ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 14 novembre 1967, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant le règlement sur les réquisitions civiles en matière de véhicules automobiles et portant création d'un Bureau des transports routiers", a donné le 29 novembre 1967 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 14e november 1967 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van het reglement op de burgerlijke opeisingen inzake motorvoertuigen en oprichting van een Bureau voor baantransporten", heeft de 29e november 1967 het volgend advies gegeven :

I.

Aux termes du § 5 figurant dans l'article 1er du projet, le personnel du Bureau des transports routiers, de ses agences et de ses sous-agences est désigné par le Ministre des Communications, autant que possible parmi le personnel des administrations de l'Etat, des provinces, des communes ou d'organismes publics. Ce personnel conserve le statut administratif et pécuniaire ainsi que les droits à l'avancement de grade ou de traitement dont il jouissait dans son service d'origine. Toutefois, les peines disciplinaires prévues par son statut sont infligées par le Ministre des Communications . Les personnes recrutées temporairement en dehors des administrations et organisations visées ci-dessus sont soumises au statut administratif et pécuniaire des agents temporaires de l'Etat.

Selon les explications du fonctionnaire délégué, le Bureau des transports routiers ne fonctionnera que pendant le temps de guerre. Les dispositions précitées ne sont donc destinées à recevoir application que pendant cette période.

1. L'article 10 de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916, relatif à l'état de guerre et à l'état de siège, tel qu'i est modifié par l'article unique de la loi du 5 mars 193[illegible] concernant les citoyens appelés par engagements volontai ou par réquisition à assurer le fonctionnement des servi ces publics en temps de guerre, prévoit, dans son § 1er la possibilité de réquisitionner les personnes et les choses et dispose, dans le § 2, que "les réquisitions d personnes ne sont faites qu'en cas d'insuffisance d'en gements volontaires".

..

Par ailleurs, une autre loi, également du 5 mars 1935 et concernant les devoirs des fonctionnaires en temps de guerre, dispose, dans l'article 1er, que "tout titulaire d'une fonction, office ou emploi publics, toute personne chargée d'un service public, tout administrateur, employé ou agent d'un établissement public ou d'un service autorisé ou concédé par l'Etat, la province ou la commune, non appelé sous les armes, doit, en cas de mobilisation de l'armée, toute son activité à l'accomplissement des ordres qui lui sont donnés par ses chefs ou par les chefs à la disposition desquels ceux-ci le mettent".

Il résulte de ces dispositions légales que, pour le temps de guerre, le fonctionnement des services publics peut être assuré :

- soit par du personnel détaché à cet effet par l'autorité dont ce personnel relève;
- soit par des personnes engagées volontaires ou, à leur défaut, par des personnes réquisitionnées.

En disposant que le personnel du Bureau des transports routiers est "désigné" par le Ministre, le projet vise, en réalité, selon les explications du fonctionnaire délégué, la réquisition.

Comme il a déjà été dit, les réquisitions de personnes ne peuvent être faites qu'en cas d'insuffisance d'engagements volontaires.

En donnant au Ministre un pouvoir inconditionnel de réquisition, le projet dépasse les limites fixées en la matière par l'arrêté-loi du 11 octobre 1916.

.../...

Le Roi ne trouve pas pareil pouvoir dans la loi du 16 juin 1937 qui est d'interprétation restrictive et qui ne lui permet pas d'aller à l'encontre des dispositions d'une loi, ni dans aucune autre disposition légale.

2. En ce qui concerne le régime disciplinaire du personnel, une question de légalité se pose également. On peut concevoir que les agents réquisitionnés des administrations de l'Etat ne soient plus soumis qu'à un seul pouvoir disciplinaire, celui du Ministre des Communications. Mais pour les agents dont le statut est fixé par la loi - comme les agents des provinces, des communes ou de certains organismes publics - le Roi ne peut, sans en avoir reçu le pouvoir, décider que le Ministre exercera sur ces agents le pouvoir disciplinaire tel qu'il est prévu par leur statut. C'est là, en effet, modifier la loi qui fixe ce statut.

II.

1. Le projet définit la mission nouvelle du Bureau des transports routiers et prévoit que ce bureau pourra, notamment, réquisitionner les "véhicules automobiles, remorques et semi-remorques affectés soit au transport rémunéré de personnes, soit au transport de choses, rémunéré ou non".

Il résulte, cependant, d'autres dispositions de l'article 48 non modifiées par le projet, que des véhicules autres que les véhicules précités peuvent être soumis à la réquisition civile : les motocyclettes, les tracteurs, les voitures de tourisme ... (voir, notamment, l'article 48, A, 1, 3 et 4).

.../...

2. Aux termes du projet, le Bureau des transports routiers exerce le droit de réquisition (article 48, A, §§ 2 et 3), cependant que l'article 2 du projet décide que "la réquisition est faite au nom du Ministre des Communications par des commissions de réquisition des véhicules automobiles".

Ces commissions, dont la composition et le fonctionnement sont réglés par l'article 48, B, a, alinéas 10 à 13, sont indépendantes du Bureau des transports routiers.

On doit se demander, dès lors, qui exerce le pouvoir de réquisition : les commissions ou le Bureau.

3. Il ressort des constatations faites ci-dessus que les modifications partielles que le projet apporte à l'article 48 ont pour effet de rendre cet article incohérent. Il apparaît, dès lors, nécessaire de revoir tout l'article 48.

I.

Artikel 1, § 5, van het ontwerp bepaalt : "Het personeel van het Bureau voor baantransporten, van de agentschappen en onderagentschappen wordt aangeduid door de Minister van Verkeerswezen, in de mate van het mogelijke onder het personeel van de besturen van de Staat, de provincies, de gemeenten of publiekrechtelijke instellingen. Dit personeel behoudt de administratieve rechtstoestand en de bezoldigingsregeling alsmede de rechten op bevordering in graad en wedde die het in zijn dienst van herkomst genoot. De door zijn statuut voorziene tuchtstraffen worden echter opgelegd door de Minister van Verkeerswezen. De buiten de hiervoren bedoelde besturen en instellingen tijdelijk aangeworven personen genieten de administratieve rechtstoestand en de bezoldigingsregeling van het tijdelijk Rijkspersoneel".

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, zal het Bureau voor baantransporten alleen in oorlogstijd werken. De aangehaalde bepalingen zullen dus ook alleen dan toepassing vinden.

1. Artikel 10 van de besluitwet van 11 oktober 1916 betreffende de staat van oorlog en de staat van beleg, zoals het gewijzigd is bij het enig artikel van de wet van 5 maart 1935 betreffende de Staatsburgers die, bij vrijwillige dienstneming of bij opeising, in oorlogstijd de werking der openbare diensten moeten verzekeren, voorziet in § 1 in de mogelijkheid om personen en zaken op te eisen, en bepaalt in § 2 : "Personen zullen ... slechts worden opgeëist ingeval het aantal vrijwillige dienstnemingen ontoereikend is".

.../...

Een andere wet, ook van 5 maart 1935, die betrekking heeft op de plichten der ambtenaren in oorlogstijd, bepaalt in artikel 1 : "Ieder persoon die een openbare functie, een openbare post of een openbaar ambt waarneemt, ieder persoon belast met een openbare dienst, ieder beheerder, beambte of bediende van een openbare inrichting of van een door de Staat, de provincie of de gemeente geautoriseerde of geconcedeerde dienst moet, in geval van mobilisatie van het leger, als hij niet onder de wapens geroepen wordt, al zijn krachten besteden aan de uitvoering der bevelen die hem gegeven worden door zijn chefs of door de chefs tot wier beschikking zijn meerderen hem stellen".

Uit die wetsbepalingen volgt dat de werking van de openbare diensten voor de oorlogstijd kan worden verzekerd :

- ofwel door personeel dat daartoe gedetacheerd is door de overheid waaronder het ressorteert;
- ofwel door personen die vrijwillig dienstnemen of, bij hun ontstentenis, door opgeëiste personen.

Wanneer het bepaalt dat het personeel van het Bureau voor baantransporten wordt "aangeduid" door de Minister, doelt het ontwerp, volgens de gemachtigde ambtenaar, in feite op de opeising.

Zoals reeds gezegd is, kunnen personen slechts worden opgeëist ingeval het aantal vrijwillige dienstnemingen ontoereikend is.

.../...

Waar het ontwerp aan de Minister een onvoorwaardelijke opeisingsbevoegdheid verleent, treedt het buiten de grenzen welke de besluitwet van 11 oktober 1916 ter zake heeft vastgesteld.

Een zodanige bevoegdheid vindt de Koning noch in de wet van 16 juni 1937, die beperkend moet worden uitgelegd en hem niet toestaat tegen de bepalingen van een wet in te gaan, noch in enige andere wetsbepaling.

2. Ook in verband met de wettigheid van de tuchtregeling voor het personeel is er een probleem. Dat opgeëiste ambtenaren van de Rijksbesturen nog slechts onder één tuchtgezag, dat van de Minister van Verkeerswezen, komen te staan, is aanvaardbaar. Maar als het om ambtenaren gaat wier statuut bij de wet is bepaald - bijvoorbeeld ambtenaren van provincies, gemeenten of sommige openbare instellingen - kan de Koning, als hem daartoe geen bevoegdheid is verleend, niet beslissen dat de Minister over hen het tuchtgezag zoals dat in hun statuut is geregeld, zal uitoefenen. Dat zou immers betekenen dat de wet die dat statuut bepaalt, gewijzigd wordt.

II.

1. Het ontwerp omschrijft de nieuwe opdracht van het Bureau voor baantransporten en bepaalt dat het bureau onder meer zal kunnen opeisen "de motorvoertuigen, aanhangwagens en opleggers gebruikt hetzij voor het bezoldigd vervoer van personen, hetzij voor het vervoer van zaken tegen vergoeding of niet".

.../...

Uit andere bepalingen van artikel 48, welke het ontwerp niet wijzigt, blijkt echter dat nog andere dan de hiervorengenoemde voertuigen voor burgerlijke opeising in aanmerking kunnen komen : motorrijwielen, tractors, personenwagens ... (zie onder meer artikel 48, A, 1, 3 en 4).

2. Luidens het ontwerp oefent het Bureau voor baantransporten het opeisingsrecht uit (artikel 48, A, §§ 2 en 3) terwijl het in artikel 2 nochtans bepaalt : "De opeising geschiedt namens de Minister van Verkeerswezen door commissies voor de opeising der motorvoertuigen".

Die commissies, waarvan de samenstelling en de werkwijze geregeld zijn in artikel 48, B, a, tiende tot dertiende lid, zijn onafhankelijk van het Bureau voor baantransporten.

De vraag is dan wie de opeisingsbevoegdheid uitoefent : de commissies of het Bureau.

3. Uit dit alles volgt dat artikel 48, door de gedeeltelijke wijzigingen welke het ontwerp erin aanbrengt, vrij onsamenhangend wordt en dat het in zijn geheel moet worden herzien.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	G.VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat, staatsraad,	président, voorzitter,
	J.MASQUELIN,	conseillers d'Etat,	
Madame : Mevrouw :	G.CISELET,	staatsraden,	
Messieurs : de Heren :	R.PIRSON,	assesseurs de la section de législation,	
	F.RIGAUX,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G.DE LEUZE,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. 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.J.COOLEN, substitut de l'auditeur général.

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.J.COOLEN, substituut auditeur generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G.DE LEUZE. (s.) G.VAN BUNNEN.