ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 16 octobre 1985, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant création d'une Commission mixte pour la météorologie", a donné le 20 novembre 1985 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 16e oktober 1985 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een Gemengde Commissie voor Meteorologie", heeft de 20e november 1985 het volgend advies gegeven :

L'arrêté royal en projet tend à créer une commission mixte pour la météorologie dont la mission, outre de préparer des mesures de protection (article 3, 1°) ou la mise en oeuvre des plans d'alerte (article 3, 5°), et de coordonner l'application des recommandations des services internationaux créés en vue d'une défense commune (article 3, 4°), est d'organiser et de contrôler la coopération permanente des services météorologiques de la Régie des voies aériennes, de l'Institut royal météorologique de Belgique et du Wing météorologique de la Force aérienne.

Le projet d'arrêté diffère sur plusieurs points importants de l'arrêté qui, le 16 janvier 1968, a réorganisé le Comité mixte aérien (en abrégé COMIXAIR) même si certains articles de ces deux arrêtés contiennent des dispositions semblables. Dans l'arrêté en projet, il s'agit de mesures relatives aux services météorologiques; au contraire, l'arrêté royal du 16 janvier 1978 précité charge, dans son article 2, le Comité mixte aérien de préparer des mesures propres à garantir :

- l'exploitation rationnelle des transports aériens civils en temps de guerre ou au cours des périodes qui sont assimilées au temps de guerre;

- la protection des services et établissements qui assurent le fonctionnement des transports aériens;

- le maintien en état de l'infrastructure civile, du matériel volant et de l'équipement nécessaire, en bref des mesures relatives aux transports aériens civils.

Suivant le dernier alinéa de l'article 2 du projet

"Les membres de la Commission mixte pour la météorologie peuvent se faire représenter par les suppléants de leur choix".

Il ne convient pas que les membres effectifs puissent désigner à leur gré les personnes qui les suppléent. Le texte en projet doit déterminer les conditions que les membres suppléants doivent remplir pour pouvoir siéger dans la Commission mixte. Il faudrait à tout le moins que les membres suppléants exercent des responsabilités semblables à celles qui ont justifié la désignation des membres effectifs et que cette condition soit exprimée dans le texte.

+

L'article 3 détermine les compétences de la Commission mixte pour la météorologie. Suivant le 7° du texte en projet, la Commission mixte est chargée :

"7° (d')assurer l'exécution coordonnée des mesures qu'elle a proposées et qui ont fait l'objet d'accords".

Dans l'article 2 de l'arrêté royal du 16 janvier 1968 précité, il est prévu au 5° que le Comité mixte aérien doit "veiller à l'exécution coordonnée des mesures qu'il a proposées et qui ont fait l'objet d'un accord du ou des Ministres intéressés".

Comme le fait l'article précité, il faudrait indiquer dans l'article 3 du projet de qui doivent émaner les accords sur les mesures proposées par la Commission mixte pour la météorologie.

+

.../...

Suivant l'article 4 du projet :

"Durant des périodes de tension internationale de nature à menacer la sécurité extérieure du territoire et en vue d'assurer l'accomplissement des obligations découlant des traités la garantissant, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, autoriser la Commission mixte pour la Météorologie à prendre les mesures qu'implique pareille situation et à exercer tout ou partie des attributions qui lui sont dévolues en temps de guerre".

La notion de "période de tension internationale de nature à menacer la sécurité extérieure du territoire" n'est définie par aucun texte de loi. Si elle est mentionnée dans un considérant de l'arrêté royal précité du 16 janvier 1968, elle n'est pas utilisée dans son dispositif; les articles 3 et 4 déterminent les attributions du Comité en période de mobilisation totale ou partielle de l'armée, dans les périodes assimilées au temps de guerre et en temps de guerre, et ce en vue d'assurer le fonctionnement des transports aériens.

D'autre part, l'article 4 du projet prévoit qu'en période de tension internationale, la Commission mixte est autorisée, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, "à prendre les mesures qu'implique pareille situation". La notion de période de tension internationale étant inconnue, les mesures que cette situation implique ne sont pas déterminables.

Toujours suivant le même article du projet, la Commission mixte ne se borne pas à prendre les mesures propres à une période de tension internationale, elle est aussi autorisée "à exercer tout ou partie des attributions qui lui sont dévolues en temps de guerre". Ces attributions sont indiquées dans l'article 5 du projet consacré aux mesures à prendre en temps de guerre ou durant

les périodes assimilées au temps de guerre par l'article 7 de la loi du 12 mai 1927 sur les réquisitions militaires. Suivant cet article 5, "dans le cadre des directives du Gouvernement et compte tenu des recommandations des organisations internationales créées en vue d'une défense commune", la Commission mixte pour la météorologie :

"1° veille au fonctionnement des services en tenant compte des moyens et du personnel disponibles;

2° propose l'exécution des mesures destinées à maintenir ou à remettre en état les réseaux d'observation, les télécommunications, les équipements et activités météorologiques essentiels;

3° assure l'exécution coordonnée des mesures prévues pour ces périodes".

Il s'agit, en réalité, de mesures d'exécution qu'il incombe à tout service de prendre dans l'accomplissement de sa mission; elles ne présentent pas de caractère exceptionnel par rapport aux circonstances en raison desquelles elles sont prises. Si telles sont les attributions de cette Commission en temps de guerre, on conçoit encore plus malaisément quelles peuvent être celles qu'implique une période de tension internationale.

.../...

Enfin, par l'article 4 du projet, le Roi s'autorise à exercer, pendant une période qui n'est pas définie par la loi, des pouvoirs qui ne lui sont confiés par la loi qu'en temps de guerre ou durant les périodes assimilées au temps de guerre. C'est pourquoi la notion de "période de tension internationale de nature à menacer la sécurité du territoire" doit être écartée.

La même observation vaut pour l'article 7 du projet.

On pourrait d'ailleurs envisager l'omission de l'article 4 du projet. En effet, l'objectif en vue duquel cet article est prévu pourrait être atteint en recourant à l'article 6 du projet. Cet article autorise le Roi, lorsque les circonstances l'exigent, de charger la Commission mixte d'exercer en temps de paix, certaines attributions qui lui sont dévolues en temps de guerre, et ce en vue d'assurer la mobilisation de la Nation en temps de guerre. Cet article 6 est fondé sur l'article 1er de la loi du 16 juin 1937 attribuant au Roi le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer la mobilisation de la Nation en cas de guerre.

Cet article dispose comme suit :

> "Le Roi peut, par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre même en temps de paix, toutes mesures en vue d'assurer tant en Belgique (qu'au Congo belge), la mobilisation de la Nation en temps de guerre".

Dès lors qu'en application de l'article 6 du projet, la Commission mixte peut être chargée par le Roi d'exercer en temps de paix, certaines attributions qui lui sont dévolues

en temps de guerre, et que, d'autre part, les mesures qu'implique la tension internationale ne peuvent être maintenues, rien ne s'oppose, semble-t-il, à ce que l'article soit omis. Cette omission s'impose d'autant plus que l'arrêté royal précité du 16 janvier 1968 dont l'arrêté en projet s'est inspiré en majeure partie, ne contient aucun article comparable à l'article 4 du projet et qu'aucune modification législative n'est intervenue en cette matière depuis 1968, qui puisse justifier une telle différence entre les deux textes.

+

L'article 6 du projet est fondé, comme il a été dit ci-dessus, sur l'article 1er de la loi précitée du 16 juin 1937. Suivant cet article, les mesures que le Roi peut prendre en vue d'assurer la mobilisation de la Nation, doivent l'être par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Il faudrait que l'article mentionne cette formalité substantielle.

+

Dans l'article 7 du projet, pour les raisons exposées à propos de l'article 4 du projet, il faudrait supprimer les mots "ainsi qu'en cas de tension internationale de nature à menacer la sécurité extérieure du territoire". Le début du texte devrait, dès lors, être rédigé comme suit :

"En temps de guerre et durant les périodes assimilées au temps de guerre, lorsqu'il y a divergence de vues...".

+

L'article 10 serait mieux rédigé comme suit :

"La Commission mixte pour la météorologie peut prendre l'avis de toute personne dont elle estime le concours nécessaire, et solliciter son assistance".

Het ontworpen koninklijk besluit strekt om een gemengde commissie voor meteorologie op te richten, waarvan de opdracht erin bestaat niet alleen beschermingsmaatregelen (artikel 3, 1°) of de uitvoering van de alarmplannen (artikel 3, 5°) voor te bereiden en de toepassing te coördineren van de aanbevelingen van de internationale diensten, opgericht met het oog op een gezamenlijke verdediging (artikel 3, 4°), maar ook de voortdurende samenwerking tussen de meteorologische diensten van de Regie der Luchtwegen, van het Koninklijk Meteorologisch Instituut van België en van de Meteorologische Wing van de Luchtmacht te organiseren en te controleren.

Het ontwerp-besluit verschilt in menig belangrijk opzicht van het besluit dat op 16 januari 1968 het Gemengd Comité voor luchtvervoer (afgekort COMIXAIR) heeft gereorganiseerd, ook al bevatten sommige artikelen van die twee besluiten soortgelijke bepalingen. In het ontworpen besluit gaat het om maatregelen die betrekking hebben op de meteorologische diensten; het genoemde besluit van 16 januari 1978 daarentegen, gelast in zijn artikel 2 het Gemengd Comité voor luchtvervoer maatregelen voor te bereiden die dienen tot waarborging van :

- de nationale exploitatie van het burgerlijk luchtvervoer in oorlogstijd of gedurende de periodes die met oorlogstijd gelijkgesteld zijn;

- de bescherming van de diensten en inrichtingen die voor de werking van het luchtvervoer zorgen;

.../...

- de instandhouding van de burgerlijke infrastructuur, het vliegend materieel en de vereiste uitrusting, kortom maatregelen die betrekking hebben op het burgerlijk luchtvervoer.

+

Het laatste lid van artikel 2 van het ontwerp luidt als volgt :

"De leden van de Gemengde Commissie voor Meteorologie mogen zich laten vertegenwoordigen door de plaatsvervangers die ze zelf aanwijzen".

Het gaat niet aan dat de werkende leden naar eigen goedvinden hun plaatsvervangers kunnen aanwijzen. De ontworpen tekst moet de voorwaarden bepalen welke de plaatsvervangende leden moeten vervullen om zitting te kunnen nemen in de Gemengde Commissie. Op zijn minst zou het zo moeten zijn dat de plaatsvervangende leden soortgelijke verantwoordelijkheden dragen als die welke de aanwijzing van de werkende leden hebben gewettigd, en die voorwaarde zou in de tekst tot uiting gebracht moeten worden.

+

Artikel 3 bepaalt de bevoegdheden van de Gemengde Commissie voor meteorologie. Volgens 7° van de tekst moet de Gemengde Commissie :

"7° de gecoördineerde uitvoering verzekeren van de maatregelen die zij voorgesteld heeft en die het voorwerp zijn van akkoorden".

.../...

Artikel 2, 5°, van het voornoemde koninklijk besluit van 16 januari 1968 bepaalt dat het Gemengd Comité voor luchtvervoer moet "waken over de gecoördineerde uitvoering van de maatregelen die het heeft voorgesteld en die het voorwerp uitgemaakt hebben van een akkoord vanwege de belanghebbende Minister of Ministers".

Zoals voormeld artikel het doet, zou in artikel 3 van het ontwerp bepaald moeten worden wie zich akkoord moet verklaren met de door de Gemengde Commissie voor meteorologie voorgestelde maatregelen.

+

Artikel 4 van het ontwerp luidt als volgt :

> "Tijdens periodes van internationale spanning die de externe veiligheid van het grondgebied zou kunnen bedreigen en teneinde het nakomen te verzekeren van de verbintenissen die stoelen op de verdragen die deze veiligheid waarborgen, kan de Koning, krachtens een in Ministerraad overlegd besluit, de Gemengde Commissie voor Meteorologie machtigen de maatregelen te treffen die in een dergelijke situatie zijn vereist, en de bevoegdheden bepaald voor oorlogstijd geheel of gedeeltelijk uit te oefenen".

Het begrip "periode van internationale spanning die de externe veiligheid van het grondgebied zou kunnen bedreigen" wordt door geen enkele wettekst nader omschreven. Er wordt weliswaar melding van gemaakt in een considerans van het voornoemde koninklijk besluit van 16 januari 1968, maar in het bepalend gedeelte ervan wordt het niet gebruikt; de artikelen 3 en 4 bepalen de bevoegdheden van het Comité tijdens de volledige of gedeeltelijke mobilisatie van het leger,

.../...

tijdens de periodes die met de oorlogstijd gelijkgesteld zijn en in oorlogstijd, en dat om te zorgen voor de werking van het luchtvervoer.

Anderzijds bepaalt artikel 4 van het ontwerp dat in periodes van internationale spanning de Gemengde Commissie bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit gemachtigd wordt "de maatregelen te treffen die in een dergelijke situatie zijn vereist". Aangezien het begrip periode van internationale spanning onbekend is, kunnen de maatregelen die in die situatie vereist zijn, niet bepaald worden.

Nog steeds volgens hetzelfde artikel van het ontwerp, bepaalt de Gemengde Commissie er zich niet toe de maatregelen te treffen die specifiek zijn voor een periode van internationale spanning, maar wordt zij eveneens gemachtigd "de bevoegdheden bepaald voor oorlogstijd geheel of gedeeltelijk uit te oefenen". Die bevoegdheden worden aangegeven in artikel 5 van het ontwerp, dat handelt over de maatregelen die getroffen moeten worden in oorlogstijd of tijdens de periodes die door artikel 7 van de wet van 12 mei 1927 op de militaire opeisingen met oorlogstijd gelijkgesteld worden. Dat artikel 5 bepaalt dat de Gemengde Commissie voor meteorologie, "in het kader van de richtlijnen van de Regering en rekening houdend met de aanbevelingen van de internationale organisaties opgericht voor een gezamenlijke verdediging :

1° zorgt (...) voor de werking van de diensten, rekening houdend met de bestaande middelen en het beschikbaar personeel;

.../...

2° (...) de uitvoering (voorstelt) van de maatregelen die bestemd zijn om de waarnemingsnetten, de telecommunicaties, de essentiële meteorologische uitrusting en activiteiten in stand te houden of te herstellen;

3° (...) de gecoördineerde uitvoering (verzekert) van de maatregelen die voor deze periodes zijn vastgelegd".

In feite gaat het om uitvoeringsmaatregelen die alle diensten in de uitoefening van hun opdracht moeten treffen; zij vertonen geen uitzonderlijk karakter ten opzichte van de omstandigheden op grond waarvan zij getroffen worden. Als dat de bevoegdheden van die Commissie in oorlogstijd zijn, kan men zich afvragen welke haar bevoegdheden in een periode van internationale spanning kunnen zijn.

Met datzelfde artikel 4 van het ontwerp machtigt de Koning ten slotte zichzelf om gedurende een periode die door de wet niet nader wordt bepaald, de bevoegdheden uit te oefenen die de wet Hem alleen verleent voor oorlogstijd of voor de periodes die met oorlogstijd gelijkgesteld zijn. Om die reden moet het begrip "periode van internationale spanning die de veiligheid van het grondgebied zou kunnen bedreigen" worden geweerd.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 7 van het ontwerp.

Er zou trouwens aan gedacht kunnen worden artikel 4 van het ontwerp weg te laten. Het met dat artikel beoogde doel zou immers bereikt kunnen worden door middel van artikel 6 van het ontwerp. Dat artikel machtigt de Koning om,

.../...

wanneer de omstandigheden het vereisen, de Gemengde Commissie te gelasten in vredestijd sommige van de bevoegdheden uit te oefenen die voor oorlogstijd gelden, en dat om de mobilisatie van de Natie in oorlogstijd te verzekeren. Dat artikel 6 steunt op artikel 1 van de wet van 16 juni 1937 waarbij de Koning ertoe gemachtigd wordt de nodige maatregelen te nemen om 's Lands mobilisatie in geval van oorlog te verzekeren.

Dat artikel luidt als volgt :

> "De Koning mag, zelfs in vredestijd, door in de Ministerraad overlegde besluiten, alle maatregelen nemen om zowel in België (als in Belgisch-Congo), 's Lands mobilisatie in geval van oorlog te verzekeren".

Aangezien de Gemengde Commissie ingevolge artikel 6 van het ontwerp door de Koning kan worden gelast in vredestijd sommige bevoegdheden uit te oefenen die voor oorlogstijd gelden, en anderzijds de maatregelen die vereist zouden zijn wegens de internationale spanning niet gehandhaafd kunnen worden, lijkt niets te verhinderen dat het artikel wordt weggelaten. Die weglating is des te meer noodzakelijk omdat het eerdervermeld koninklijk besluit van 16 januari 1968, waaraan het ontworpen besluit grotendeels is ontleend, geen enkel artikel bevat dat kan worden vergeleken met artikel 4 van het ontwerp en omdat er op dat gebied sinds 1968 geen enkele wetswijziging heeft plaatsgevonden, die zulk een verschil tussen de twee teksten kan rechtvaardigen.

+

.../...

Zoals hierboven is gezegd, steunt artikel 6 van het ontwerp op artikel 1 van de eerdervermelde wet van 16 juni 1937. Volgens dat artikel moeten de maatregelen die de Koning mag treffen om 's Lands mobilisatie te verzekeren, bij een in Ministerraad overlegd besluit getroffen worden. Het artikel zou melding moeten maken van dat substantieel vormvereiste.

+

Om de redenen die uiteengezet zijn bij artikel 4 van het ontwerp, zouden in artikel 7 van het ontwerp de woorden "en in geval van internationale spanning die de externe veiligheid van het grondgebied zou kunnen bedreigen" geschrapt moeten worden. Het begin van de tekst zou, derhalve, als volgt moeten worden geredigeerd :

"Wanneer er in oorlogstijd en gedurende de periodes die met oorlogstijd gelijkgesteld zijn, onder de leden van de Gemengde Commissie ...".

+

Artikel 10 zou beter als volgt worden geredigeerd :

"De Gemengde Commissie voor meteorologie kan het advies inwinnen van ieder persoon wiens medewerking zij noodzakelijk acht, en om zijn bijstand verzoeken".

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
J.-J. STRYCKMANS, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

J. DE GAVRE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. Ch. MENDIAUX, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. MENDIAUX, eerste auditeur.

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

R. DEROY. H. ROUSSEAU.