18 NOV 1968
Coordination

ML.

L. 10.523/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 12 septembre 1968, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant refonte du statut de la Régie des voies aériennes", a donné le 14 octobre 1968 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 12e september 1968 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende omwerking van het statuut van de Regie der luchtwegen", heeft de 14e oktober 1968 het volgend advies gegeven :

18-XI-68

Préambule.

L'alinéa 1er du préambule devrait être rédigé dans les termes suivants :

"Vu la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, telle qu'elle a été modifiée ultérieurement, notamment l'article 17;".

Le considérant pourrait être rédigé comme suit :

"Considérant qu'il est nécessaire de mettre les statuts de la Régie des voies aériennes en concordance avec la loi du 16 mars 1954 précitée et qu'il échet de refondre les dispositions maintenues ou modifiées avec les dispositions nouvelles;".

Articles 1er et 2.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 1er.-

Les dispositions de l'arrêté-loi du 20 novembre 1946 portant création de la Régie des voies aériennes sont mises en concordance avec la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et refondues conformément au texte annexé au présent arrêté.

Article 2.-

L'arrêté-loi du 20 novembre 1946 portant création de la Régie des voies aériennes est abrogé".

.../...

Annexe .

S'agissant d'une mise en concordance de textes législatifs existants, le Conseil d'Etat doit se borner à vérifier si l'arrêté proposé réalise exactement cet objet. Il s'abstient donc de toute observation sur la teneur de certaines dispositions, telles que celles de l'article 2, alinéa 4, aux termes duquel "il (le Ministre) nomme et révoque les avocats et autres conseils de la R.V.A. et fixe leurs honoraires".

Article 2.

L'alinéa 3 de cet article reprend textuellement l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 20 novembre 1946, aux termes duquel le Ministre nomme et révoque le personnel de la R.V.A., à l'exception du directeur général, et fixe les rémunérations.

La détermination de l'autorité qui a compétence pour nommer et révoquer le personnel et pour fixer ses rémunérations est un élément du statut de ce personnel, matière que l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 a placée dans les attributions du Roi.

En maintenant la disposition précitée dans la refonte du statut de la R.V.A. , l'arrêté en projet ne réaliserait pas, sur ce point, la mise en concordance prévue par l'article 17 de la loi du 16 mars 1954.

Cette disposition doit donc en être omise.

.../...

Pour réaliser l'intention du Gouvernement de maintenir le système actuel jusqu'à fixation d'un statut complet par arrêté royal, il conviendrait que le Roi prenne, sur base de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954, un arrêté séparé conférant au Ministre le pouvoir dont il est actuellement investi, arrêté qui devra être préalablement soumis à l'accord du Ministre de la Fonction publique.

Article 7.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le § 1er et de le remplacer par une disposition plus générale faisant l'objet d'un article final rédigé comme suit :

"Article ...

Pour tout ce qui n'est pas réglé par les dispositions qui précèdent, la Régie des voies aériennes est soumise aux règles prévues, pour les organismes de la catégorie A, par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ".

*

* *

L'article 16, alinéa 2, du statut actuel de la R.V.A. dispose :

.../...

"Ces marchés feront l'objet d'adjudications publiques ou d'appels à la concurrence, sauf dérogation à approuver par le Ministre qui a l'aéronautique civile dans ses attributions".

Aux termes de l'article 7bis, § 4, de la loi du 16 mars 1954, "Les organismes d'intérêt public visés par la présente loi peuvent traiter de gré à gré dans les cas où l'Etat jouit de cette faculté ainsi que dans les cas où ils peuvent le faire en vertu de leurs dispositions organiques et statutaires".

Quant à l'article 7, § 3, du projet, il porte que "Elle (la R.V.A.) ne peut traiter de gré à gré que dans les cas où l'Etat jouit de cette faculté, sauf dérogation à approuver par le Ministre qui a l'aéronautique civile dans ses attributions".

On observera que le texte du projet est conforme, dans sa première partie, à l'article 7bis, § 4, de la loi de 1954 qui permet aux organismes d'intérêt public de traiter de gré à gré dans les cas où l'Etat jouit de cette faculté et qu'il maintient, dans sa deuxième partie, une disposition statutaire actuelle de la R.V.A. autorisant des dérogations de la manière la plus large, à condition qu'elles soient approuvées par le Ministre.

Ce maintien est-il compatible avec la disposition finale de l'article 7bis, § 4, de la loi du 16 mars 1954 permettant aux organismes d'intérêt public de traiter également de gré à gré "dans les cas où ils peuvent le faire en vertu de leurs dispositions organiques et statutaires" ?

Deux interprétations paraissent ici possibles .

.../...

On pourrait interpréter ce texte de l'article 7bis, § 4, en ce sens que les cas envisagés sont des cas objectivement spécifiés, comme ceux qui sont visés par la disposition en vertu de laquelle l'Etat jouit de la faculté de traiter de gré à gré (article 12, § 2, de la loi du 4 mars 1963 relative aux marchés passés au nom de l'Etat). Dans pareille interprétation, le texte du projet ne serait pas compatible avec la loi de 1954, car il envisage n'importe quel cas, sans spécification aucune, sous la seule condition de l'approbation du Ministre.

Le texte pourrait aussi être interprété en ce sens que les organismes d'intérêt public peuvent traiter de gré à gré, non seulement dans les cas où l'Etat jouit de cette faculté, mais également si les organismes "peuvent le faire en vertu de leurs dispositions organiques et statutaires". Or, en l'espèce, la disposition statutaire maintenue est extrêmement large et permet au Ministre, dans chaque cas particulier où il le jugera opportun, d'approuver toute dérogation au système général. Dans cette deuxième interprétation, le texte du projet serait compatible avec la loi de 1954.

Si la première des deux interprétations peut se recommander , sur le plan logique, parce qu'elle donne au terme "cas" employé dans la deuxième partie de l'article 7bis, § 4, de la loi du 16 mars 1954 le même sens objectif qu'il a dans la première partie de cet article, il faudrait cependant, pour conclure à l'incompatibilité de la disposition statutaire maintenue avec la disposition finale dudit article 7bis, § 4, considérer comme certain que la première a été abrogée implicitement par la seconde.

Le Conseil d'Etat n'a pas pareille certitude.

*

* *

.../...

Le projet ne reproduit pas la première partie de l'alinéa 2 de l'article 9 actuel de l'arrêté-loi du 20 novembre 1946. Or, le maintien de cette disposition n'est pas incompatible avec le pouvoir conféré au Roi par l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 de fixer le statut. En effet, il n'a pu entrer dans l'intention du législateur de 1954 de supprimer une procédure qui, en raison de son caractère consultatif, ne porte pas atteinte au pouvoir du Roi de fixer le statut.

Article 10.

Dans la rédaction de l'article 10, il y a lieu de tenir compte de la terminologie des articles 38 et suivants de la loi du 27 juin 1937 qui n'est entrée en vigueur que postérieurement à l'arrêté-loi du 20 novembre 1946. En conséquence le mot "judiciaire" doit être omis.

Autres observations.

Le projet ne reproduit pas l'article 24 du statut actuel qui dispose que les fonds disponibles de la R.V.A. sont placés à l'Office des chèques postaux ou à la Banque nationale. Cet article emploie le terme "placés" comme synonyme de "déposés", à l'opposé de l'article 12, § 2, où le mot "placement" est synonyme d'investissement. Comme les deux articles ont un objet différent, ils ne sont pas inconciliables.

*

* * .../...

La loi du 16 mars 1954 règle de manière complète la présentation des budgets et des comptes. On peut donc omettre l'article 28 de l'arrêté-loi du 20 novembre 1946. Au contraire, l'article 29 de cet arrêté-loi ne doit pas être omis mais adapté.

En effet, la suppression du bilan aurait pour conséquence de faire échec à l'application de l'article 6, § 2, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1954, qui prévoit :

"Pour les organismes tenus par la loi ou par leurs statuts d'établir annuellement un bilan, ce bilan, accompagné d'un compte de résultats, remplace la situation prévue à l'alinéa premier".

AANHEF.

Het eerste lid van de aanhef leze men zo :

"Gelet op de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, zoals ze later is gewijzigd, inzonderheid op artikel 17;".

De considerans kan als volgt worden geredigeerd :

"Overwegende dat de statuten van de Regie der luchtwegen in overeenstemming dienen te worden gebracht met voornoemde wet van 16 maart 1954 en dat de gehandhaafde of gewijzigde bepalingen met de nieuwe bepalingen tot één tekst moeten worden verwerkt;".

Artikelen 1 en 2.

De volgende lezing wordt in overweging gegeven :

"Artikel 1.-

De bepalingen van de besluitwet van 20 november 1946 tot oprichting van de Regie der luchtwegen worden in overeenstemming gebracht met de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en omgewerkt overeenkomstig de bij dit besluit gevoegde tekst.

Artikel 2.-

De besluitwet van 20 november 1946 tot oprichting van de Regie der luchtwegen wordt opgeheven".

.../...

BIJLAGE.

Aangezien het hier gaat om het met elkaar in overeenstemming brengen van bestaande wetteksten moet de Raad van State er zich toe beperken na te gaan of het voorgenomen besluit dat doel precies verwezenlijkt. Hij onthoudt zich dan ook van enige opmerking over de inhoud van sommige bepalingen, bijvoorbeeld van artikel 2, vierde lid, volgens het welk "hij (de Minister) de advocaten en andere raadsheren van de R.L.W. benoemt en afzet, en hun ereloon bepaalt".

Artikel 2.

Het derde lid van dat artikel zegt woordelijk hetgeen in artikel 2, derde lid, van de besluitwet van 20 november 1946 staat,namelijk dat de Minister het personeel van de R.L.W., met uitzondering van de directeur-generaal, benoemt en afzet, en dat hij de bezoldiging van dat personeel bepaalt.

Het aanwijzen van de overheid die bevoegd is om het personeel te benoemen en af te zetten en om zijn bezoldiging te bepalen is een onderdeel van het statuut van dat personeel; deze materie behoort ingevolge artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 tot de bevoegdheid van de Koning.

Met het behoud van voornoemde bepaling in het omgewerkte statuut van de R.L.W. zou de in artikel 17 van de wet van 16 maart 1954 bedoelde overeenstemming in dat opzicht niet worden bereikt.

.../...

Die bepaling moet dan ook vervallen.

Om, zoals de Regering het bedoelt, de huidige regeling aan te houden tot bij koninklijk besluit een volledig statuut is vastgesteld, moet de Koning op grond van artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 een afzonderlijk besluit uitvaardigen, dat de Minister de bevoegdheid geeft waarmee hij thans is bekleed. Dat besluit moet vooraf aan het akkoord van de Minister van het Openbaar Ambt worden onderworpen.

Artikel 7.

De Raad van State stelt voor, de eerste paragraaf te schrappen en hem te vervangen door een algemener bepaling, in een als volgt te stellen slotartikel :

"Artikel ....

Voor al wat niet in de vorenstaande bepalingen is geregeld, is de Regie der luchtwegen onderworpen aan de regelen die voor de instellingen van de categorie A zijn vastgesteld bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut".

*
* *

Artikel 16, tweede lid, van het huidige statuut van de R.L.W. bepaalt :

"Die overeenkomsten geven aanleiding tot openbare aanbestedingen of oproepen tot de mededinging, behoudens afwijking goed te keuren door de Minister tot wiens bevoegdheid de burgerlijke luchtvaart behoort".

.../...

Volgens artikel 7bis, § 4, van de wet van 16 maart 1954 kunnen "de in deze wet bedoelde instellingen van openbaar nut onderhands onderhandelen in de gevallen waarin de Staat over bedoelde mogelijkheid beschikt, alsmede in de gevallen waar zij krachtens hun organieke en statutaire bepalingen gemachtigd zijn zulks te doen".

Artikel 7, § 3, van het ontwerp bepaalt van zijn kant dat de "R.L.W. slechts onderhands kan onderhandelen in de gevallen waarin de Staat over die mogelijkheid beschikt, behoudens afwijking goed te keuren door de Minister tot wiens bevoegdheid de burgerlijke luchtvaart behoort".

De tekst van het ontwerp stemt in het eerste gedeelte overeen met artikel 7bis, § 4, van de wet van 1954, volgens hetwelk de instellingen van openbaar nut hun overeenkomsten onderhands mogen sluiten in de gevallen waarin de Staat over die mogelijkheid beschikt, terwijl in het tweede gedeelte een bepaling uit het huidige statuut van de R.L.W. wordt behouden die de ruimst mogelijke afwijkingen toestaat, als daarvoor maar de goedkeuring van de Minister wordt verkregen.

Is het behoud van die bepaling wel overeen te brengen met hetgeen in de wet van 16 maart 1954 aan het slot van artikel 7bis, § 4, is gezegd : dat de instellingen van openbaar nut hun overeenkomsten ook onderhands mogen sluiten "in de gevallen waar zij krachtens hun organieke en statutaire bepalingen gemachtigd zijn zulks te doen"?

.../...

Twee interpretaties lijken mogelijk.

De tekst van artikel 7bis, § 4, kan zo worden uitgelegd dat het om objectief omschreven gevallen gaat, zoals die welke bedoeld zijn in de bepaling op grond waarvan de Staat zijn overeenkomsten onderhands kan sluiten (artikel 12, § 2, van de wet van 4 maart 1963 betreffende het sluiten van overeenkomsten voor rekening van de Staat). Zo gezien zou de tekst van het ontwerp onbestaanbaar zijn met de wet van 1954, want hij doelt op ieder geval, welk het ook zij, zonder enige nadere omschrijving, met als enige voorwaarde de goedkeuring van de Minister.

De tekst kan echter ook zo worden gelezen, dat de instellingen van openbaar nut hun overeenkomsten onderhands kunnen sluiten, niet alleen in de gevallen waarin de Staat over die mogelijkheid beschikt maar ook wanneer zij "krachtens hun organieke en statutaire bepalingen gemachtigd zijn zulks te doen". De in het ontwerp behouden statuutbepaling nu is zeer ruim en staat de Minister toe, in ieder afzonderlijk geval waarin hij dat wenselijk acht, enige afwijking van de algemene regeling goed te keuren. In die lezing ware de tekst van het ontwerp wel bestaanbaar met de wet van 1954.

De eerste lezing moge, als logischer, de voorkeur verdienen, omdat zij aan het woord "geval", zoals het in het tweede gedeelte van artikel 7bis, § 4, van de wet van 16 maart 1954 gebruikt wordt, dezelfde objectieve betekenis hecht als er in het eerste gedeelte van dat artikel aan is gegeven. Maar om te kunnen besluiten dat de gehandhaafde statuutbepaling onbestaanbaar is met de slotbepaling van genoemd artikel 7bis, § 4, zou er

.../...

de zekerheid moeten zijn dat de eerste stilzwijgend is opgeheven door de tweede.

Die zekerheid heeft de Raad van State niet.

*
* *

Het eerste gedeelte van het tweede lid van het huidige artikel 9 van de besluitwet van 20 november 1946 komt in het ontwerp niet meer voor. Toch is het behoud van die bepaling niet onverenigbaar met de in artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 aan de Koning gegeven bevoegdheid om het statuut vast te stellen. De wetgever van 1954 kan immers niet hebben bedoeld een procedure af te schaffen die, doordat ze een adviesprocedure is, geen afbreuk doet aan 's Konings bevoegdheid om het statuut vast te stellen.

Artikel 10.

Men volge hier de terminologie van de artikelen 38 en volgende van de wet van 27 juni 1937, die eerst na de besluitwet van 20 november 1946 in werking is getreden. Het woord "gerechtelijke" moet dus vervallen.

Verdere opmerkingen.

Artikel 24 van het huidige statuut, volgens hetwelk de beschikbare gelden van de R.L.W. bij het Postcheckambt worden "belegd", staat niet meer in de nieuwe tekst. De term "belegd" betekent in dat artikel "gedeponeerd", anders dan in artikel 12, § 2, waar "beleggingen" in de zin

.../...

van "investeringen" is gebruikt. Die artikelen handelen over twee verschillende zaken en zijn dus niet onbestaanbaar met elkaar.

*
* *

Het voorleggen van de begrotingen en rekeningen is volledig geregeld in de wet van 16 maart 1954. Artikel 28 van de besluitwet van 20 november 1946 kan dus vervallen. Artikel 29 daarentegen moet niet weggelaten, maar aangepast worden.

Als men de balans laat vervallen, verhindert men immers de toepassing van artikel 6, § 2, tweede lid, van de wet van 16 maart 1954, dat bepaalt :

"Voor de instellingen die door de wet of door hun statuten tot het opmaken van een jaarbalans worden verplicht, komt die balans, samen met een resultaatrekening, in de plaats van de in het eerste lid voorgeschreven toestandsopgave".

La chambre était composée de

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

J. MASQUELIN, conseillers d'Etat,

Madame :
Mevrouw : G. CISELET, staatsraden,

Messieurs : P. DE VISSCHER, assesseurs de la
de Heren : section de législation,
M. VERSCHELDEN, 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.

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 GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

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