7 III

Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 24 mars 1958, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la suspension des communications télégraphiques et téléphoniques en cas d'alerte", a donné le 20 février 1959 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24e maart 1958 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de schorsing van het telegraaf- en telefoonverkeer in geval van alarm", heeft de 20e februari 1959 het volgend advies gegeven :

Selon les renseignements qui ont été donnés au Conseil d'Etat au cours de l'examen du projet, celui-ci a un double objet.

Il vise, d'abord, à autoriser le Ministre de la Défense nationale ou l'officier que celui-ci désigne, d'enjoindre à la Régie des télégraphes et des téléphones, dès que survient un danger d'hostilités imminentes de la part d'un Etat étranger, de mettre à la disposition des autorités militaires les circuits télégraphiques et téléphoniques déterminés à cette fin. Il tend, en outre, à charger la Régie des télégraphes et des téléphones de répartir aussi judicieusement que possible les restrictions qui doivent inéluctablement découler pour les autres usagers de l'indisponibilité des circuits affectés aux besoins des autorités militaires.

\+

\+ \+

Le premier objet du projet, qui consisterait à autoriser le Ministre de la Défense nationale ou l'officier que ce dernier désigne, à imposer d'autorité, dans l'intérêt supérieur de la défense du territoire et moyennant indemnité, des prestations à la Régie des télégraphes et des téléphones, n'est pas énoncé par le texte. On pourrait, à la rigueur, y trouver une allusion dans les mots "en cas d'alerte", par lesquels débute l'article 1er, et dans le mot "requis" dont le même article se sert in fine.

Ces seuls mots ne sauraient suffire à conférer au Ministre de la Défense nationale, voire à l'officier qu'il désigne, les pouvoirs que le projet envisagerait.

Le terme "alerte" apparaît dans l'arrêté ministériel du 6 janvier 1959 assimilant certaines périodes au temps de guerre au point de vue du droit de réquisition militaire (1). Cet arrêté est pris en exécution de la loi du 12 mai 1927 sur les réquisitions militaires, notamment de l'article 7 de cette loi. L'alerte est, dès lors, dans l'état actuel de la législation et comme l'état d'urgence que l'arrêté institue également une période de temps assimilée au temps de guerre en vertu d'une décision prise de commun accord par le Ministre de l'Intérieur et par le Ministre de la Défense nationale, conformément à l'article 7 de la loi du 12 mai 1927.

Si le projet doit se borner à charger le Ministre de la Défense nationale, ou l'officier qui le remplacerait, de requérir de la Régie des télégraphes et des téléphones l'usage immédiat de circuits télégraphiques et téléphoniques prévus, dès l'institution de l'alerte ou de l'état d'urgence par les deux Ministres que la loi désigne et sans attendre l'accomplissement des publications requises, l'article 1er du projet pourrait aisément être adapté à cet effet. Il suffirait de diviser l'article en deux articles distincts et de rédiger le nouvel article 1er ainsi qu'il suit :

.../...

(1) L'arrêté ministériel du 6 janvier 1959, pas plus que l'arrêté royal de la même date, que l'arrêté royal du 27 février 1957 et que l'arrêté ministériel du 27 février 1957, n'a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

"Article 1er.-

En cas d'alerte et en cas d'urgence, le Ministre de la Défense nationale ou l'officier qu'il désigne procèdent , sans attendre les publications, à la réquisition immédiate au profit des autorités militaires des installations et du personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones déterminés à cet effet".

La suite de l'article 1er du projet, dont la portée est plus large que celle du nouvel article 1er ci-dessus, deviendrait l'article 2. Il nécessitera toutefois les modifications qui seront indiquées ci-après.

Si, en revanche, le Gouvernement entendait s'écarter du régime institué par la loi sur les réquisitions militaires et permettre au Ministre de la Défense nationale de requérir les installations et le personnel de la Régie des télégraphes et des téléphones en dehors du temps de guerre ou du temps qui peut y être assimilé en vertu de l'article 7 de la loi, le cas échéant sans indemnité, un arrêté royal ne saurait y parvenir et une adaptation de la loi serait nécessaire.

La loi du 12 mai 1927 règle la matière des réquisitions militaires en son entier sous la seule réserve des mesures d'exécution. Elle s'applique indiscutablement à la Régie des télégraphes et des téléphones. Cela résulte notamment de l'article 12 de la loi et est confirmé par les articles 87 et suivants du règlement sur les réquisitions militaires

/

ainsi que par l'article 52 du règlement sur les réquisitions civiles. Il ne saurait, dès lors, appartenir au Roi de compléter la loi que dans la mesure où il y serait habilité. Une habilitation spéciale n'existe pas et la loi du 16 juin 1937 attribuant au Roi le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer la mobilisation de la nation et la protection de la population en temps de guerre ne va pas jusqu'à autoriser le Roi à modifier, fût-ce en les complétant, les lois existantes. Cette loi n'est pas une loi de pouvoirs spéciaux. Comme le Conseil d'Etat l'a rappelé à de nombreuses reprises, rien dans le texte de la loi ni dans les travaux préparatoires n'accrédite l'opinion qu'elle aurait ce caractère. Sa validité dans le temps n'est d'ailleurs pas limitée, de sorte que si l'on devait reconnaître à la loi du 16 juin 1937 le caractère d'une loi de pouvoirs spéciaux, le Roi pourrait en tout temps modifier toutes les lois en vigueur, dès le moment où il envisagerait la nécessité de la mobilisation de la nation et la protection de la population en cas de guerre. Le projet, au demeurant, n'invoque pas la loi du 16 juin 1937 comme fondement légal.

\+

\+ \+

Le second objet du projet, qui vise à charger la Régie des télégraphes et des téléphones de répartir aussi judicieusement que possible les restrictions qui découlent pour les usagers non militaires de l'indisponibilité des circuits téléphoniques et télégraphiques requis par les autorités militaires, est plus large que le premier et doit évidemment

valoir pour tous les cas de réquisitions militaires quelles que soient les circonstances dans lesquelles celles-ci puissent légalement se produire. Sur ce point, le projet trouve un fondement légal dans l'article 24 de la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones. En vertu du deuxième alinéa de cet article : "Le Gouvernement peut, pour une raison d'ordre public et sans être tenu à indemnité, suspendre partiellement ou totalement les communications télégraphiques et téléphoniques et prendre, à cet effet, toutes les mesures qu'il juge nécessaires".

Le projet en revient toutefois à la distinction aujourd'hui dépassée qui oppose les communications militaires aux communications civiles. En étendant ainsi la mission régulatrice de la Régie des télégraphes et des téléphones à toutes les communications civiles sans aucune réserve, le projet aboutit à s'en remettre à la seule appréciation de la Régie des télégraphes et des téléphones en ce qui concerne les restrictions à apporter non seulement aux communications des usagers privés, mais de toutes les autorités et services publics non militaires quelle que soit leur importance dans l'Etat. Il n'est même pas prévu que la Régie devra se conformer à un ordre de priorité qui lui serait imposé.

Le fonctionnement des pouvoirs publics et des services publics est lui aussi, en temps de crise plus qu'en tout autre, étroitement lié au fonctionnement efficace et rapide des communications téléphoniques et télégraphiques. Le trafic des communications

d'Etat ainsi que des autorités et services publics en général devra, certes, être coordonné et autant que possible restreint. Mais on doit se demander si ce ne serait pas faire sortir la Régie des télégraphes et des téléphones de ses attributions légales, purement techniques, que de la charger d'apprécier, à l'égard de tous les organes non militaires de l'Etat, des pouvoirs subordonnés et des services publics comme des personnes privées, la mesure dans laquelle chacun doit subir, pour la transmission de ses communications téléphoniques et télégraphiques, les restrictions inhérentes aux circonstances. L'armée, aujourd'hui, ne peut plus, à elle seule, assurer l'issue favorable des conflits, et les télécommunications ont plus que jamais une influence déterminante sur les activités de l'Etat. Plutôt qu'à une personne juridique distincte de l'Etat, fût-elle gérée par un Ministre, c'est à la puissance publique elle-même, et plus spécialement à un organe de l'Etat parfaitement au fait des besoins et capable d'en ordonner l'importance, qu'une telle mission appartient normalement. A la Régie des télégraphes et des téléphones, il devrait incomber de se conformer aux instructions qu'elle recevrait de cet organe coordinateur et de trancher les détails d'exécution. Il serait conforme à la pratique suivie jusqu'à présent que l'organe fût interministériel, de manière à permettre au moins à chaque Ministre d'y faire valoir ses vues.

Au cas où le Gouvernement se rallierait à cette manière de voir, une référence à l'organe compétent devrait être faite par le projet dans la disposition qui en deviendrait éventuellement l'article 2. Celle-ci pourrait être rédigée comme suit :

"Article 2.-

Lorsque des circuits téléphoniques ou télégraphiques font l'objet de réquisitions militaires, la Régie des télégraphes et des téléphones apporte aux correspondances télégraphiques et téléphoniques des autres usagers les restrictions indispensables en se conformant, en ce qui concerne les pouvoirs publics et les services publics, aux instructions qu'elle reçoit de ... ".

\+

\+ +

L'article 2 du projet précise que les restrictions que la Régie des télégraphes et des téléphones serait amenée à imposer au trafic des communications ne donneront lieu à aucune indemnisation. C'est là un simple rappel de l'article 24 de la loi du 30 juillet 1930. Il est dénué d'effet juridique et il serait préférable de l'omettre. La loi, sur ce point, se suffit à elle-même.

\+

\+ +

Au cas où le Gouvernement adopterait, pour l'article 1er de l'arrêté à prendre, le texte suggéré par le Conseil d'Etat ou quelqu'autre texte de même portée, il conviendrait de compléter le préambule par la référence ci-après :

"Vu la loi du 12 mai 1927 sur les réquisitions militaires, notamment l'article 7;".

Il y aurait, de plus, intérêt à donner à l'arrêté l'intitulé suivant :

"Arrêté royal relatif aux communications télégraphiques et téléphoniques en cas de réquisition militaire d'installations de la Régie des télégraphes et des téléphones".

Il importerait,enfin,que le projet soit proposé à l'intervention des trois Ministres principalement intéressés, c'est-à-dire, non seulement le Ministre de la Défense nationale et le Ministre des Communications, mais aussi le Ministre de l'Intérieur, et sous leur contreseing.

Volgens de inlichtingen die aan de Raad van State in de loop van het onderzoek van het ontwerp zijn verstrekt, heeft dit een tweeledig doel.

In de eerste plaats wil het de Minister van Landsverdediging of de officier die hij aanwijst machtiging verlenen om, zodra er gevaar voor nakende vijandelijkheden vanwege een vreemde Staat voorhanden is, de Regie van telegraaf en telefoon te gelasten de daartoe nader bepaalde telegraaf- en telefoongeleidingen ter beschikking van de militaire overheid te stellen. Voorts strekt het er toe de Regie van telegraaf en telefoon te belasten met een zo oordeelkundig mogelijke verdeling van de beperkingen, die daarvan voor de overige gebruikers het onvermijdelijke gevolg zijn.

\+

\+ +

Het eerste oogmerk van het ontwerp, dat er zou op neerkomen de Minister van Landsverdediging of de officier die hij aanwijst te machtigen om, in het hoger belang der verdediging van het grondgebied, gezagshalve aan de Regie van telegraaf en telefoon prestaties tegen vergoeding op te leggen, is in de tekst niet tot uitdrukking gebracht. Ten hoogste zou een toespeling daarop kunnen worden gevonden in de woorden "in geval van alarm", waarmee artikel 1 aanvangt, en in het woord "gevorderde" aan het slot van hetzelfde artikel.

.../...

Met die woorden kan niet worden volstaan om aan de Minister van Landsverdediging, onderscheidenlijk de officier die hij aanwijst, de door het ontwerp bedoelde bevoegdheid toe te kennen.

De term "alarm" komt voor in het ministerieel besluit van 6 januari 1959 tot gelijkstelling van bepaalde perioden met de oorlogstijd, inzake het recht van militaire opeising (1). Dit besluit is tot stand gekomen ter uitvoering van de wet van 12 mei 1927 op de militaire opeisingen, en meer in het bijzonder van artikel 7 van die wet. In de huidige stand van de wetgeving is de alarmtoestand dus, zoals de door het besluit eveneens ingestelde noodtoestand, een tijdruimte die,krachtens een overeenkomstig artikel 7 van de wet van 12 mei 1927 door de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Landsverdediging in onderlinge overeenstemming genomen beslissing, met oorlogstijd wordt gelijkgesteld.

Indien het ontwerp de Minister van Landsverdediging of de officier die hem mocht vervangen, er alleen moet mee belasten het dadelijk gebruik van bepaalde telegraaf- en telefoongeleidingen van de

.../...

(1) Het ministerieel besluit van 6 januari 1959 is, evenmin als het koninklijk besluit van dezelfde datum, het koninklijk besluit van 27 februari 1957 en het ministerieel besluit van 27 februari 1957,voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

Regie van telegraaf en telefoon op te eisen, zodra de twee door de wet aangewezen Ministers de alarm- of de noodtoestand hebben ingevoerd en zonder hierbij te wachten tot de vereiste bekendmakingen hebben plaats gehad, dan kan artikel 1 van het ontwerp gemakkelijk met het oog daarop worden aangepast. Het ware voldoende het in twee bepalingen te splitsen en het nieuwe artikel 1 als volgt te redigeren :

"Artikel 1.-

In geval van alarm en in geval van noodtoestand gaat de Minister van Landsverdediging of de officier die hij aanwijst, zonder de bekendmakingen af te wachten, over tot dadelijke opeising van de installaties en het personeel van de Regie van telegraaf en telefoon, een en ander met het oog daarop bepaald, ten behoeve van de militaire overheid".

Het vervolg van artikel 1 van het ontwerp, dat een ruimere strekking heeft dan het bovenstaande nieuwe artikel 1, zou artikel 2 worden, met de wijzigingen echter die hierna zijn opgegeven.

Wil de Regering daarentegen van de door de wet op de militaire opeisingen vastgestelde regeling afwijken en de Minister van Landsverdediging machtigen om, bij voorkomend geval zonder vergoeding,

.../...

de installaties en het personeel der Regie van telegraaf en telefoon op te eisen buiten de oorlogstijd of de tijd die op grond van artikel 7 van de wet daarmee kan worden gelijkgesteld, dan is een koninklijk besluit niet voldoende maar is een aanpassing van de wet noodzakelijk.

De wet van 12 mei 1927 regelt de materie der militaire opeisingen in haar geheel, op de uitvoeringsmaatregelen na. Zij vindt ontegenzeglijk toepassing op de Regie van telegraaf en telefoon. Dit blijkt met name uit artikel 12 van de wet en wordt bevestigd door de artikelen 87 en volgende van het reglement over de militaire opeisingen, alsook door artikel 52 van het reglement op de burgerlijke opeisingen. De Koning kan dan ook de wet alleen aanvullen voor zover hij daartoe bevoegd is verklaard. Een speciale machtiging is niet voorhanden en de wet van 16 juni 1937, waarbij de Koning gemachtigd wordt de nodige maatregelen te nemen om 's Lands mobilisatie en de bescherming van de bevolking in geval van oorlog te verzekeren, gaat niet zover dat zij hem toestaat bestaande wetten, zij het door aanvulling, te wijzigen. Zoals de Raad van State herhaaldelijk heeft gezegd, staaft niets in de tekst van de wet of in de parlementaire voorbereiding de opvatting als zou dit wel het geval zijn. De geldigheid van de wet van 16 juni 1937 is ten andere niet beperkt in de tijd, zodat de Koning, gesteld dat men ze als een bijzondere machten-wet beschouwde, te allen tijde alle geldende wetten zou kunnen wijzigen zodra hij de noodzaak van

.../...

's Lands mobilisatie en de bescherming van de bevolking in geval van oorlog op het oog heeft. Het ontwerp neemt overigens de wet van 16 juni 1937 niet als rechtsgrond.

\+

\+ +

Het tweede oogmerk van het ontwerp, met name de Regie van telegraaf en telefoon te belasten met een zo oordeelkundig mogelijke verdeling van de beperkingen, die voor niet militaire gebruikers het gevolg zijn van het feit dat de door de militaire overheid opgeëiste telegraaf- en telefoonverbindingen niet beschikbaar zijn, is ruimer dan het eerste en moet natuurlijk slaan op alle gevallen van militaire opeising, onverschillig onder welke omstandigheden deze wettelijk plaats kan vinden. Het ontwerp ontleent hier een rechtsgrond aan artikel 24, tweede lid, van de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van telegraaf en telefoon: "De Regering mag, om een reden van openbare orde en zonder een vergoeding te moeten betalen, het telegraaf- en telefoonverkeer gedeeltelijk of geheel schorsen en, te dien einde, alle maatregelen treffen welke zij nuttig acht".

Het ontwerp grijpt evenwel terug naar de thans achterhaalde tegenstelling tussen het militair en burgerlijk verkeer. Door de regelende taak van de Regie van telegraaf en telefoon aldus te verruimen tot alle burgerlijk verkeer zonder voorbehoud, komt het

.../...

ontwerp er toe de Regie van telegraaf en telefoon de vrije hand te geven in alles wat betrekking heeft op de beperking van telegraaf- en telefoonverkeer, niet alleen voor particulieren maar ook voor alle niet militaire overheden en openbare diensten, ongeacht hun belang in de Staat. Er wordt zelfs niet bepaald dat de Regie enige haar op te leggen prioriteitsorde in acht zou moeten nemen.

Ook de werking der overheidslichamen en openbare diensten hangt in crisistijd nauwer dan ooit samen met de doelmatige en snelle werking van de telefoon- en telegraafverbindingen. Bij de Staat en bij de overheden en openbare diensten in 't algemeen zullen die stellig moeten worden gecoördineerd en zoveel mogelijk beperkt. Maar het is de vraag of men de Regie van telegraaf en telefoon niet buiten haar wettelijke zuiver technische bevoegdheden doet treden wanneer men haar bevoegdheid geeft om,ten aanzien van alle niet militaire organen van Staat, ondergeschikte overheden en openbare diensten zowel als ten aanzien van particulieren, te oordelen in welke mate elk van hen de met de omstandigheden gepaard gaande beperkingen in zijn telefoon- en telegraafverkeer moet dragen. Het leger kan heden ten dage onmogelijk alleen instaan voor de gunstige afloop van conflicten; de invloed van telegraaf en telefoon op de werkzaamheden van de Staat is thans beslissender dan ooit. Veeleer dan aan een van de Staat onderscheiden rechtspersoon, hij moge nog door een Minister worden beheerd, komt een zodanige taak normaal toe aan de overheid zelf, en meer bepaald aan een Staatsorgaan dat volkomen op de hoogte zou zijn

.../...

van de behoeften en tevens bekwaam de hiërarchie daarvan te ordenen. Op de Regie van telegraaf en telefoon zou dan de verplichting rusten zich naar de onderrichtingen van dit coördinerend lichaam te gedragen en de uitvoeringsdetails te regelen. Het zou met de tot nog toe gevolgde praktijk in overeenstemming zijn, was dat lichaam een interministerieel orgaan, zodat iedere Minister zijn opvattingen althans naar voren kan brengen.

Mocht de Regering zich met die zienswijze verenigen, dan ware een verwijzing naar het bevoegde orgaan in het ontwerp aan te brengen in de bepaling die dan artikel 2 zou worden en als volgt zou zijn te lezen :

"Artikel 2.-

Wanneer telefoon- en telegraafgeleidingen door de militaire overheid zijn opgeëist, legt de Regie van telegraaf en telefoon op het telefoon- en telegraafverkeer van de overige gebruikers de noodzakelijke beperkingen, met inachtneming, voor zover overheidslichamen en openbare diensten betreft, van de onderrichtingen die zij ontvangt van ....".

\+

\+ \+

Artikel 2 van het ontwerp geeft nader aan dat generlei schadeloosstelling toegekend wordt uit hoofde van de beperkingen welke de Regie van telegraaf en telefoon op de verbindingen mocht leggen. Dit is

.../...

maar een herhaling van het bepaalde in artikel 24 van de wet van 30 juli 1930; rechtsgevolgen zijn aan deze herhaling niet verbonden, zodat zij best achterwege blijft. De wet is in dat opzicht op zichzelf voldoende.

\+

\+ +

Als de Regering voor artikel 1 van het voorgenomen besluit de door de Raad van State in overweging gegeven tekst of een andere met gelijke strekking aanneemt, ware de aanhef met de volgende verwijzing aan te vullen :

"Gelet op de wet van 12 mei 1927 op de militaire opeisingen, inzonderheid op artikel 7";

Voorts ware het wenselijk aan het besluit het volgende opschrift te geven :

"Koninklijk besluit betreffende het telegraaf- en telefoonverkeer in geval van militaire opeising van installaties der Regie van telegraaf en telefoon".

Tenslotte zou het ontwerp door de drie in hoofdzaak betrokken Ministers, dus niet alleen de Minister van Landsverdediging en de Minister van Verkeerswezen maar ook de Minister van Binnenlandse Zaken, moeten worden voorgedragen en medeondertekend.

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, conseiller d'Etat, président,

L. MOUREAU, conseillers d'Etat,

G. HOLOYE,

P. COART-FRESART, assesseurs de la section de législation,

P. ANSIAUX,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M. A. DEPONDT, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C. ROUSSEAUX.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :

raadsheer van State, voorzitter,

raadsheren van State,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. DEPONDT, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) F. LEPAGE.