

Een dumpingsaffaire juridisch bekeken

Willy De Ridder en Frank De Mot*

De dumpingsaffaire van augustus 1982, waarbij de burgemeester van Brugge het transport van nucleaire afval verbod en waarbij deze beslissing naderhand door de overheid teniet gedaan werd, vestigt de aandacht op een probleem. Het betreft de toepassing van de rechtsregels die gelden wanneer de algemene bestuurlijke politie gelijktijdig met een bijzondere bestuurlijke politie wordt uitgeoefend. Werden hier de rechtregels correct toegepast en de besluiten door de daartoe bevoegde overheden genomen?

Op 15 juli 1982 werd door de staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu bij bijzondere vergunning toelating verleend voor het vervoer van radioactieve afval, bestemd om in zee gestort te worden, van Mol naar Zeebrugge en van Montzen naar Zeebrugge.

Bij besluit van 17 augustus 1982 verbood de burgemeester van Brugge, op grond van overwegingen van openbare rust en openbare gezondheid, het transport van nucleaire afval tijdens de voor de verscheping voorziene periode in augustus en september 1982 op gans het grondgebied van de stad Brugge, zowel per spoor, te land of te water.

Op 23 augustus 1982 werd dit besluit in zijn uitvoering geschorst door de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen. Op 25 augustus 1982 liet de gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen schriftelijk weten dat er juridisch geen formele beletselen waren tegen het besluit van 17 augustus 1982, dat de procedure tot vernietiging niet diende verder gezet te worden en dat bijgevolg het betrokken besluit van de burgemeester uitwerking mocht hebben.

Op 28 augustus 1982 verscheen in het staatsblad een beknopte weergave van een door de staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu medeondertekend Koninklijk Besluit, waarbij de dringende politieverordening d.d. 17 augustus 1982 van de burgemeester van de stad Brugge vernietigd werd.

De burgemeester van Brugge steunde zijn besluit op het decreet van 14 december 1789 betreffende de samenstelling der gemeenten, het decreet van 16-24 augustus 1790 betreffende de rechterlijke inrichting en de artikelen 90 en 94 van de gemeentewet. Artikel 50 van het decreet van 14 december 1789 bepaalt dat het gemeentebestuur verantwoordelijk is voor het verzekeren aan de inwoners van de gemeente van het voordeel van een goed bestuur, namelijk 'de reinheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op de straten en openbare pleinen en gebouwen'. De burgemeester van Brugge nam dus zijn besluit in het raam van zijn bevoegdheid van algemene bestuurlijke politie.

* Assistenten aan de VUB, afdeling Administratief Recht, respectievelijk Strafrecht en Strafvordering.

In zijn schorsingsbesluit van 23 augustus 1982 stelde de gouverneur van West-Vlaanderen dat de algemene bestuurlijke politie niet uitsluitend tot de gemeentelijke bevoegdheid behoort, en dat, ingevolge de wetgeving op de bijzondere politie, bepaalde concrete gebieden aan de gemeentelijke bevoegdheid onttrokken zijn. Eveneens stelde hij ter zake een bijzondere politieregeling te vinden in de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en het Koninklijk Besluit van 28 februari 1963 houdende het algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van ioniserende stralingen. De burgemeester van Brugge zou dus niet bevoegd zijn geweest om, zelfs in het raam van de algemene bestuurlijke politie, het transport van nucleaire afval op het grondgebied van zijn gemeente te verbieden.

Het vernietigingsbesluit van de staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu beroept zich in feite op de door de gouverneur van West-Vlaanderen ontwikkelde argumentatie. Eveneens stelt hij dat het vervoer van radioactieve stoffen op het grondgebied van de stad Brugge een onvoorziene gebeurtenis is, doch een tijdig geplande en vergunde activiteit, waarbij de nodige maatregelen zijn genomen opdat bij het overladen van radioactief afval het aantal personen dat aan ioniserende stralingen blootgesteld wordt en de duur van de blootstelling zo laag mogelijk zou gehouden worden.

De motivering, zowel van het schorsingsbesluit als van het vernietigingsbesluit, vertolkt een opvatting over de toepassing van de rechtsregels die gelden wanneer de algemene bestuurlijke politie gelijktijdig met een bijzondere bestuurlijke politie wordt uitgeoefend. De vraag die wordt gesteld is of die rechtsregels in de zaak Zeebrugge correct werden toegepast en meer bepaald of de hiervoor vermelde besluiten werden genomen door de daartoe bevoegde overheden.

Ingevolge de art. 31 en 108 van de Grondwet, het decreet van 14 december 1789, het decreet van 16-24 augustus 1790 en de artt. 90, 94 en 105 van de Gemeentewet moet de gemeentelijke overheid in de eerste plaats instaan voor de openbare orde, gezondheid en rust. Zij dient het initiatief te nemen voor de nodige maatregelen; regering, gouverneur en arrondissementscommissaris treden slechts subsidiair op.

Naast die bevoegdheidsverdeling inzake algemene bestuurlijke politie staat de toewijzing van bevoegdheid op het vlak van de bijzondere bestuurlijke politie.

De met de uitoefening van de bijzondere bestuurlijke politie gelaste overheden kunnen zich slechts inlaten met dat aspect van de openbare orde dat de ratio legis vormt van de wet die hun die bevoegdheid verleent.

Niettemin sluit, volgens een algemeen aanvaarde opvatting, de bijzondere bestuurlijke politie de uitoefening van de algemene bestuurlijke politie uit wanneer zij aan de organen van bijzondere politie een actiemonopolie verlenen. Het bestaan van een dergelijk monopolie wordt afgeleid uit het feit dat met betrekking tot een gegeven materie, de regeling van bijzondere politie een geheel van voldoende gedetailleerde en volledige regels vormt.¹

1. DEMBOUR, J., *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, 1956, 55.

Volgens de constante rechtspraak van de Raad van State² laten volledige, op zichzelf staande regelingen van bijzondere bestuurlijke politie geen ruimte over voor het optreden van de gemeentelijke overheden als overheden van algemene bestuurlijke politie.

De taak van een gemeentelijk orgaan dat bij de uitvoering van een dergelijke politieregeling is betrokken, zou geen taak zijn die eigen is aan het gemeentelijk gezag, zoals bedoeld bij artikel 50 van het decreet van 14 december 1789, en ook geen aangelegenheid die ingevolge artikel 3 van het decreet van 16-24 augustus 1790 aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenteoverheid is toevertrouwd. Zij zou gewoon een taak zijn van medewerking aan een dienst die onder het gezag van de regering staat. Derhalve zouden de gemeentelijke overheden in de uitvoering van een dergelijke taak niet als gedecentraliseerde overheden optreden, maar als aan het centraal gezag hiërarchische ondergeschikte overheden, wier beslissingen in naam van de Staat zijn genomen.

De controlebevoegdheid van de hiërarchische overheden op de gedeconcentreerde organen is, volgens J. Dembour³, evenwel niet onbeperkt in alle gevallen waarin een hiërarchische verhouding bestaat.

Zij kan beperkt zijn, bij de wet van bijzondere bestuurlijke politie of de bij uitvoering van deze wet opgestelde reglementen, tot de gevallen die uitdrukkelijk zijn bepaald en haar uitoefening kan afhankelijk gesteld zijn van voorwaarden die bij de wet en reglementen zijn opgelegd.

In de veronderstelling echter dat de wetten en reglementen van bijzondere bestuurlijke politie de controlebevoegdheid van de hiërarchische overheden niet hebben beperkt, kunnen de handelingen van de gemeentelijke en provinciale overheden slechts worden geschorst en vernietigd op grond van de wettelijke bepalingen die eveneens de grondslag vormen voor de uitoefening van het administratief toezicht.

Wat de gemeentelijke overheden betreft, vervullen de art. 86 en 87 van de gemeentewet die functie van dubbele grondslag: zowel de beslissingen die door deze overheden in het raam van de deconcentratie genomen als haar beslissingen die in het raam van de decentralisatie zijn genomen kunnen op grond van de art. 86 en 87 door de gouverneur worden geschorst en door de Koning vernietigd. De uitoefening van het hiërarchisch gezag geschiedt aldus in gevallen en onder voorwaarden die volstrekt van dezelfde aard zijn als degene die de tussenkomst van het orgaan van administratief toezicht toelaten.

Artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen stelt dat de organisatie van de procedures en de uitoefening van het gewoon administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomera-

2. Zie o.m. *Arr. R. v. St.*, Burgemeester van de gemeente Leuven, nr. 14640 van 30 maart 1971, N.V. Bayer Rickmann, nr. 18474 van 11 oktober 1977, Smolders en Snelders, nr. 19425 van 6 februari 1979 en Burgemeester van de stad Hoei, nr. 20485 van 27 juni 1980.

3. DEMBOUR, J., *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, 1955, 20-21. Volgens de auteur is de hiërarchische controlebevoegdheid onbeperkt in de gevallen waarin de deconcentratie het werk is van de hogere overheid zelf en de wetgever daarin niet is tussenbeide gekomen. Maar ook dan zijn er een drietal gevallen waarin die bevoegdheid beperkt wordt: hij citeert ze in voetnoot (2) van p. 20.

ties en federaties tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort.⁴ In het punt a van dat artikel wordt het gewoon administratief toezicht omschreven als elke door de gemeentewet, de provinciewet of de wet van 26 juli 1971 ingestelde vorm van toezicht. Daaruit volgt dat de bij art. 87 van de gemeentewet aan de Koning opgedragen vernietigingsbevoegdheid voortaan is toegekend aan het bevoegde Gewestelijk uitvoeringsorgaan. Aan de gouverneur blijft nog steeds de bij art. 86 van de gemeentewet voorziene schorsingsbevoegdheid toevertrouwd. Maar art. 7 van de bijzondere wet handelt ook, in zijn punt b, over het specifiek administratief toezicht dat omschreven wordt als iedere vorm van toezicht die wordt ingesteld bij decreet of bij een andere wet dan de gemeentewet, de provinciewet of de wet van 26 juli 1971.

Het specifiek administratief toezicht op de gemeenten, de provincies en de agglomeraties van gemeenten kan slechts gelden voor de handelingen die deze ondergeschikte besturen als gedeconcentreerde organen stellen. Dat toezicht moet worden geplaatst buiten het raam van de decentralisatie. In art. 7, b gaat het immers om handelingen betreffende aangelegenheden die tot de bevoegdheid behoren hetzij van het Gewest, hetzij van de Staat, hetzij van de Gemeenschap.

De hypothese waarin die besturen, wegens handelingen die zij als gedecentraliseerde organen stellen, onder het toezicht van de hogere overheid vallen is niet deze waarop art. 7, b stoelt. Zij vormt daarentegen wel het uitgangspunt van art. 7, a.

Wanneer de gemeenten, de provincies en de agglomeraties van gemeenten handelingen stellen die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de nationale overheid bevoegd is, en dus ten opzichte van de Staat als gedeconcentreerde overheden optreden, dan zullen zij ressorteren onder de bevoegdheid van administratief toezicht die aan de Gewesten is verleend, tenzij de nationale overheid zelf in een controleregeling zou hebben voorzien.⁵ Ook op het vlak van de bijzondere bestuurlijke politie die sinds de hervorming van de instellingen van 1980 van nationale, communautaire of regionale aard kunnen zijn⁶ dient men tot het besluit te komen dat de Gewesten bevoegd zijn om het toezicht uit te oefenen, zelfs op de uitoefening van de bijzondere politie van nationale of communautaire aard door de lagere overheden, indien de Staat of de Gemeenschap zelf geen regeling tot controle van die overheden heeft uitgewerkt.

De vraag dient nog gesteld welke maatregelen het bevoegde Gewestelijk uitvoeringsorgaan in de uitoefening van het haar bij art. 7, b toegekende administratief toezicht kan nemen.

4. Het gewoon administratief toezicht heeft nog geen betrekking op de handelingen die gesteld worden door de provincie Brabant en de gemeenten genoemd in de art. 7 en 8 van het Koninklijk Besluit van 18 juli 1966 houdende coördinatie van de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken.

5. In antwoord op de vraag van een lid van de commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, heeft de Eerste Minister verklaard dat de bevoegdheid van de Gewesten zich ook uitstrekt tot het specifiek administratief toezicht zolang de nationale wet of het decreet geen specifiek toezicht hebben georganiseerd voor aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren (zie *Parl. Hand.*, Kamer, 1979-80, doc. nr. 627, nr. 10, p. 116).

6. DERIDDER, W., en DE MOT, F., Handhaving van de wanorde?, *R.W.*, 12 december 1981 k. 989.

Daar de wetgever van 8 augustus 1980 heeft aanvaard dat het toezicht op de actie van de gemeenten, zelfs voor aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de nationale overheid of van de Gemeenschap behoren, in principe door het Gewest zal worden uitgeoefend, is er geen enkele reden om de art. 86 en 87 van de gemeentewet niet als grondslag voor de uitoefening van die toezichtsbevoegdheid aan te wijzen. De functie van dubbele grondslag die deze artikelen vervulden vóór de hervorming van de instellingen en die erin bestond het vernietigingsbesluit van de Koning zowel in het raam van de deconcentratie als in dat van de decentralisatie te schragen, dient ook nu ten aanzien van de Gewesten te gelden. Wat de Koning kon beslissen vóór de hervorming, wordt nu beslist door het bevoegde Gewestelijke uitvoeringsorgaan. Dit orgaan is bevoegd om de beslissingen van de gemeenten te vernietigen.

In zijn arrest nr. 20485, Burgemeester van de stad Hoei, stelt de Raad van State dat het Koninklijk Besluit van 28 februari 1963 houdende het algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van ioniserende stralingen een volledige, op zichzelf staande politieregeling is, die de bevoegdheid van de gemeenteraad om op dit gebied verordenend op te treden uitsluit.

Wij gaan hier niet verder in op de vraag of dat Koninklijk Besluit inderdaad wel dat karakter heeft. Toch moet worden onderlijnd dat de politieregeling, hoe volledig zij ook moge zijn, aan de organen die zij heeft ingesteld geen bevoegdheid van algemene bestuurlijke politie heeft toegekend. De overheden van algemene bestuurlijke politie blijven dus bevoegd om, telkens wanneer de openbare rust, veiligheid of gezondheid worden bedreigd of verstoord door factoren die niet inherent zijn aan de uitoefening van de gereguleerde activiteit zelf, de nodige maatregelen te treffen voor zover deze geen betrekking hebben op de uitoefening van die activiteit. In de mate waarin zij gerechtvaardigd was door de bedreiging vanwege personen of groepen die door hun acties tegen het geplande transport van nucleaire afval de openbare rust, veiligheid of gezondheid in het gedrang konden brengen, was de politieverordening van 17 augustus 1982 een handeling van algemene bestuurlijke politie die door de burgemeester als gedecentraliseerde overheid was gesteld. De Koning kon ze in die mate niet vernietigen omdat hem sinds de hervorming van de instellingen van 1980 die bevoegdheid is ontnomen. De bevoegdheid van de gouverneur bleef onaangetaast, zodat het schorsingsbesluit van 23 augustus 1982 regelmatig zou zijn geweest, indien het was gesteund op de afwezigheid van voormelde bedreigingen.

Wanneer nu de burgemeester van de stad Brugge het nucleaire transport verbiedt omdat hij van oordeel is dat de nodige maatregelen om het gevaar bij het overladen van nucleair afval uit te schakelen, niet zijn genomen, dan handelt hij op grond van art. 79.2 van het Koninklijk Besluit van 28 februari 1963, zelfs al steunt hij formeel de beslissing op de decreten van 14 december 1789 en 16-24 augustus 1790. Het arrest van de Raad van State nr. 18474 van 11 oktober 1977 dat gewezen is in de zaak N.V. Bayer-Rickmann tegen de stad Brugge, is op dat punt verhelderend. Welke ook de door hem ingeroepen rechtsgrond weze, de burgemeester wordt geacht te zijn opgetreden als gedeconcentreerd orgaan wanneer hij maatregelen neemt die betrekking hebben op factoren dewelke inherent zijn aan de gereguleerde activiteit.

Als gedeconcentreerd orgaan staat de burgemeester van de stad Brugge in

de dumpingsaffaire van augustus-september 1982 ook onder het hiërarchisch gezag.

Maar onder welk hiërarchisch gezag?

De burgemeester die op grond van genoemd art. 79.2 optreedt, heeft een bevoegdheid die hem in uitvoering van art. 4 van de wet van 29 maart 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren door de Koning is toegewezen. Het hiërarchisch gezag op de handelingen van de burgemeester is dus beperkt.⁷ Op welke wijze? Noch het Koninklijk Besluit van 28 februari 1963 noch de wet van 29 maart 1958 waarvan dit besluit de uitvoering is, regelen in zijn geheel de controle op handelingen van de personen die met het toezicht zijn belast.

Art. 79.2 bepaalt in zijn vierde alinea wel dat het ondernemingshoofd bij de Koning beroep kan instellen: deze mogelijkheid tot hiërarchisch beroep verwijst naar een eigenlijke controlebevoegdheid. Die bevoegdheid kan echter maar worden aangewend in de gevallen en onder de voorwaarden die bij de wet zijn bepaald. De daadwerkelijke controle zal afhangen van het instellen van een beroep door het ondernemingshoofd. Wordt er geen beroep ingesteld, dan zal de Koning op deze grond de door de burgemeester getroffen beslissing niet kunnen vernietigen. Die bepaling laat ook niet toe dat een hogere bestuurlijke overheid de maatregel van de burgemeester ambtshalve zou schorsen.

De handelingen van de gemeentelijke overheden die niet kunnen worden bestreden door de hiërarchische overheid op grond van de bepalingen van de wet van 29 maart 1958 en van het Koninklijk Besluit van 28 februari 1963, moeten dus worden geschorst op grond van art. 86 van de gemeentewet en vernietigd op grond van art. 87 van dezelfde.⁸

Vermits de bevoegdheid van de gouverneur bij de hervorming van de instellingen van 1980 onaangetast bleef, moet het schorsingsbesluit van de gouverneur van 23 augustus 1982 als regelmatig worden beschouwd.

Het vernietigingsbesluit dat door de Koning op de voordracht van de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Leefmilieu werd genomen is echter aange tast door machtsoverschrijding. Men staat hier immers voor een handeling die door de burgemeester van de stad Brugge als gedeconcentreerd orgaan werd gesteld in een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoort, maar waarvoor deze overheid geen specifiek administratief toezicht heeft georganiseerd. Het vernietigingsbesluit diende in deze aangelegenheid te wor-

7. Zie noot (3). Inzake bescherming tegen ioniserende stralingen is de controlebevoegdheid van de hiërarchische overheid beperkt hetzij op grond van de bijzondere regeling die de bescherming inricht, hetzij, in de mate waarin er zo geen regeling is, op grond van de art. 86 en 87 van de gemeentewet. Dit is de stelling van J. DEMBOUR.

8. Een gelijkaardig geval deed zich voor in de zaak Burgemeester van Leuven die het voorwerp uitmaakte van het arrest van de Raad van State nr. 14640 van 30 maart 1971. Het algemeen reglement op de arbeidsbescherming, goedgekeurd bij het regentsbesluit van 11 februari 1946, is volledig op zichzelf staande politieregeling. Art. 21 van dit reglement houdt eenzelfde bepaling in als art. 79.2 vierde alinea van het Koninklijk Besluit van 28 februari 1963.

Dienaangaande stelt het arrest nr. 14640:

'Overwegende dat de maatregelen als bedoeld in art. 21, door de burgemeester werden genomen onder voorbehoud van beroep van de exploitant bij de Koning en overminderd de maatregelen van algemene voogdij welke door de Koning of de gouverneur kunnen genomen;....'.

den genomen door het bevoegd Gewestelijk uitvoeringsorgaan dat de Vlaamse Gemeenschapsminister van Binnenlandse aangelegenheden was.

De gebeurtenissen te Brugge hebben de vinger gelegd op twee wonden, nl. enerzijds op de problematiek eigen aan de handhaving van de openbare orde zelf, en anderzijds op een conflictsituatie tussen regering en gewest inzake de bevoegdheidsafbakening.

In onze bijdrage 'Handhaving van de Wanorde?'⁹ werd reeds het juridisch scenario geschreven van te voorziene soortgelijke incidenten als diegene dewelke zich voordeden naar aanleiding van het transport van nucleair afval naar Zeebrugge. Door art. 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen werd immers het evenwicht tussen het hiërarchische gezag en het tutelair gezag doorbroken. Met het oog op de coördinatie van de openbare ordehandhaving werd er immers naast het tutelair gezag zeer zorgvuldig een hiërarchische gezagsstructuur opgebouwd. De toezichhoudende overheid kan zich immers niet in de plaats stellen van de overheid. De hogere overheden in de hiërarchische structuur kunnen dit wel. In de hiërarchische gezagsstructuur is er geen overheid die beantwoordt aan het gewest in de tutelaire gezagsstructuur. De ingevolge het gewoon bestuurlijk toezicht van de gewesten genomen besluiten kunnen lijnrecht komen te staan tegen ingevolge de coördinatiebevoegdheid van het centraal gezag genomen besluiten. Niettemin hebben beide dezelfde juridische geldingskracht!

Niet zonder belang voor de handhaving van de openbare orde in het besluit van de burgemeester van Brugge is dat het vervoerverbod ook gold voor vervoer te water. Kan dit verbod gelden voor vervoer te water in de haven van Zeebrugge en in de territoriale wateren?

De gemeentelijke overheden oefenen de algemene bestuurlijke politie uit over gans het grondgebied van hun gemeente. De verplichting van de gemeenteverheid om krachtens art. 2,1 van titel XI van het decreet van 16-24 augustus 1790, te zorgen voor veilig verkeer op de openbare weg is eveneens van toepassing op het deel van die rijkswegen dat door de gemeente loopt. Dit geldt eveneens voor andere terreinen dewelke staatseigendom zijn, zoals b.v. havens.

Een bijzonder netelig probleem is de bevoegdheid *ratione loci* over de territoriale wateren. De middelpuntvliedende tendensen in ons land hebben hier immers een spectaculaire ommezwaai in doctrine en rechtspraak teweeggebracht.

In de uitgave 1975 van zijn *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijke Recht* stelt Mast dat het nationaal grondgebied de binnenwateren (stromen, rivieren, meren) en de kustzee omvat.¹⁰

In de uitgave 1981 van hetzelfde handboek lezen we echter: 'Het nationaal grondgebied omvat het landgebied en de binnenwateren. Algemeen wordt thans aanvaard dat de territoriale zee niet tot het eigenlijk grondgebied van de staat behoort, maar dat de soevereiniteit van een staat zich uitstrekt over de territoriale zee. Deze soevereiniteit is evenwel beperkt door het volkenrecht en o.m. door het verdrag van Genève van 29 april 1958, goedgekeurd bij de wet van 25

9. DERIDDER, W., en DE MOT, F., *o.c.*, k. 877 e.v.

10. MAST, A., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, uitgave 1975, nr. 51.

juli 1971. De staat oefent in de territoriale zee zijn politiemacht en een douanecontrole uit en regelt er de loodsdiensten en de kustvisserij, er mag echter aan vreemde schepen niets in rekening gebracht worden louter op grond van het feit dat zij door de territoriale zee varen. Het gezag dat een kuststaat op de territoriale zee uitoefent is dus niet gelijk te stellen met de souvereiniteit over zijn grondgebied. Aangezien de internationale betrekkingen uitsluitend zaak zijn van de centrale gezagsorganen, zijn de voorschriften die gelden voor het eigenlijk grondgebied niet van rechtswege toepasselijk op de territoriale zee en hebben de gewesten of de gedecentraliseerde bestuursorganen van een kuststaat geen deel aan de souvereiniteit van de staat over de territoriale zee, behoudens uitdrukkelijk afwijkende wetsbepalingen'.¹¹

Wanneer er geen wijziging is van doctrine en rechtspraak inzake binnenwateren, inbegrepen de havens, die integraal deel blijven uitmaken van het grondgebied van de kuststaat, zodat de staat en de gedecentraliseerde besturen er hetzelfde gezag over uitoefenen als over het door het land gevormde territorium, dan valt er wel een merkwaardige ommezwaai vast te stellen wat de territoriale wateren betreft. In het licht van de huidige rechtsleer en rechtspraak behoren de territoriale wateren thans niet meer tot het eigenlijk grondgebied van de Staat, en hebben de gewesten en de gedecentraliseerde besturen van een kuststaat geen deel aan de souvereiniteit van de Staat over de territoriale zee, behoudens uitdrukkelijk afwijkende bepalingen.

De vraag stelt zich of er in de decreten van 14 december 1789 en 16-24 augustus wetsbepalingen kunnen gezien worden. Hoe zouden de kustgemeenten en de provincie West-Vlaanderen anders de hen in de decreten toevertrouwde taken naar behoren kunnen vervullen!

In dezelfde context kan men zich eveneens afvragen of de provinciegouverneur van West-Vlaanderen de gewapende macht mag vorderen om op te treden in de territoriale wateren. Daar moet o.i. een positief antwoord op gegeven worden. Immers wanneer de gouverneur de gewapende macht opvordert, treedt hij op als aangestelde van de regering tot bevordering van het algemeen belang. Wanneer de gouverneur of de arrondissementscommissaris de gewapende macht vorderen, dienen zij hiervan trouwens terstond kennis te geven aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Landsverdediging.

Art. 107^{ter} van de Grondwet bepaalt dat de wet de procedure instelt om de conflicten tussen de wet, het decreet en de in art. 26^{bis} bedoelde regelen, alsook tussen de decreten onderling en tussen de in art. 26^{bis} bedoelde regelen onderling te voorkomen. Daartoe wordt de oprichting van een Arbitragehof voor geheel België voorzien. De samenstelling, de bevoegdheid en de werking ervan worden door de wet bepaald. In afwachting van de oprichting van het Arbitragehof worden de bevoegdheidsconflicten geregeld door de in art. 16 tot en met 32 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voorziene procedure. Het is vanzelfsprekend dat een dergelijke omslachtige procedure steeds te laat zal komen wat de handhaving van de openbare orde betreft.

11. MAST, A., *o.c.*, uitgave 1981, nr. 52.