ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de égislation, deuxième chambre, aisi par le Ministre des ravaux publics, le 13 mars 1975, 'une demande d'avis sur un pro- et d'arrêté royal "portant le èglement organique de l'Office e la navigation", a donné le juin 1975 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 13e maart 1975 door de Minister van Openbare Werken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende het organiek reglement van de "Office de la navigation", heeft de 2e juni 1975 het volgend advies gegeven :

Le règlement en projet ne concerne que l'Office de la navigation dont la création est prévue par un projet de loi sur lequel le Conseil d'Etat a donné son avis (L. 12.243/2.); il en résultera que l'Office de la navigation et le "Dienst der scheepvaart" seront chacun régis par un règlement propre pour régler des matières qui sont pratiquement les mêmes.

Si, comme il a été proposé dans l'avis rappelé ci-dessus, une loi unique est adoptée pour l'institution de l'Office de la navigation et du "Dienst der scheepvaart", un même règlement organique devra en assurer le fonctionnement et ce d'autant plus qu'il résulte à suffisance des dispositions du projet en examen, que l'intention du Gouvernement est de soumettre les deux Offices aux mêmes dispositions, qui ne doivent, dès lors, pas être contenues dans des actes différents; à défaut d'adopter une telle solution, le texte du projet doit comporter des dispositions qui, dans l'intitulé et le dispositif du texte français du règlement du 16 février 1929, tel qu'il a été modifié par des arrêtés ultérieurs, suppriment toutes mentions de "l'Office de la navigation" et les remplacent par "Dienst der scheepvaart".

Le projet s'inspire, dans une très large mesure, du règlement organique de l'Office de la navigation - Dienst der scheepvaart, approuvé par l'arrêté royal du 16 février 1929 et modifié par les arrêtés royaux des 5 mai 1930, 18 et 22 juillet 1932, par

.../...

l'arrêté du Régent du 9 août 1948 et par les arrêtés royaux des 16 novembre 1955 et 9 août 1972.

N'est cependant pas reprise, la disposition de l'article 25 du règlement organique de 1929 modifié par l'arrêté royal du 16 novembre 1955, prise en exécution de l'article 13 de la loi du 16 mars 1954, qui prévoit la désignation, auprès de l'Office, d'un reviseur. Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat, cette disposition a été omise par oubli et sera reprise dans le projet.

Selon le préambule, le projet trouve son fondement dans la loi actuellement en projet créant l'Office de la navigation. Le préambule mentionne également l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public.

La loi en projet classe l'Office de la navigation dans la catégorie B des organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 dont l'article 11 dispose que le Roi fixe le statut et le cadre du personnel.

Aucune disposition de l'arrêté royal en projet ne prévoit que le personnel de l'Office est placé sous le statut fixé par l'arrêté royal du 8 janvier 1973. Une telle mesure ne peut d'ailleurs être

.../...

prise que dans le respect de certaines dispositions réglementaires concernant notamment la consultation syndicale prévue par l'article 6 de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics. La référence à l'arrêté royal du 8 janvier 1973, doit donc être omise.

D'autre part, il convient de viser au préambule la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public; en effet, plusieurs dispositions du règlement en projet notamment les articles 11, alinéa 3, et 13 trouvent leur fondement dans cette loi.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES.

Chapitre Ier.

Plusieurs dispositions du projet, telles que celles qui sont relatives à la durée des mandats du conseil d'administration et au fonctionnement de ce conseil, n'auront de fondement légal qu'à la condition que la loi prévoie une disposition habilitant le Roi à fixer le règlement organique de l'Office ainsi qu'il a été proposé dans l'avis L. 12.243/2.

.../...

Article 1er.

Il va de soi, d'une part, que le conseil d'administration n'a de pouvoirs que dans les limites de la loi et, d'autre part, que ces pouvoirs ne pourraient être limités par un règlement que dans la mesure où celui-ci trouverait son habilitation dans une loi. Pour le surplus, l'article énonce une règle qui ne peut être que la conséquence nécessaire de l'article 6 de la loi en projet. Il n'a donc pas de portée normative et doit être omis.

Article 2.

A l'alinéa 3 de cet article, mieux vaudrait écrire : "... que si la majorité de ses membres sont présents ou représentés".

Article 3.

En fin de l'alinéa 1er, il serait plus indiqué de remplacer le mot "spécial" par l'expression "à ce destiné".

Article 4.

Le texte suivant est proposé :

.../...

"Article 4.-

Le mandat des membres du conseil a une durée de six ans; il est renouvelable.

Cessent de faire partie du conseil, les membres qui n'exercent plus les fonctions qui avaient justifié leur nomination. Ils restent cependant en fonction jusqu'à leur remplacement.

Il est pourvu ... . Le nouveau membre achève le mandat du membre qu'il remplace".

Cette disposition devrait figurer à la place de l'article 1er que le Conseil d'Etat propose de supprimer.

Article 5.

Cette disposition détermine l'organe auquel est attribué le pouvoir de nomination des membres du personnel de l'Office, à l'exception toutefois du directeur général. Pour faire davantage ressortir le principe, il s'indiquerait de rédiger le texte comme suit :

"Article 5.-

Le conseil d'administration recrute, nomme et licencie le personnel de l'Office, à l'exception toutefois du directeur général".

.../...

Article 6.

L'alinéa 1er de cet article devrait être rédigé comme suit :

"Le directeur général est nommé sur la proposition du conseil d'administration par le Ministre des Travaux publics, parmi les ingénieurs civils des constructions, agents de son département ou de l'Office ...".

A l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer le mot "organisme" par "Office".

Compte tenu de l'alinéa 2 en projet, les alinéas 3, 4 et 5 sont inutiles. Si l'intention du Gouvernement était de conférer au directeur général des pouvoirs autres que ceux qu'il exerce sous l'autorité et le contrôle du conseil d'administration pour assurer le fonctionnement de l'Office, une telle habilitation devrait figurer dans la loi.

Article 7.

Il n'appartient pas au Roi, sauf habilitation législative de conférer à quelque personne que ce soit des pouvoirs de police judiciaire.

.../...

Article 8.

Sauf habilitation du législateur, il n'appartient pas au Roi d'étendre le champ d'application de la loi à des cas qu'elle ne prévoit pas.

Article 9.

Le début de cet article devrait se lire: "Un agent, placé ...".

Article 10.

Pour les raisons qui ont été indiquées aux articles 6 et 17, cette disposition est inutile.

Article 11.

A l'alinéa 1er, il y a lieu de lire : " ... déposés dans une banque ou dans une institution ...".

A l'alinéa 2, les mots "des organismes" doivent être remplacés par les mots "de l'Office".

Article 12.

Il n'appartient pas au Roi de modifier les règles de procédure relatives à la saisie ni de sanctionner de nullité les règles particulières qu'il prévoit.

.../...

Article 13.

Cette disposition est d'ordre interne et doit être omise. Si elle était maintenue, il conviendrait de préciser quel est l'agent à qui incombe l'obligation prévue.

Article 14.

Cet article reproduit les dispositions de l'article 6, § 1er, de la loi du 16 mars 1954; il doit être omis.

Article 15.

A l'alinéa 1er, il serait plus indiqué de remplacer le mot "pouvoirs" par le mot "compétences"; de même les mots "appartiennent au" par les mots "sont exercées par le ", et les mots "de cet organisme", par les mots "de l'Office".

Pour des motifs analogues à ceux qui sont exposés à propos des articles 6, alinéas 3, 4 et 5 de l'article 17, en raison du caractère général du texte qui autorise la délégation des pouvoirs du conseil d'administration au directeur général, la disposition de l'alinéa 2 devrait être omise.

L'alinéa 4, doit être omis, ces pouvoirs ne relevant pas de la compétence du Roi.

.../...

Article 16.

A l'alinéa 2, in fine, il y a lieu d'écrire : "à son accord préalable".

Article 17.

La délégation totale de ses pouvoirs par le conseil d'administration équivaudrait à l'abandon complet des attributions qu'il tient de la loi. En vertu de l'article 6, alinéa 2 du projet, le directeur général a les pouvoirs nécessaires pour assurer le fonctionnement de l'Office.

L'article 17 doit donc être omis.

Article 18.

Cet article prévoit l'établissement d'un inventaire "des biens meubles et immeubles et du matériel dont la gestion est remise à l'Office de la navigation" et qui figurent notamment dans le patrimoine de l'actuel Office de la navigation - Dienst der scheepvaart.

En fait il ne s'agit pas d'un simple transfert de "gestion" comme le prévoit le texte, mais du transfert d'une partie du patrimoine de l'Office actuel et de son attribution à l'Office futur.

.../...

Le principe permettant de réaliser une telle opération ne peut être l'oeuvre que de la loi elle-même, le règlement n'intervenant que pour en assurer les modalités d'exécution.

OBSERVATION FINALE.

Les différentes dispositions qui ont été relevées dans l'avis comme étant dépourvues de fondement légal pourraient éventuellement être reprises dans la loi.

Het ontwerp-reglement heeft alleen betrekking op de "Office de la navigation" in de oprichting waarvan is voorzien door een ontwerp van wet waarover de Raad van State zijn advies L. 12.243/2 heeft gegeven; hieruit volgt dat de "Office de la navigation" en de Dienst der scheepvaart elk een eigen reglement zullen hebben voor het regelen van aangelegenheden die praktisch dezelfde zijn.

Indien, zoals in het hiervoren vermelde advies is voorgesteld, een enkele wet wordt aangenomen voor de oprichting van de "Office de la navigation" en van de Dienst der scheepvaart, zal een en hetzelfde organiek reglement de werkwijze ervan moeten regelen, temeer daar uit de bepalingen van het thans voorliggende ontwerp genoegzaam blijkt dat het in de bedoeling van de Regering ligt beide Diensten te onderwerpen aan dezelfde bepalingen die bijgevolg niet in verschillende besluiten moeten worden vastgesteld; wordt die oplossing niet aangenomen, dan behoren in de tekst van het ontwerp bepalingen te worden opgenomen die in het opschrift en in de artikelen van de Franse tekst van het reglement van 16 februari 1929, zoals het door latere besluiten gewijzigd is, alle vermeldingen van de "Office de la navigation" schrappen en vervangen door "Dienst der scheepvaart".

Het ontwerp gaat in zeer ruime mate uit van het organiek reglement van de Dienst der scheepvaart - Office de la navigation, goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 16 februari 1929 en gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 5 mei 1930, 18 en 22 juli 1932, bij het besluit

.../...

van de Regent van 9 augustus 1948 en bij de koninklijke besluiten van 16 november 1955 en 9 augustus 1972.

Niet overgenomen is evenwel de bepaling van artikel 25 van het organiek reglement van 1929, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 november 1955, die vastgesteld is ter uitvoering van artikel 13 van de wet van 16 maart 1954, hetwelk voorziet in de aanwijzing bij de Dienst, van een revisor. Naar aan de Raad van State is verklaard, is deze bepaling uit het oog verloren en zal zij in het ontwerp worden opgenomen.

Volgens de aanhef ontleent het ontwerp zijn rechtsgrond aan de thans ontworpen wet tot oprichting van de "Office de la navigation". De aanhef maakt ook melding van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut.

De ontwerp-wet deelt de "Office de la navigation" in bij categorie B van de instellingen van openbaar nut bedoeld in de wet van 16 maart 1954 waarvan artikel 11 bepaalt dat de Koning het statuut en het kader van het personeel vaststelt.

Geen bepaling van het ontworpen koninklijk besluit zegt dat het personeel van de Dienst onder het bij koninklijk besluit van 8 januari 1973 vastgestelde statuut valt. Een zodanige maatregel kan trouwens niet

.../...

worden genomen dan met inachtneming van sommige verordeningsbepalingen betreffende onder meer de syndicale raadpleging bedoeld in artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende het syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten. De verwijzing naar het koninklijk besluit van 8 januari 1973 moet dus vervallen.

Anderzijds moet in de aanhef worden verwezen naar de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut; verscheidene bepalingen van het ontwerp-reglement, inzonderheid de artikelen 11, derde lid, en 13 vinden immers hun rechtsgrond in die wet.

*

* *

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Verscheidene bepalingen van het ontwerp, zoals die welke betrekking hebben op de duur van de mandaten van de raad van beheer en op de werkwijze van die raad, zullen slechts rechtsgrond hebben op voorwaarde dat in de wet een bepaling wordt opgenomen die de Koning machtigt om het organiek reglement van de Dienst vast te stellen, zoals voorgesteld is in het advies L. 12.243/2.

.../...

Artikel 1.

Het hoeft geen betoog enerzijds dat de raad van beheer slechts bevoegd is binnen de grenzen van de wet en anderzijds dat zijn bevoegdheden door een reglement slechts beperkt kunnen worden in de mate dat dit reglement daartoe machtiging vindt in een wet. Voor het overige stelt het artikel een regel die niet anders kan zijn dan het noodzakelijke gevolg van artikel 6 van de ontwerp-wet. Het heeft dus geen normatieve strekking en moet vervallen.

Artikel 2.

In het derde lid van de Franse tekst van dit artikel zou beter worden gelezen : "... que si la majorité de ses membres sont présents ou représentés".

Artikel 3.

Aan het slot van het eerste lid kan het woord "bijzonder" gevoeglijk worden vervangen door de woorden "daartoe bestemd".

Artikel 4.

Voorgesteld wordt :

.../...

"Artikel 4.-

Het mandaat van de leden van de raad duurt zes jaar; het kan worden vernieuwd.

De leden die niet meer het ambt uitoefenen op grond waarvan zij werden benoemd, houden op deel uit te maken van de raad. Zij blijven evenwel in dienst tot hun vervanging.

Binnen drie maanden ... Het nieuwe lid voltooit het mandaat van het lid dat hij vervangt".

Deze bepaling zou moeten komen op de plaats van artikel 1, waarvan de schrapping door de Raad van State is voorgesteld.

Artikel 5.

Deze bepaling wijst het orgaan aan waaraan de bevoegdheid wordt opgedragen om de leden van het personeel van de Dienst, op de directeur-generaal na, te benoemen. Opdat het beginsel duidelijker tot uiting kan komen, redigere men de tekst als volgt :

"Artikel 5.-

De raad van beheer werft, benoemt en ontslaat het personeel van de Dienst, met uitzondering evenwel van de directeur-generaal".

.../...

Artikel 6.

Het eerste lid van dit artikel zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"De directeur-generaal wordt, op de voordracht van de raad van beheer, door de Minister van Openbare Werken benoemd uit de burgerlijke bouwkundige ingenieurs die ambtenaar zijn van zijn departement of van de Dienst".

In het tweede lid vervange men het woord "instelling" door "Dienst".

Gelet op het tweede lid, zijn de alinea's 3, 4 en 5 overbodig. Mocht het in de bedoeling van de Regering liggen aan de directeur-generaal andere bevoegdheden te verlenen dan die welke hij onder het gezag en het toezicht van de raad van beheer uitoefent met het oog op de werking van de Dienst, zou een zodanige opdracht van bevoegdheid in de wet moeten voorkomen.

Artikel 7.

Tenzij de Koning daartoe door de wetgever wordt gemachtigd, kan hij niet aan gelijk wie bevoegdheden van gerechtelijke politie verlenen.

Artikel 8.

Tenzij de Koning daartoe door de wetgever wordt gemachtigd, kan hij de werkingssfeer van de wet niet uitbreiden tot gevallen waarin deze niet voorziet.

Artikel 9.

Dit artikel zou als volgt moeten beginnen :

"Een ambtenaar onder het gezag ...".

Artikel 10.

Om de redenen die zijn opgegeven bij de artikelen 6 en 17 is deze bepaling overbodig.

Artikel 11.

In het eerste lid moet worden gelezen : "... in bewaring gegeven bij een bank of bij een financiële instelling onder toezicht van de Staat".

In het tweede lid moeten de woorden "van voormelde instellingen worden in de Schatkist gestort" worden vervangen door "van de Dienst worden in de Staatskas gestort".

Artikel 12.

Het komt de Koning niet toe wijzigingen aan te brengen in de procedureregelen inzake beslag en evenmin bij de bijzondere regelen die hij stelt, te bepalen dat ze op straffe van nietigheid moet worden toegepast.

.../...

Artikel 13.

Deze bepaling is van inwendige orde en moet vervallen. Wordt zij behouden, dan moet nader worden bepaald op welke ambtenaar de voorgeschreven verplichting rust.

Artikel 14.

Dit artikel herhaalt de bepaling van artikel 6, § 1, van de wet van 16 maart 1954. Het moet vervallen.

Artikel 15.

In het eerste lid vervange men het woord "macht" door "bevoegdheden", de woorden "komt toe aan" door "worden uitgeoefend door" en de woorden "van deze instelling" door "van de Dienst".

Om dezelfde redenen als uiteengezet in verband met de artikelen 6, derde, vierde en vijfde lid, en artikel 17 zou het tweede lid moeten vervallen wegens het algemeen karakter van de tekst die de overdracht van de bevoegdheden van de raad van beheer aan de directeur-generaal toestaat.

Het vierde lid moet vervallen, aangezien die bevoegdheden niet onder 's Konings macht ressorteren.

.../...

Artikel 16.

In het tweede lid moeten de woorden "ter visering" worden vervangen door "voor akkoord".

Artikel 17.

Algehele overdracht van zijn bevoegdheden door de raad van beheer zou gelijkstaan met volledige afstand van de bevoegdheden welke hij aan de wet ontleent. Krachtens artikel 6, tweede lid, van het ontwerp heeft de directeur-generaal de nodige bevoegdheid om voor de werking van de dienst in te staan.

Artikel 17 moet dus vervallen.

Bovendien is er discrepantie tussen de Franse en de Nederlandse tekst van dit artikel.

Artikel 18.

Dit artikel voorziet in het opmaken van een inventaris "van de roerende en onroerende goederen alsmede van het materieel waarvan het beheer door de "Office de la navigation" wordt overgenomen" en die onder meer voorkomen in het vermogen van de huidige "Office de la navigation - Dienst der scheepvaart".

.../...

In feite gaat het niet om een blote overdracht van "beheer" zoals de tekst bepaalt", maar om de overdracht en de toewijzing van een gedeelte van het vermogen van de huidige Dienst aan de toekomstige Dienst.

Het beginsel dat een zodanige verrichting toestaat, kan alleen in de wet zelf wordt gesteld, terwijl het reglement er alleen is om de wijze van uitvoering te regelen.

SLOTOPMERKING.

De verschillende bepalingen waarvan in het advies gezegd is dat zij geen rechtsgrond hebben, zouden eventueel in de wet kunnen worden opgenomen.

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
J. van den BOSSCHE, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,

M. VERSCHELDEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. van den BOSSCHE.
Le rapport a été présenté par M. E. RONSMANS, auditeur adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. van den BOSSCHE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. E. RONSMANS, adjunct-auditeur.

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

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.