ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, le 6 novembre 1967, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fusionnant l'Office de récupération économique et l'Office commercial du ravitaillement sous la dénomination de "Office belge de l'économie et de l'agriculture", a donné le 8 novembre 1967 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 6e november 1967 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot samensmelting van de Dienst voor economische recuperatie en van de Handelsdienst voor ravitaillering onder de benaming van "Dienst voor bedrijfsleven en landbouw", heeft de 8e november 1967 het volgend advies gegeven :

Le projet d'arrêté soumis au Conseil d'Etat tend à fusionner l'Office commercial de ravitaillement, mis en liquidation par l'arrêté du Régent du 30 mai 1949, et l'Office de récupération économique, en un nouvel organisme : l'"Office belge de l'économie et de l'agriculture".

L'Office de récupération économique est un établissement public, soumis à la tutelle du Ministre des Affaires économiques. L'Office commercial de ravitaillement a été créé, sous l'autorité du Ministre du Ravitaillement, par l'arrêté-loi du 25 janvier 1945. Il conclut "toutes opérations commerciales jugées nécessaires au ravitaillement du pays par le Ministre du Ravitaillement". Les dépenses administratives de l'Office sont supportées par l'Etat. Le financement des opérations traitées par l'Office est assuré par l'Institut national de crédit agricole. Le Conseil d'Etat a émis l'avis, le 7 janvier 1949, que cet organisme est une administration personnalisée.

L'Office nouveau sera chargé d'exécuter à la demande et selon les directives données par le Ministre des Affaires économiques ou le Ministre de l'Agriculture, selon le cas, les missions ou opérations, précisées à l'article 2 du projet, dans le secteur des produits agricoles ou dans les autres secteurs de l'économie. Les actes commerciaux sont accomplis par les fonctionnaires dirigeant, selon le cas, l'un ou l'autre secteur, "qui agissent conformément aux directives du Ministre compétent".

Au contraire, dans l'exercice des missions qu'il accomplira dans le cadre de l'article 3, l'Office ne sera pas tenu de suivre des directives ministérielles. Le conseil d'administration ou les comités permanents auxquels

./.

le conseil d'administration peut déléguer certains pouvoirs apprécieront la manière dont ils doivent mener à bien leurs tâches.

OBSERVATIONS GENERALES.

Les différences de structure entre les organismes fusionnés et les opérations qu'ils accomplissent sont de nature à créer des difficultés.

A défaut de précision quant à la nature juridique du nouvel Office qui doit naître de la fusion d'organismes ayant des statuts différents, cet Office aurait un caractère hybride.

Il semble résulter du rapport au Roi, qui utilise à plusieurs reprises le mot "tutelle", que l'intention du Gouvernement soit de doter l'organisme nouveau de l'autonomie de gestion, c'est-à-dire d'en faire un établissement public doté de la personnalité juridique et non une administration personnalisée. Cette intention devrait être énoncée expressément dans l'article 1er, § 1er, du projet.

Dès lors, les principes généraux relatifs au fonctionnement des établissements publics seront applicables à l'Office, sous réserve des dérogations qui y sont apportées par le projet.

Aux termes de l'article 1er de l'arrêté-loi du 25 janvier 1945, les actes auxquels est partie ou intervient l'O.C.R.A. sont réputés commerciaux. Tel n'est pas le cas des actes accomplis par l'O.R.E. Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier s'il n'y aurait pas lieu de déterminer la nature des actes accomplis par le nouvel Office.

./.

L'article 6 du projet se borne à prévoir que pour les actions en justice pendantes, l'Office est substitué aux Offices fusionnés.

Il ne prévoit pas qui sera habilité à agir au nom de l'Office, tant pour les actions pendantes que pour les actions futures.

Selon les déclarations des délégués du Gouvernement, il faut distinguer le cas où les fonctionnaires dirigeant des secteurs concluent des contrats conformément aux directives des Ministres et le cas où la matière relève du conseil d'administration.

Le projet devrait être complété sur ce point.

Nonobstant la compétence qui pourra être conférée au conseil d'administration en cette matière, il y a lieu d'observer que, aux termes de l'article 4, le pouvoir de transiger et de compromettre au nom de l'Office est attribué aux Ministres, chacun en ce qui le concerne. Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier si cette dévolution de compétence répond à ses intentions.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

L'arrêté doit être numéroté.

Préambule.

1) A l'alinéa 1er, la référence à l'article 3, alinéa 2, de la loi du 31 mars 1967 doit être omise.

Doivent être également omis les alinéas 2 et 3 dont l'abrogation sera proposée.

2) Dans la mesure où le projet déroge au statut du personnel des organismes fusionnés, il y aurait lieu de procéder aux consultations syndicales requises et l'accomplissement de cette formalité devra être mentionnée au préambule.

Article 3.

Le 3° devrait être rédigé comme suit :

" 3° de négocier avec les autorités étrangères la réparation des dommages causés par la guerre, en ce compris la restitution de biens et signes monétaires et le paiement d'indemnités; il assure la garde de ceux-ci et en fait, s'il y a lieu, la remise aux ayants droit et, éventuellement, reçoit de ceux-ci les paiements qu'ils auraient à effectuer dans les conditions fixées par la loi ou les règlements".

Article 5.

Si, conformément à la suggestion faite par le Conseil d'Etat, il est prévu à l'article 1er que l'Office est doté de la personnalité juridique, l'article 5 est superflu.

Article 7.

L'alinéa 3, dernière phrase, serait mieux rédigé comme suit :

"Le Conseil est renouvelé .....".

./.

Article 9.

L'article 9 du projet prévoit que : "Les Ministres des Affaires économiques et de l'Agriculture désignent chacun auprès de l'Office un commissaire du gouvernement et un commissaire du gouvernement adjoint". L'on relèvera que, selon l'article 9 de la loi du 16 mars 1954, les commissaires du Gouvernement sont nommés par le Roi. Le rapport au Roi n'indique pas les raisons pour lesquelles le Gouvernement estime devoir déroger à cette règle générale.

Les commissaires du gouvernement exerceront leurs pouvoirs conformément aux dispositions de la loi du 16 mars 1954. Dans l'intention du Gouvernement, chaque commissaire pourra intervenir seul. Il va de soi que les commissaires du gouvernement ne pourront exercer leur veto que lorsque les organes de l'Office n'agiront pas sur les directives d'un Ministre.

Article 11.

Dans la mesure où les agents des Offices fusionnés sont sous régime contractuel, le projet ne peut porter atteinte à des droits acquis.

En conséquence, l'article 11 devrait être complété par le texte ci-dessous :

" Ceux des membres de ce personnel qui se trouvent sous régime contractuel sont transférés à l'Office avec le maintien des droits et obligations découlant de leur contrat d'engagement."

./.

Article 16.

La coordination des dispositions régissant les organismes fusionnés pourrait s'avérer juridiquement impossible. Il serait, dès lors, préférable d'abroger ces dispositions et de laisser au Roi le soin de fixer les règles de fonctionnement du nouvel Office.

Les textes suivants sont proposés :

" Article 16.

Le Roi fixe les règles de fonctionnement de l'Office.

Article 17.

Sont abrogés :

1° l'arrêté-loi du 25 janvier 1945 portant création d'un Office commercial de ravitaillement, modifié par l'arrêté du Régent du 26 mars 1949;

2° l'arrêté du Régent du 30 mai 1949 relatif à la liquidation de l'Office commercial de ravitaillement;

3° les lois relatives aux statuts de l'Office de récupération économique, O.R.E. , coordonnées le 12 mars 1956.

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de Handelsdienst voor ravitaillering, in vereffening gesteld bij het besluit van de Regent van 30 mei 1949, en de Dienst voor economische recuperatie samen te voegen tot een nieuwe instelling, de "Belgische Dienst voor bedrijfsleven en landbouw".

De Dienst voor economische recuperatie is een openbare instelling die onder toezicht staat van de Minister van Economische Zaken. De Handelsdienst voor ravitaillering is bij de besluitwet van 25 januari 1945 ingesteld "onder het gezag van de Minister van Ravitaillering". Hij sluit "alle handelsverrichtingen die door de Minister van Ravitaillering voor de ravitaillering van de bevolking noodzakelijk worden geacht". De administratieve uitgaven van de Dienst komen ten laste van de Staat. De door de Dienst behandelde verrichtingen worden gefinancieerd door het Nationaal Instituut voor landbouwkrediet. De Raad van State heeft op 7 januari 1949 geadviseerd, dat bedoelde instelling een gepersonaliseerd bestuur is.

De nieuwe Dienst wordt op verzoek van en volgens de richtlijnen van de Minister van Economische Zaken of van de Minister van Landbouw, naar gelang van het geval, belast met de uitvoering van de in artikel 2 van het ontwerp omschreven opdrachten of verrichtingen, in de sector van de "landbouwvoortbrengselen" of in de andere "bedrijfssectoren". De daden van koophandel worden verricht door de ambtenaren die, naar gelang van het geval, aan het hoofd staan van de ene of de andere sector en "in overeenstemming met de richtlijnen van de bevoegde Minister optreden".

.../.

In de uitoefening van de opdrachten die hij in het kader van artikel 3 zal vervullen, zal de Dienst daarentegen niet gehouden zijn ministeriële richtlijnen te volgen. De Raad van beheer of de bestendige comité's waaraan de Raad van beheer sommige bevoegdheden kan overdragen, oordelen zelf over de wijze waarop zij hun taak moeten volbrengen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

De structuurverschillen tussen de samengevoegde instellingen en hun verrichtingen kunnen aanleiding geven tot moeilijkheden.

Als geen nadere omschrijving wordt gegeven van de juridische aard van de nieuwe Dienst die uit de samenvoeging van instellingen met een verschillende rechtstoestand moet ontstaan, zal die Dienst een hybridisch geheel vormen.

Het verslag aan de Koning, dat herhaaldelijk het woord "voogdij" gebruikt, schijnt erop te wijzen dat de Regering aan de nieuwe instelling zelfbeheer wil verlenen, met andere woorden dat zij van die Dienst een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid en niet een gepersonaliseerd bestuur wil maken. Die bedoeling zou uitdrukkelijk tot uiting moeten komen in artikel 1, § 1, van het ontwerp.

.../...

De algemene beginselen betreffende de werkwijze van de openbare instellingen zullen dan ook op de Dienst toepassing vinden, behoudens de afwijkingen welke het ontwerp bepaalt.

Luidens artikel 1 van de besluitwet van 25 januari 1945 "worden de akten waarin de Handelsdienst voor ravitaillering als partij optreedt of tussenkomt, commercieel genoemd". Dat is niet het geval met de handelingen verricht door de Dienst voor economische recuperatie. De Regering dient uit te maken of de aard van de door de nieuwe Dienst verrichte handelingen al dan niet moet worden omschreven.

Artikel 6 van het ontwerp bepaalt alleen dat, voor de hangende rechtsvorderingen, de Dienst in de plaats treedt van de samengevoegde Diensten.

Het zegt niet wie bevoegd zal zijn om namens de Dienst op te treden, zowel wat de hangende als wat de toekomstige vorderingen betreft.

Naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard, moet een onderscheid worden gemaakt tussen het geval dat de ambtenaren die aan het hoofd staan van sectoren, contracten sluiten overeenkomstig de richtlijnen van de Ministers, en het geval dat de aangelegenheid onder de Raad van beheer ressorteert.

Het ontwerp zou in dat opzicht moeten worden aangevuld.

.../...

Niettegenstaande de bevoegdheid die in dezen aan de Raad van beheer zal kunnen worden verleend, moet worden opgemerkt dat, volgens artikel 4, "het recht om namens de Dienst dadingen aan te gaan en compromissale bedingen te maken" wordt verleend aan de Ministers, ieder wat hem betreft. De Regering behoort uit te maken of die toewijzing van bevoegdheid aan haar bedoeling beantwoordt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Het besluit moet worden genummerd.

Aanhef.

1) In het eerste lid moet de verwijzing naar artikel 3, tweede lid, van de wet van 31 maart 1967 vervallen.

Ook het tweede en het derde lid moeten vervallen, want er wordt voorgesteld de daar vermelde bepalingen op te heffen.

2) In zover het ontwerp afwijkt van het personeelsstatuut van de samengevoegde instellingen, zouden de vereiste syndicale adviezen moeten worden gevraagd en zou in de aanhef moeten worden vermeld dat aan die formaliteit is voldaan.

Artikel 3.

De tekst onder 3° zou als volgt moeten worden gelezen :

"3° de onderhandelingen met buitenlandse overheden inzake oorlogsschadevergoeding, met inbegrip van restitutie van goederen en tekenmunten en ook van schadeloosstellingen ; hij bewaart die, zorgt in voorkomend geval voor de teruggave ervan aan de rechthebbenden en ontvangt eventueel van hen de betalingen welke zij onder de bij wet of verordening vastgestelde voorwaarden zouden te verrichten hebben".

Artikel 5.-

Als, overeenkomstig het voorstel van de Raad van State, in artikel 1 wordt bepaald dat de Dienst rechtspersoonlijkheid bezit, wordt artikel 5 overbodig.

Artikel 7.-

Het derde lid, laatste volzin, van de Franse tekst zou beter als volgt worden gelezen :

"Le Conseil est renouvelé .....".

Artikel 9.-

Artikel 9 van het ontwerp bepaalt : "De Minister van Economische Zaken en de Minister van Landbouw stellen elk bij de Dienst een Regeringscommissaris en een Adjunct-Regeringscommissaris aan". Er moge worden op gewezen dat, volgens artikel 9 van de wet van 16 maart 1954, de Regeringscommissarissen door de Koning worden benoemd. Het verslag aan de Koning zegt niet waarom de Regering meent van die algemene regel te moeten afwijken.

De Regeringscommissarissen oefenen hun bevoegdheid uit overeenkomstig de bepalingen van de wet van 16 maart 1954. De Regering bedoelt het zo, dat iedere commissaris alleen zal kunnen optreden. Het spreekt vanzelf dat de Regeringscommissarissen hun veto slechts zullen kunnen stellen als de organen van de Dienst niet volgens de richtlijnen van een Minister mochten handelen.

.../...

Artikel 11.-

In de mate waarin het personeel van de samengevoegde Diensten onder arbeidsovereenkomst staat, mag het ontwerp geen afbreuk doen aan verkregen rechten.

Artikel 11 zou dan ook als volgt moeten worden aangevuld :

" Personeelsleden die onder arbeidsovereenkomst staan, worden naar de Dienst overgeplaatst met behoud van de aan hun arbeidsovereenkomst verbonden rechten en plichten".

Artikel 16.-

Juridisch is het wellicht onmogelijk de bepalingen betreffende de samengevoegde instellingen te coördineren. Het ware dan ook beter die bepalingen op te heffen en de regelen betreffende de werkwijze van de nieuwe Dienst door de Koning te laten vaststellen.

Daartoe worden de volgende teksten voorgesteld :

"Artikel 16.-

De Koning bepaalt de regelen betreffende de werkwijze van de Dienst.

.../....

Artikel 17.-

Opgeheven worden :

1° de besluitwet van 25 januari 1945 houdende oprichting van een Handelsdienst voor ravitaillering, gewijzigd bij het besluit van de Regent van 26 maart 1949 ;

2° het besluit van de Regent van 30 mei 1949 betreffende de vereffening van de Handelsdienst voor ravitaillering ;

3° de wetten betreffende de statuten van de Dienst voor economische recuperatie, D.E.R., gecoördineerd op 12 maart 1956".

La chambre était composée de

Messieurs : G. VAN BUNNEN, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

J.MASQUELIN, conseillers d'Etat,
Madame : G.CISELET, staatsraden,
Mevrouw :

Messieurs : P.DE VISSCHER, assesseurs de la section
de Heren : de législation,
G.ARONSTEIN, bijzitters van de afdeling
wetgeving,

G.DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M.P.MAROY, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G.DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P.MAROY, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G.VAN BUNNEN.