LEGISLATION
18 AVR. 1956
1
Coördinatie-bureau

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24e November 1955 door de Minister van Openbare Werken en van Wederopbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende goedkeuring van het reglement voor de exploitatie van de haven van Renory", heeft de 19e Januari 1956 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics et de la Reconstruction, le 24 novembre 1955, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "approuvant le règlement pour l'exploitation du port de Renory", a donné le 19 janvier 1956 l'avis suivant :

Luidens artikel 1 van de wet van 21 Juni 1937 betreffende de oprichting van de Autonome Haven van Luik wordt, onder de benaming Autonome Haven van Luik,een openbare instelling opgericht belast met het exploiteren van de haven van het eiland Monsin en, in voorkomend geval, van alle andere havens der Luikse agglomeratie. De Autonome Haven van Luik zal bevoegd zijn om te verkrijgen, te bezitten en te beschikken.

Artikel 2 van dezelfde wet hecht goedkeuring aan de overeenkomst gesloten op 8 December 1936 tussen de Staat en de stad Luik en aan de statuten van voornoemde openbare instelling; de tekst van deze documenten is bij de wet gevoegd.

Artikel 22 van de statuten luidt als volgt : "Een op voorstel van de beheerraad uitgevaardigd en door de Koning goedgekeurd politie- en scheepvaartreglement bepaalt de voorwaarden waarin de inrichtingen der haven ter beschikking van de gebruikers worden gesteld. De uitvoering van het politie- en scheepvaartreglement wordt toevertrouwd aan de ambtenaren van bruggen en wegen, aan die van de dienst der scheepvaart en aan de agenten van de Autonome Haven, bij koninklijk besluit aangesteld".

Ter uitvoering van deze statuutbepaling heeft het koninklijk besluit van 15 Mei 1939, dat in het Belgisch Staatsblad van 24 Mei 1939 is bekendgemaakt, goedkeuring gehecht aan het politie- en scheepvaartreglement, "vastgesteld door de raad van beheer van de Autonome Haven van Luik". Het koninklijk besluit verwijst in de aanhef naar de wet van 21 Juni 1937, naar artikel 22 van de statuten en naar de beslissing van de raad van beheer van de Autonome Haven van Luik, en hecht eenvoudig zijn goedkeuring aan het politie- en scheepvaartreglement waarvan de tekst bij het koninklijk besluit is gevoegd.

.../...

Op 30 Maart 1951 heeft de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Openbare Werken, met de Autonome Haven van Luik en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen een overeenkomst gesloten tot regeling van de exploitatie der spoorwegen in de haven van Renory.

Geen koninklijk besluit heeft deze overeenkomst goedgekeurd.

Artikel 7 van deze overeenkomst bepaalt, dat de voorschriften inzake plaatselijke exploitatie bij voorkomend geval zullen vastgesteld worden in een verordening, uit te werken in gemeen overleg tussen het Ministerie van Openbare Werken door toedoen van de Administratie van bruggen en wegen (Dienst Bevaarbare Waterwegen), de Autonome Haven van Luik en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

Deze op 29 October 1954 tot stand gekomen aanvullende overeenkomst moet nu worden goedgekeurd door een koninklijk besluit, waarvan het ontwerp aan de Raad van State is voorgelegd. Zij geeft aan de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, in de persoon van de stationschef te Kinkempois, de bevoegdheid tot het regelen van "alle verrichtingen inzake het halen en terugplaatsen van wagons op het spoorwegnet der haven"; voorts regelt zij het opslaan van goederen op de spoorbanen, de toegang tot en het verkeer op de aanhorigheden van de haven, het oversteken van de spoorbanen der haven, het verkeer en het stationeren van wegvoertuigen, enz.

Luidens artikel 8 van deze overeenkomst "worden elke overtreding van het onderhavig reglement, elke weigering tot gehoorzamen aan een reglementair bevel, gegeven door een van de personeelsleden, vermeld in het volgend artikel, gestraft met de straffen, gesteld bij artikel 1 van de wet van 6 Maart 1818, gewijzigd bij het artikel 1 van de wet van 5 Juni 1934".

.../...

Ten slotte bepaalt artikel 9 : "Zijn met de uitvoering van dit reglement belast de daartoe aangewezen beëdigde personeelsleden van de Staat, van de Autonome Haven van Luik en van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen".

\+

\+ \+

Als rechtsgrond beroept het ontwerp zich, behalve op artikel 67 van de Grondwet, op de wet van 6 Maart 1818 betreffende de straffen toe te passen wegens overtreding van de algemene maatregelen van inwendig bestuur, zoals die wet is gewijzigd bij de wet van 5 Juni 1934, en op de wet van 21 Juni 1937 betreffende de inrichting van de Autonome Haven van Luik, inzonderheid op artikel 22 der bij die wet goedgekeurde statuten van deze openbare instelling.

Uit laatstgenoemde statuutbepaling is niet duidelijk op te maken aan welke overheid de wetgever de bevoegdheid tot het vaststellen van politiereglementen heeft opgedragen.

Artikel 22 van de statuten immers bepaalt, dat het "politie- en scheepvaartreglement wordt uitgevaardigd op voorstel van de beheerraad", en voorts dat dit reglement goedkeuring vanwege de Koning behoeft. Welke overheid het politiereglement vaststelt, wordt daarin niet gezegd.

Moet hieruit worden afgeleid, dat de bevoegdheid tot het vaststellen van dit reglement aan de raad van beheer van de Autonome Haven van Luik toekomt, en dat de Koning alleen als toezichthoudende overheid optreedt, teneinde dit

.../...

reglement al dan niet goed te keuren? Is het daarentegen niet logischer, en ligt het niet méér in de lijn van de beginselen inzake uitoefening van politiebevoegdheid in openbare instellingen, artikel 22 van de statuten zo uit te leggen, dat de raad van beheer van de Autonome Haven het politiereglement voorstelt, terwijl de Koning het vaststelt?

Welke uitleg overigens aan artikel 22 van de statuten moet worden gegeven, het lijdt geen twijfel dat de bevoegdheid tot het vaststellen van politiereglementen niet kan steunen op een overeenkomst die gesloten is tussen de Minister van Openbare Werken, de Autonome Haven van Luik en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen. In geen geval kunnen de voorschriften van zodanige overeenkomst, ook al worden zij door de Koning goedgekeurd, leiden tot toepassing van een der straffen gesteld in de wet van 6 Maart 1818 gewijzigd bij de wet van 5 Juni 1934; evenmin kunnen zij op geldige wijze ambtenaren bevoegd maken voor de uitvoering van dit reglement.

Volgens de Raad van State is de enige oplossing die met de wet van 21 Juni 1937 en met artikel 22 van de bij die wet goedgekeurde statuten strookt, dat de Koning zelf het politiereglement vaststelt, terwijl de raad van beheer van de Autonome Haven van Luik zich beperkt tot het doen van voorstellen aan de Koning.

Aux termes de l'article 1er de la loi du 21 juin 1937 relative à la création du Port autonome de Liège, il est institué, sous le nom de Port autonome de Liège, un établissement public chargé d'exploiter le port de l'île Monsin, ainsi qu'éventuellement tous les autres ports de l'agglomération liégeoise. Le Port autonome de Liège aura la faculté d'acquérir, de posséder et de disposer.

L'article 2 de la même loi approuve la convention intervenue le 8 décembre 1936 entre l'Etat et la ville de Liège, ainsi que les statuts de l'établissement public susvisé, documents dont les textes sont annexés à la loi.

L'article 22 des statuts est ainsi conçu : "Un règlement de police et de navigation, rendu sur la proposition du conseil d'administration et approuvé par le Roi, détermine les conditions dans lesquelles les installations du port sont mises à la disposition des usagers. L'exécution du règlement de police et de navigation est confiée aux fonctionnaires des ponts et chaussées, à ceux de l'Office de la navigation et aux agents du port autonome désignés par arrêté royal".

En exécution de cette disposition statutaire, l'arrêté royal du 15 mai 1939, publié au Moniteur belge du 24 mai 1939, a approuvé le règlement de police et de navigation, "arrêté par le conseil d'administration du Port autonome de Liège".

.../...

L'arrêté royal, qui invoque dans son préambule la loi du 21 juin 1937, l'article 22 des statuts et la délibération du conseil d'administration du Port autonome de Liège, se borne à approuver le règlement de police et de navigation dont le texte est annexé à l'arrêté royal.

Le 30 mars 1951 est intervenue, entre l'Etat belge, représenté par le Ministre des Travaux publics, le Port autonome de Liège et la Société nationale des chemins de fer belges, une convention dont l'objet était de régler l'exploitation des voies ferrées du port de Renory.

Cette convention n'a pas fait l'objet d'un arrêté royal d'approbation.

L'article 7 de cette convention stipule que les "dispositions d'exploitation locale feront éventuellement l'objet d'un règlement à élaborer, de commun accord, entre le Ministère des Travaux publics, à l'intervention de l'Administration des ponts et chaussées (service des voies navigables), le Port autonome de Liège et la Société nationale des chemins de fer belges".

Cette convention complémentaire, intervenue le 29 octobre 1954, fait actuellement l'objet d'un projet d'arrêté royal d'approbation, soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Elle attribue à la Société nationale des chemins de fer belges, à l'intervention du chef de gare de Kinkempois, le pouvoir de régler toutes les opérations de remise et de reprise des wagons sur les voies du port; elle règle

.../...

le dépôt des marchandises sur les voies ferrées, l'accès et la circulation dans les dépendances du port, la traversée des voies du port, la circulation et le stationnement des véhicules routiers, etc ...

Aux termes de l'article 8 de la convention, "Toute infraction au présent règlement, tout refus d'obtempérer à un ordre réglementaire donné par un des agents mentionnés à l'article suivant, sont passibles des peines comminées par l'article 1er de la loi du 6 mars 1818, amendé par l'article 1er de la loi du 5 juin 1934".

Enfin, l'article 9 dispose que : "Sont spécialement chargés de l'exécution du présent règlement, les agents assermentés de l'Etat, à ce désignés, du Port autonome de Liège et de la Société nationale des chemins de fer belges".

\+

\+ \+

Le projet invoque comme fondement légal, indépendamment de l'article 67 de la Constitution, la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour des contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 5 juin 1934, ainsi que la loi du 21 juin 1937 relative à la création du Port autonome de Liège, notamment l'article 22 des statuts de cet établissement public, approuvés par cette loi.

.../...

Il ne ressort pas clairement de cette dernière disposition statutaire quelle est l'autorité à laquelle le législateur a attribué le pouvoir d'établir les règlements de police.

En effet, l'article 22 des statuts stipule que le règlement de police et de navigation est rendu "sur la proposition du conseil d'administration" et, d'autre part, que ce règlement est approuvé par le Roi. L'autorité qui prend le règlement de police n'est pas désignée.

Faut-il en conclure que le pouvoir d'établir le règlement appartient au conseil d'administration du Port autonome de Liège, le Roi n'intervenant qu'en qualité d'autorité de tutelle pour approuver ou refuser l'approbation de ce règlement ? Ou, au contraire, n'est-il pas plus logique et plus conforme aussi aux principes qui régissent l'exercice des pouvoirs de police dans les établissements publics, d'interpréter l'article 22 des statuts en ce sens que le conseil d'administration du Port autonome propose le règlement de police, le Roi étant chargé d'établir ce règlement ?

Quelle que soit d'ailleurs l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 22 des statuts, il n'est pas douteux que le pouvoir de prendre les règlements de police ne saurait résulter d'une convention conclue entre le Ministre des Travaux publics, le Port autonome de Liège et la Société nationale des chemins de fer belges. Les dispositions d'une telle convention,

.../...

à supposer même qu'elles fassent l'objet d'une approbation royale, ne sauraient, en tout cas, pas entraîner une des sanctions prévues par la loi du 6 mars 1818, modifiée par celle du 5 juin 1934, ou donner valablement compétence à des agents en vue de l'exécution du règlement.

Le Conseil d'Etat estime que la seule solution conforme à la loi du 21 juin 1937 et à l'article 22 des statuts approuvés par cette loi consisterait à faire prendre par le Roi lui-même le règlement de police, le conseil d'administration du Port autonome de Liège n'intervenant qu'en vue de faire des propositions au Roi.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J.SUETENS, eerste-voorzitter,
Messieurs : premier président,

D.DECLEIRE, raadsheren van State,
K.MEES, conseillers d'Etat,

L.FREDERICQ, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F.DUCHENE, assesseurs de la section de législation,

J.CYPRES, adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.MEES. Het verslag werd uitgebracht door de H.GROMMEN, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.CYPRES.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.MEES. Le rapport a été présenté par M.GROMMEN, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.SUETENS.