MTL. - 1 - L.7777/2.

- 6. MAA 1962

Coördinatie (2)

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 18e januari 1962 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 maart 1924 houdende het nieuw politie- en scheepvaartreglement voor het kanaal van Brussel naar de Rupel en voor de haven van Brussel", heeft de 1e februari 1962 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 18 janvier 1962, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 mars 1924 portant nouveau règlement de police et de navigation du canal de Bruxelles au Rupel et du port de Bruxelles", a donné le 1er février 1962 l'avis suivant :

Het ontwerp - koninklijk besluit bevat tweeërlei bepalingen :

1° sommige betreffen de scheepvaartpolitie (artikelen 1, 2 en 6) ;

2° andere betreffen de retributies voor het gebruik van de installaties (artikelen 3, 4, 5, 7, en de afstandstabel).

Alleen de Koning is bij machte, om een enig politiereglement voor de scheepvaart op het kanaal van Brussel naar de Rupel vast te stellen, dat over de volle lengte van het kanaal en voor de haven van Brussel geldig zou zijn.

Kanaal en installaties behoren immers tot het openbaar domein.

Hier oefent de Koning dus de algemene politiebevoegdheid uit, die hij over de scheepvaartwegen bezit (zie advies Raad van State, nr L.2111/2 van 7 juli 1951).

Ingewikkelder is de toestand wat het vaststellen van de retributies betreft.

Scheepvaartrechten zijn belastingen en kunnen dus alleen door een wet worden ingevoerd (zie advies Raad van State, nr L.4739/1 van 10 juni 1955).

.../...

Krachtens artikel 171 van de wet van 2 januari 1926 is de Koning "gemachtigd de weggelden der waterwegen door de Staat beheerd te regelen" binnen de grenzen en naar de regelen als vastgesteld in de artikelen 171 tot 175 van die wet, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 14 augustus 1933.

Op het kanaal van Brussel naar de Rupel vinden die wetteksten geen toepassing, want zij betreffen de door de Staat beheerde waterwegen.

De enig mogelijke rechtsgrond voor een bemoeiing van de Koning inzake retributies is hier dus artikel 9 van de wet van 11 september 1895.

Die bepaling machtigt de Koning nochtans niet tot het vaststellen van die retributies, behalve dan voor het in gebruik nemen van spoorwegen die de kaaien van de nieuwe dokken bedienen. Voor het overige verleent artikel 9 van de wet van 11 september 1895 de Koning alleen een recht van toezicht op alle verrichtinge van de maatschappij.

De statuten van die maatschappij echter, waaraan artikel 9 van de evengenoemde wet van 1895 en de daaropvolgende wetten een wettelijke erkenning verbinden, machtigen de maatschappij van het kanaal ontegenzeglijk tot het heffen van retributies.

.../...

Artikel 2, 4° en 5°, draagt de maatschappij immers de exploitatie van kanaal, haven, voorhaven en aanhorigheden en van de dokken op ; artikel 9 spreekt van "de opbrengst van het kanaal"en artikel 46 van "inkomsten"

Aangezien de teksten niet zeggen welke overheid tot het vaststellen van de retributies bevoegd is, zal het dus in beginsel zaak van de vennootschap zijn ze te bepalen mits de Koning, in de uitoefening van zijn recht van toezicht, alle desbetreffende beslissingen van de vennootschap aan zijn goedkeuring ondergeschikt kan maken.

Een aanvaardbare regeling zou dus zijn, dat de vennootschap het tarief van de retributies vaststelt, met dien verstande dat haar beslissing eerst uitwerking tegenover derden krijgt nadat een koninklijk besluit ze goedgekeurd en bindend verklaard heeft.

Het opnemen van dat tarief in het politie- en scheepvaartreglement levert niettemin onbetwistbare praktische voordelen op.

Wettigheidsbezwaren zijn tegen het procédé niet in te brengen, voor zover het zich ertoe beperkt een vormmodaliteit boven een andere te verkiezen.

Daarom moet echter aan een essentieel vereiste zijn voldaan : het initiatief tot het vaststellen van de retributies moet van de vennootschap uitgaan.

.../...

De Koning, die alleen maar controlebevoegdheid bezit, kan immers geen retributies ambtshalve opleggen of het bedrag ervan gezagshalve bepalen.

De koninklijke besluiten die het toenmalig politie- en scheepvaartreglement van 30 december 1871 tussen 1898 en 1922 hebben gewijzigd, beriepen zich trouwens telkens op "aanvragen" vanwege de vennootschap om nieuwe reglementsbepalingen aangenomen te zien. De lijst van die koninklijke besluiten staat in de aanhef van het koninklijk besluit van 25 maart 1924.

In zijn advies van 17 januari 1949 (nr L.134/2) over een ontwerp-besluit van de Regent betreffende de heffing van de scheepvaartrechten en van vergoedingen op het kanaal van Brussel naar de Rupel en in de haven van Brussel, stelde de Raad van State ook voor, in de aanhef te verwijzen naar de door de vennootschap ingediende aanvraag tot wijziging van de retributies.

Dat ontwerp is inmiddels het besluit van de Regent van 30 maart 1949 geworden.

Op grond van dit alles en mede om de eigen rechtspositie van het kanaal en de zeevaartinrichtingen van Brussel beter te doen uitkomen, leze men de aanhef van het ontwerp-koninklijk besluit naar het voorbeeld trouwens van de door de Raad van State in zijn advies van 17 januari 1949 (nr L.134/2) voorgestelde redactie, als volgt :

.../...

"Gelet op artikel 67 van de Grondwet ;

Gelet op afdeling III, artikel 2, van het decreet van 22 december 1789 -januari 1790 betreffende de vorming van primaire en van administratieve vergaderingen ;

Gelet op de wet van 11 september 1895 houdende de begroting van buitengewone ontvangsten en uitgaven voor het dienstjaar 1895, inzonderheid op artikel 9 ;

Gelet op het koninklijk besluit van 10 juli 1896 houdende goedkeuring van de statuten van de naamloze vennootschap Zeekanaal en Haveninrichting van Brussel ;

Gelet op het koninklijk besluit van 6 decembe 1897 waarbij de naamloze vennootschap Zeekanaal en Haveninrichtingen van Brussel in de plaats van het gemeentebestuur van die stad is gesteld voor alle rechten, lasten en verplichtingen die voor dat bestuur ontstaan waren uit de op die waterweg toepasselijke verordenende bepalingen ;

Gelet op de statuten van de naamloze vennootschap Zeekanaal en Haveninrichtingen van Brussel, inzonderheid op artikel 2;

Gelet op het koninklijk besluit van 25 maart 1924 houdende nieuw reglement van politie en scheepvaart van het kanaal van Brussel naar de Rupel en van de haven van Brussel, inzonderheid gewijzigd bij de besluiten van de Regent van 24 april 1948 en 30 maart 1949 ;

.../...

Gezien de aanvraag van de naamloze vennootschap Zeekanaal en Haveninrichtingen van Brussel om de tarieven van de scheepvaartrechten en de afstandstabel te wijzigen en om reglement en tarief voor het gebruik van de kranen van de vennootschap te bepalen ;

Gelet op het advies van de Raad van State ; ".

Le projet d'arrêté royal contient des dispositions qui peuvent être rangées en deux catégories :

1° certaines de ces dispositions concernent la police de la navigation (articles 1er, 2 et 6);

2° d'autres dispositions concernent les redevances à payer pour l'usage des installations (articles 3, 4, 5, 7, et tableau des distances).

Le Roi seul est en mesure d'arrêter un règlement unique de police de la navigation sur le canal de Bruxelles au Rupel, valable pour toute l'étendue du canal et pour le port de Bruxelles.

Le canal et ses installations font, en effet, partie du domaine public.

Le Roi exerce donc ici le pouvoir général de police qui lui est reconnu sur les voies navigables (Cfr. l'avis du Conseil d'Etat n° L.2111/2 du 7 juillet 1951).

La situation est, en revanche, plus complexe en ce qui concerne la fixation des redevances.

Les droits de navigation sont des impôts et ne peuvent, dès lors, être établis que par une loi (Cfr. l'avis du Conseil d'Etat n° L.4739/1 du 10 juin 1955).

Le Roi "est autorisé à régler les péages des voies navigables administrées par l'Etat" en vertu de l'article 171 de la loi du 2 janvier 1926, dans les

.../...

limites et selon les modalités fixées par les articles 171 à 175 de cette loi, modifiée par l'arrêté royal du 14 août 1933.

Ces textes légaux ne sont pas applicables au canal de Bruxelles au Rupel, puisqu'ils ne concernent que les voies navigables administrées par l'Etat.

La seule disposition susceptible, en l'occurrence, de servir de base à une intervention du Roi en matière de redevances est, dès lors, l'article 9 de la loi du 11 septembre 1895.

Cette disposition n'attribue cependant pas au Roi le pouvoir d'arrêter ces redevances, sauf toutefois en ce qui concerne l'utilisation des voies ferrées desservant les quais des nouveaux bassins. Pour le reste, l'article 9 de la loi du 11 septembre 1895 se borne à conférer au Roi un droit de contrôle sur toutes les opérations de la société.

D'un autre côté, les statuts de celle-ci, auxquels l'article 9 de la loi du 11 septembre 1895 et les lois subséquentes confèrent une reconnaissance légale, habilitent incontestablement la société du canal à percevoir des redevances.

L'article 2, 4° et 5°, confie, en effet, à la société l'"exploitation" du canal, du port, de l'avant-port et de leurs dépendances, ainsi que des bassins; l'article 9 fait allusion au "produit ... du canal"; l'article 46, enfin, mentionne les "recettes".

.../...

Dans le silence des textes quant à l'autorité compétente pour fixer les redevances, force est de conclure que c'est à la société qu'il appartient, en principe, de les établir sous réserve pour le Roi , dans l'exercice de son droit de contrôle, de subordonner à son approbation toutes les décisions prises par la société à ce propos.

Il se concevrait, dès lors, que le tarif des redevances soit fixé par la société, mais que la décision ne sortirait d'effets à l'égard des tiers qu'après avoir fait l'objet d'un arrêté royal d'approbation lui conférant le caractère obligatoire.

Le procédé qui consiste à incorporer ce tarif au règlement de police et de navigation présente, néanmoins, d'incontestables avantages d'ordre pratique.

Ce procédé, dans la mesure où il se borne à faire le choix d'une modalité de forme de préférence à une autre, ne suscite aucune objection de légalité.

Pour qu'il en soit bien ainsi, il faut, toutefois, qu'une condition essentielle soit remplie : l'initiative de la fixation des redevances doit émaner de la société.

Le Roi ne possédant qu'un pouvoir de contrôle ne peut, en effet, imposer d'office des redevances ou en fixer d'autorité le montant.

.../...

Les arrêtés royaux pris entre 1898 et 1922 et qui modifiaient le règlement de police et de navigation du 30 décembre 1871, en vigueur à l'époque, se référaient d'ailleurs à des "demandes" de la société, tendant à l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires. La liste de ces arrêtés royaux est reprise au préambule de l'arrêté royal du 25 mars 1924.

L'avis donné par le Conseil d'Etat le 17 janvier 1949 (n° L.134/2) sur un projet d'arrêté du Régent relatif à la perception des droits de navigation et de redevances sur le canal de Bruxelles au Rupel et au port de Bruxelles, intégrait également dans le préambule qu'il proposait, une référence à la demande de modification des redevances introduite par la société.

Le projet auquel se rapporte cet avis est devenu l'arrêté du Régent du 30 mars 1949.

Compte tenu de ces considérations, et en vue également de faire mieux ressortir le statut juridique particulier du canal et des installations maritimes de Bruxelles, le préambule de l'arrêté royal devrait être rédigé dans les termes ci-après ; cette rédaction s'inspire, au demeurant, de celle qui était proposée dans l'avis donné par le Conseil d'Etat le 17 janvier 1949 (n° L.134/2) :

.../...

"Vu l'article 67 de la Constitution;

Vu la section III, article 2, du décret des 22 décembre 1789-janvier 1790 relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives;

Vu la loi du 11 septembre 1895 contenant le budget des recettes et des dépenses extraordinaires pour l'exercice 1895, notamment l'article 9;

Vu l'arrêté royal du 10 juillet 1896 portant approbation des statuts de la société anonyme du canal et des installations maritimes de Bruxelles;

Vu l'arrêté royal du 6 décembre 1897 substituant la société anonyme du canal et des installations maritimes de Bruxelles à l'administration communale de cette ville, dans tous les droits, charges et obligations qui découlaient, pour cette administration, des dispositions réglementaires qui régissent cette voie navigable;

Vu les statuts de la société anonyme du canal et des installations maritimes de Bruxelles, notamment l'article 2;

Vu l'arrêté royal du 25 mars 1924 portant nouveau règlement de police et de navigation du canal de Bruxelles au Rupel et du port de Bruxelles, modifié notamment par les arrêtés du Régent des 24 avril 1948 et 30 mars 1949;

.../...

Vu la demande de la société anonyme du canal et des installations maritimes de Bruxelles tendant à modifier les tarifs des droits de navigation et le tableau des distances, ainsi qu'à déterminer le règlement et le tarif pour l'emploi des grues de la société;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
H.BUCH, raadsheren van State,
G.VAN BUNNEN, raadsheren van State,
J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
R.de RYKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
Mevrouw : J.DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs: F.LEPAGE, conseiller d'Etat, président,
H.BUCH, conseillers d'Etat,
G.VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J.LIMPENS, assesseurs de la section de législation,
R.de RYKE, assesseurs de la section de législation,
Madame : J.DE KOSTER, greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.G.VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H.J.HOEFFLER, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.G.VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M.J.HOEFFLER, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F.LEPAGE.