donné matière à contestation ni à indemnisation, mais le motif réel pour lequel le projet est doté d'un effet rétroactif serait de permettre la perception pour 1990 du précompte immobilier à la charge de la s.a. Distrigaz, qui possède des installations industrielles sur le territoire à rattacher. Une partie de ce montant échoirait à la ville de Bruges, une autre au Trésor national.

Le Conseil d'Etat constate par conséquent que les précisions données dans l'exposé des motifs à propos de la rétroactivité du projet ne s'avèrent pas conformes aux intentions réelles des auteurs de celui-ci.

2. Bien qu'il soit recommandé, en principe, que le législateur comble un vide juridique existant, il faut néanmoins rappeler certaines conséquences, peut-être non voulues, de la rétroactivité envisagée.

La rétroactivité du rattachement de territoire aurait pour conséquence de rendre les règlements provinciaux et communaux, notamment les règlements de police, applicables avec effet rétroactif au territoire à rattacher. Dans le cas où ces règlements seraient sanctionnés par des dispositions pénales, la force rétroactive dont le projet les doterait implicitement violerait le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale qui est généralement admise et consacrée explicitement par l'article 7 de la C.E.D.H.

Par ailleurs, la régularité des constatations d'infractions, non seulement aux règlements communaux et provinciaux, mais également à d'autres dispositions pénales, effectuées par les autorités de police de la ville de Bruges entre le 1^{er} janvier 1990 et la date de publication de la loi en projet pourrait être mise en cause en vertu du principe qui vient d'être évoqué.

La circonstance qu'aucune contestation ne se soit élevée sur ce point n'exclut pas qu'il puisse encore en surgir à l'avenir à propos d'actes accomplis au cours de cette période.

3. L'effet rétroactif du rattachement de territoire envisagé rendrait également les règlements-taxes provinciaux et communaux applicables avec effet rétroactif aux personnes physiques et/ou

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 5 november 1990 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet « tot aanhechting van de voorhaven van Zeebrugge bij het grondgebied van de stad Brugge », heeft op 8 november 1990 het volgende advies gegeven :

Gelet op het korte tijdsbestek dat hem wordt toegemeten, beperkt de Raad van State zijn advies tot de volgende opmerkingen.

1. Luidens artikel 2 van het ontwerp zal de wet, en zodoende ook de ontworpen gebiedsuitbreiding van de provincie West-Vlaanderen en de stad Brugge, uitwerking hebben met ingang van 1 januari 1990.

In de memorie van toelichting wordt daaromtrent verklaard dat, enerzijds, de stad Brugge in feite verscheidene politiebevoegdheden (ordehandhaving, brandbestrijding) in het betrokken gebied uitgeoefend heeft, en, anderzijds, uit het samenlezen van de artikelen 1 en 2 van de Grondwet blijkt dat het volledige nationale grondgebied ingedeeld moet zijn in provincies en gemeenten.

Volgens de toelichting die de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt, zou de uitoefening van de voornoemde politiebevoegdheden geen aanleiding hebben gegeven tot geschillen noch vergoedingen, maar zou de eigenlijke reden waarom aan het ontwerp terugwerkende kracht wordt verleend het scheppen van de mogelijkheid zijn om voor 1990 onroerende voorheffing te kunnen heffen ten laste van de n.v. Distrigas, die op het aan te hechten gebiedsdeel industriële installaties bezit. Een deel van dat bedrag zou ten goede komen aan de stad Brugge, een ander deel aan de nationale Schatkist.

De Raad van State stelt bijgevolg vast dat wat in de memorie van toelichting staat inzake de retroactiviteit van het ontwerp, niet overeen blijkt te stemmen met de werkelijke bedoeling van de stellers ervan.

2. Hoewel het in beginsel aanbevelenswaardig is dat de wetgever een bestaand rechtsvacuüm opvult, moet toch de aandacht worden gevestigd op enkele, misschien niet gewilde gevolgen van de voorgestelde retroactiviteit.

De retroactiviteit van de gebiedsaanhechting zou voor gevolg hebben dat provinciale en gemeentelijke verordeningen, inzonderheid politiereglementen, retroactief van toepassing zouden worden op het aan te hechten gebiedsdeel. Als die verordeningen door strafbepalingen gesanctioneerd worden, zou de terugwerkende kracht die het ontwerp er impliciet zou aan verlenen een inbreuk betekenen op het algemeen aanvaarde en door artikel 7 van het E.V.R.M. uitdrukkelijk geformuleerde verbod van retroactiviteit van de strafwet.

Ook de regelmatigheid van de vaststellingen van overtredingen, niet alleen van gemeentelijke en provinciale verordeningen maar ook van andere strafbepalingen, gedaan door de politieoverheden van de stad Brugge tussen 1 januari 1990 en de datum van publicatie van de ontworpen wet, zou op grond van het zoëven vermelde beginsel in vraag kunnen worden gesteld.

De omstandigheden dat er op dat stuk geen geschillen gerezen zijn, sluit niet uit dat er in de toekomst nog kunnen rijzen betreffende tijdens die periode gestelde handelingen.

3. Door de terugwerkende kracht van de voorgenomen gebiedsaanhechtingen zouden ook provinciale en gemeentelijke belastingverordeningen retroactief van toepassing worden op

morales qui sont établies dans le territoire concerné ou qui y possèdent des propriétés. Selon les précisions fournies, il s'agirait principalement, voire exclusivement, du précompte immobilier.

Le Conseil d'Etat fait observer incidemment à cet égard qu'il n'aperçoit pas le motif pour lequel le Trésor national serait privé, en l'occurrence, de recettes tant qu'une partie déterminée du territoire national n'aura pas été rattachée à une province ou à une commune, dès lors qu'il ne fait aucun doute que cette partie du territoire appartient d'emblée au territoire de l'Etat belge, sans que le législateur doive intervenir à cet effet. Cette notion résulte — ainsi qu'il est du reste souligné dans l'exposé des motifs — notamment de l'article 8 de la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, approuvée par la loi belge du 29 juillet 1971 : aux termes de cette disposition, en effet, les installations permanentes faisant partie intégrale du système portuaire qui s'avancent le plus vers le large sont considérées comme faisant partie de la laisse de basse mer de la côte, ce qui signifie manifestement que les installations portuaires doivent être réputées appartenir, non pas à la mer territoriale, mais aux eaux intérieures de l'Etat riverain (cf. Conseil d'Etat, arrêt a.s.b.l. Koninklijk Belgisch Yachting Verbond, nr. 17 569, du 27 avril 1976). Il en va de même, *a fortiori*, pour les terrains appartenant à la zone portuaire, même lorsqu'ils se sont constitués à la suite de travaux de remblai.

L'interdiction d'attribuer un effet rétroactif aux lois n'est pas un principe constitutionnel. Il est uniquement inscrit à l'article 2 du Code civil et le législateur peut donc y déroger dans la mesure où aucune norme supérieure (comme, par exemple, la C.E.D.H. à l'égard des lois pénales) ne s'y oppose. En ce qui concerne les impôts des autorités nationales, régionales et communautaires, c'est toutefois le principe de l'annalité inscrit à l'article 111 de la Constitution qui prévaut. Il ne paraît cependant y avoir, à première vue, aucun problème à ce propos, à condition que la loi en projet puisse être publiée au *Moniteur belge* avant le 1^{er} janvier 1991.

La chambre était composée de :

M. J. NIMMEGEERS, président de chambre;

M. J. DE BRABANDERE et Mme M. VRINTS, conseillers d'Etat;

Mme F. LIEVENS, greffier.

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. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

Le Greffier,

F. LIEVENS.

Le Président,

J. NIMMEGEERS.

fysieke personen en/of rechtspersonen die in het betreffende gebiedsdeel gevestigd zijn of er eigendommen bezitten. Volgens de verstrekte toelichting zou het vooral, zoniet uitsluitend, gaan om onroerende voorheffing.

Terloops merkt de Raad van State hierbij op dat hij niet inziet waarom de nationale Schatkist ter zake inkomsten zou derven zolang een bepaald deel van het nationale grondgebied niet bij een provincie of gemeente is ingedeeld, nu het geen twijfel lijdt dat dit gebiedsdeel vanaf zijn ontstaan deel uitmaakt van het grondgebied van de Belgische Staat, zoals er overigens in de memorie van toelichting wordt op gewezen — inzonderheid uit artikel 8 van het verdrag van Genève van 29 april 1958 inzake de territoriale zee en de aansluitende zone, goedgekeurd door de Belgische wet van 29 juli 1971 : luidens die bepaling worden immers de permanente havenwerken die het verst uit de kust gelegen zijn en die een integrerend deel vormen van het havensysteem geacht een onderdeel te vormen van de laagwaterlijn van de kust, waarmee klaarblijkelijk wordt bedoeld dat die haveninstallaties moeten worden geacht niet tot de territoriale zee en dus tot de binnenwateren van de kuststaat te behoren (cf. Raad van State, arrest v.z.w. Koninklijk Belgisch Yachting Verbond, nr. 17 569, van 27 april 1976). Hetzelfde geldt *a fortiori* voor de tot het havengebied behorende gronden, ook als zij door grondophoging zijn ontstaan.

Het verbod om aan wetten terugwerkende kracht te verlenen is geen grondwettelijk beginsel. Het wordt enkel in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek geformuleerd en de wetgever kan er dus van afwijken in zoverre er geen hogere norm is (zoals bv. het E.V.R.M. ten aanzien van strafwetten) die zich daartegen verzet. Wat de belastingen van de nationale, gewestelijke en gemeenschaps-overheden betreft, geldt echter het in artikel 111 van de Grondwet opgenomen beginsel van de annaliteit. Op het eerste gezicht lijkt er *in casu* dienaangaande echter geen probleem te rijzen, op voorwaarde dat de ontworpen wet voor 1 januari 1991 kan worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

De kamer was samengesteld uit :

De heer J. NIMMEGEERS, kamervoorzitter;

De heer J. DE BRABANDERE en mevrouw M. VRINTS, staatsraden;

Mevrouw F. LIEVENS, griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de heer D. ALBRECHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door mevrouw M.-C. CEULE, referendaris.

De Griffier,

F. LIEVENS.

De Voorzitter,

J. NIMMEGEERS.

