ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section législation, première chambre, isi par le Ministre des Affais économiques, le 13 juillet 59, d'une demande d'avis sur projet d'arrêté royal "portant ordination des dispositions latives aux statuts de l'Institut national des mines", a donné 7 octobre 1959 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 13e juli 1959 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot coördinatie van de bepalingen betreffende het statuut van het Nationaal Mijninstituut", heeft de 7e oktober 1959 het volgend advies gegeven :

Deux lois donnent au Roi le pouvoir d'établir et de modifier le statut de l'Institut national des mines. La loi du 5 avril 1923 accorde au Roi ce pouvoir , sans autres restrictions que celles qui sont visées par cette loi, tandis que la loi du 16 mars 1954 permet d'apporter aux statuts des organismes qui lui sont soumis les modifications nécessaires pour les mettre en concordance avec cette loi et,s'il y a lieu, de refondre ces dispositions statutaires.

Le Gouvernement soumet au Conseil d'Etat un projet qui porte mise en concordance et coordination des dispositions relatives à l'Institut , et prévoit les abrogations nécessaires.

Le Conseil d'Etat estime que ce procédé est techniquement inopportun. Puisqu'aux termes de la loi du 5 avril 1923, la fixation des règles relatives au statut de l'Institut est, sous réserve des dispositions légales que le Roi ne peut évidemment enfreindre, entièrement au pouvoir du Roi, il est inutile de recourir à la fiction de la mise en concordance suivie d'une coordination. La coordination est un procédé technique de rassemblement en un texte unique des dispositions légales éparses dans plusieurs lois; ce procédé ne trouve pas d'application en matière réglementaire, le Roi pouvant toujours reprendre dans un arrêté nouveau les dispositions qui figurent dans des arrêtés antérieurs , en y apportant les modifications qu'il a le pouvoir ou l'obligation d'édicter.

.../...

Ce procédé se justifie d'autant moins en l'espèce que le texte annexé au projet et qui est présenté comme une coordination ne reprend pas simplement des dispositions antérieures avec les modifications qui y sont apportées en application de la loi du 16 mars 1954; la présentation du texte, ses subdivisions et la rédaction de certains articles sont entièrement nouvelles.

Le procédé suivi par le Gouvernement ne se justifie que lorsque le statut d'un organisme est, soit un statut légal, soit un statut non légal où le Roi n'intervient que par voie d'approbation, soit un statut conventionnel résultant d'un contrat d'association entre l'Etat et des personnes publiques ou de droit privé.

En conséquence, il convient de rédiger le projet comme un arrêté ordinaire, avec un préambule invoquant les lois du 5 avril 1923 et du 16 mars 1954 et comportant un considérant qui justifierait le texte nouveau. Le dispositif devrait reprendre le texte annexé au projet et, dans une disposition finale, abroger les dispositions antérieures reprises dans le nouvel arrêté.

\+

\+ \+

.../...

L'intitulé et le préambule du projet devraient être rédigés comme suit :

"ARRETE ROYAL DETERMINANT LES ATTRIBUTIONS, L'ORGANISATION ET LE MODE DE FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUT NATIONAL DES MINES.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu la loi du 5 avril 1923 accordant la personnalité civile à l'Institut national des mines, notamment l'article 3;

Vu la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, modifiée par l'arrêté royal du 18 décembre 1957;

Considérant que l'Institut national des mines est classé dans la catégorie C des organismes soumis à la loi du 16 mars 1954; qu'il y a lieu d'apporter aux dispositions réglementaires relatives à cet Institut les modifications nécessaires pour les mettre en concordance avec ladite loi et de refondre en un texte unique l'ensemble de ces dispositions ;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition ... ".

+

+ +

Le projet comporte un certain nombre d'intitulés secondaires, qui précèdent un ou plusieurs articles. Dans le cas présent, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la nécessité de subdiviser ainsi le texte. Si ces subdivisions paraissaient cependant devoir être conservées, elles devraient faire l'objet de chapitres.

EXAMEN DU DISPOSITIF DU PROJET.

Article 1er.

Cet article reprend très partiellement l'article 1er de l'arrêté royal du 18 janvier 1921, en y ajoutant deux précisions qui ne figurent dans aucun texte antérieur, savoir le caractère d'établissement public de l'Institut national des mines et l'indication du Ministre dont il relève.

Si l'on estime que l'article 1er de la loi du 5 avril 1923 est incomplet en ce qu'il attribue à l'Institut la personnalité civile sans lui reconnaître la qualité d'établissement public, on ne peut remédier à cette lacune dans un arrêté royal qui ne doit déterminer que les attributions, l'organisation et le mode de fonctionnement de l'Institut, et non sa nature juridique. D'autre part, le texte n'étant pas une véritable coordination de textes antérieurs, il n'est guère opportun d'y insérer une disposition qui paraît créer une institution alors qu'elle existe depuis quarante ans.

Le Conseil d'Etat propose, en conséquence, le texte suivant :

.../...

"Article 1er.-

L'Institut national des mines relève du Ministre ayant les mines dans ses attributions".

Article 3.

Cet article ne reprend que partiellement le texte de l'article 1er, 2°, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 18 décembre 1929; il omet en effet la réserve qui figure dans cet article et qui rappelle la disposition de l'article 4 de la loi du 5 avril 1923 quant aux dons et aux legs. Cette réserve doit être maintenue pour éviter de donner au texte du projet une portée absolue qui serait contraire à la loi.

Article 4.

Par cette disposition, le Roi permet à l'Institut de percevoir des rétributions pour les essais auxquels les explosifs, les lampes et les appareils ou produits divers doivent être soumis, soit en vertu de règlements miniers,soit par décision de l'Administration des mines.

Ces rétributions ont pour but de rémunérer un service rendu par un organisme dépendant de l'Etat, auquel le particulier est obligé de recourir s'il veut obtenir, par le moyen de l'agréation d'un type, l'autorisation de se servir de certains appareils dans les mines. Les rétributions exigées répondent ainsi au concept qui fait l'objet de l'article 113 de la Constitution:

"Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut ^tre exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la province et de la commune".

.../...

Il conviendrait, en conséquence, que soit prise une disposition légale qui permette au Roi de prévoir la perception de rétributions par l'Institut national des mines lorsque l'intervention de celui-ci est imposée par des règlements miniers ou des décisions de l'Administration des mines. Exemple peut être pris à cet égard sur la loi du 20 décembre 1957 relative aux redevances à percevoir en application de la réglementation du roulage, de l'hôtellerie, du transport rémunéré de personnes et du transport de choses par véhicules automobiles.

Article 7.

L'alinéa 4 de cet article est une règle provisoire qui a pour but de pallier le retard qui serait apporté à la mise en vigueur de l'arrêté royal fixant le cadre et le statut du personnel.

Cependant, il importe de ne pas perdre de vue que le conseil d'administration de l'Institut ne pourra recruter du personnel qu'après avoir obtenu l'autorisation du Ministre qui a l'administration générale dans ses attributions, selon le prescrit de l'article 11, alinéa 2, de la loi de 1954. Cette condition de l'exercice du pouvoir de nomination conféré au conseil d'administration devrait être mentionnée dans l'article 7.

.../...

Article 10.

Selon cet article le Ministre désigne un ingénieur du corps des mines pour assumer la direction de l'Institut. Il peut également y affecter d'autres ingénieurs.

Ces ingénieurs occuperont un emploi permanent à l'Institut. Ils n'occuperont donc plus un emploi prévu au cadre de leur administration d'origine et se trouveront dans la position d'agent "hors cadre".

Conformément à l'article 9 de l'arrêté royal du 20 juin 1946, les droits de ces ingénieurs devraient être réglés dans les arrêtés royaux qui décideront de leur détachement.

Article 11.

La deuxième phrase du second alinéa doit être supprimée. Elle est en contradiction avec l'article 2 de la loi du 5 avril 1923, qui attribue au président du conseil d'administration, ou, à son défaut, au secrétaire, la représentation de l'Institut vis-à-vis des tiers, ainsi que dans les actions en justice.

Article 17.

Il ne paraît pas possible de limiter dans un texte de caractère administratif le droit des auteurs de publier le résultat de leurs recherches personnelles où bon leur semble. Il conviendrait, dès lors, de prévoir que l'Institut pourra subordonner, le cas échéant, l'appui donné à un chercheur à l'engagement de celui-ci de publier ses rapports, notes et mémoires dans les "annales des mines de Belgique".

.../...

A l'alinéa 2 du même article 17, la locution "en avance" devrait être remplacée par le mot "préalablement".

Article 18.

La nomination des nouveaux commissaires du Gouvernement, délégué du Ministre des Finances et reviseur ayant été faite, l'article 18 est devenu superflu et peut être omis.

\+

\+ \+

Un des buts du projet est de mettre les statuts de l'Institut national des mines en concordance avec la loi du 16 mars 1954.

Ce but ne paraît pas atteint; en effet, si le projet élimine les antinomies entre les statuts et la loi de 1954, il ne contient pas toutes les règles qui détermineront à l'avenir l'organisation et le fonctionnement de l'Institut.

Deux procédés peuvent être employés pour donner aux statuts une portée exhaustive :

- ou bien, il conviendrait d'insérer dans les statuts, des dispositions reproduisant celles qui, dans la loi du 16 mars 1954, s'appliquent à l'Institut;
- ou bien, le projet devrait être complété par un article faisant référence à la loi du 16 mars 1954, ainsi conçu :

.../...

"Pour le surplus, le contrôle de l'Institut est assuré conformément à la loi du 16 mars 1954, notamment en ses articles 2, 3, §§ 3 et 5, article 6, §§ 1er, 2 et 5, articles 7, 7bis, 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 15".

Cet article pourrait prendre place après l'article 13 du projet.

Twee wetten machtigen de Koning tot het vaststellen en wijzigen van het statuut van het Nationaal Mijninstituut. De wet van 5 april 1923 verleent hem die macht zonder andere beperkingen dan de wet zelf oplegt, terwijl de wet van 16 maart 1954 hem machtiging geeft om in de statuten van de aan die wet onderworpen instellingen, de nodige wijzigingen aan te brengen opdat de bepalingen ervan met de wet in overeenstemming komen, en zo nodig om die bepalingen om te werken.

De Regering legt de Raad van State een ontwerp voor, dat de bepalingen betreffende het Instituut in overeenstemming brengt, coördineert en,waar nodig,opheft.

De Raad van State acht dit geen geschikte techniek. De bevoegdheid tot het vaststellen van de regelen in verband met het statuut van het Instituut berust, behoudens de wetsbepalingen waartegen hij vanzelfsprekend niet mag ingaan, luidens de wet van 5 april 1923 onverdeeld bij de Koning; aan een beroep op de fictie van het in overeenstemming brengen en coördineren is dus geen behoefte. De coördinatie is een technisch procédé om verspreide wetsbepalingen in één tekst samen te brengen; voor verordeningen is het niet bruikbaar, want de Koning kan te allen tijde bepalingen van vroegere besluiten met de wijzigingen die hij daarin vermag of dient aan te brengen, in een nieuw besluit overnemen.

In het onderhavige geval is het procédé des te minder verantwoord, daar de bij het ontwerp gevoegde en als coördinatie voorgestelde tekst niet alleen maar vroegere bepalingen overneemt met de wijzigingen die daarin bij toepassing van de wet van 16 maart 1954 zijn aange-

.../...

bracht, maar ook de inkleding, de indeling en, voor sommige artikelen, de tekst geheel vernieuwt.

Te verantwoorden is de werkwijze van de Regering alleen dan, wanneer het statuut van een instelling ofwel een wettelijk statuut is, ofwel een niet wettelijk statuut waaraan de Koning alleen zijn goedkeuring verleent, of nog een bedongen statuut dat voortgekomen is uit een contract van vereniging tussen de Staat en publiekrechtelijke of privaatrechtelijke personen.

Het ontwerp geve men dus de vorm van een gewoon besluit, met een aanhef die naar de wetten van 5 april 1923 en 16 maart 1954 verwijst en een considerans die de nieuwe tekst verantwoordt; de bijlage wordt dan tekst van het ontwerp, met een slotbepaling tot opheffing van de in het nieuw besluit overgenomen vroegere bepalingen.

\+

\+ \+

Opschrift en aanhef van het ontwerp leze men als volgt :

"KONINKLIJK BESLUIT TOT VASTSTELLING VAN DE BEVOEGDHEID, DE INRICHTING EN DE WERKWIJZE VAN HET NATIONAAL MIJN-INSTITUUT.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Gelet op de wet van 5 april 1923 waarbij rechtspersoonlijkheid wordt verleend aan het Nationaal Mijninstituut, inzonderheid op artikel 3;

.../...

Gelet op de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 december 1957;

Overwegende dat het Nationaal Mijninstituut is ingedeeld bij categorie C van de aan de wet van 16 maart 1954 onderworpen instellingen; dat de verordeningsbepalingen betreffende dit Instituut zo moeten worden gewijzigd, dat ze met genoemde wet overeenstemmen, en dat al die bepalingen in één tekst moeten worden samengebracht ;

Gelet op het advies van de Raad van State,

Op de voordracht ...".

\+

\+ +

Boven sommige artikelen van het ontwerp staan ondertitels. De Raad van State ziet daar de noodzaak niet van in. Moet er worden ingedeeld, dan doe men het in hoofdstukken.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

Dit artikel neemt een klein gedeelte over uit artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 januari 1921, onder toevoeging van twee bijzonderheden die in geen enkele vroegere tekst staan, namelijk de bevestiging dat het Nationaal Mijninstituut een openbare instelling is en de aanwijzing van de Minister onder wie het ressorteert.

.../...

Acht men het een leemte in artikel 1 van de wet van 5 april 1923 dat het aan het Instituut wel rechtspersoonlijkheid maar niet de hoedanigheid van openbare instelling toekent, dan kan daarin niet worden voorzien door een koninklijk besluit, dat immers niet de rechtsvorm, maar alleen bevoegdheid, inrichting en werkwijze van het Instituut moet vaststellen. Aangezien het hier voorts niet om een werkelijke coördinatie van vroegere teksten gaat, is het weinig raadzaam er een bepaling in te voegen die de schijn geeft een instelling op te richten, terwijl die al veertig jaar bestaat.

De Raad van State stelt dan ook de volgende tekst voor :

"Artikel 1.-

Het Nationaal Mijninstituut ressorteert onder de Minister tot wiens bevoegdheid de mijnen behoren".

Artikel 3.

Dit artikel neemt de tekst van artikel 1, 2°, eerste lid, van het koninklijk besluit van 18 december 1929 slechts gedeeltelijk over ; het verzwijgt immers het daar gemaakte voorbehoud dat de bepaling van artikel 4 van de wet van 5 april 1923 inzake schenkingen en legaten in herinnering brengt. Dit voorbehoud moet blijven, wil men niet dat de ontwerp-tekst een onbeperkte draagwijdte krijgt, hetgeen met de wet in strijd zou zijn.

Artikel 4.

Door deze bepaling machtigt de Koning het Instituut tot het innen van "vergoedingen" voor proefnemingen waaraan springstoffen, lampen en allerhande

toestellen en produkten, hetzij krachtens de mijnreglementen, hetzij krachtens een beslissing van de Administratie van het Mijnwezen, moeten worden onderworpen.

Deze "vergoedingen" dienen voor het bezoldigen van een dienst, verstrekt door een onder de Staat ressorterende instelling waartoe particulieren zich moeten wenden als zij, door erkenning van een type, vergunning willen krijgen om zich van bepaalde toestellen in de mijnen te bedienen. Het gaat hier dus om retributies in de zin van artikel 113 van de Grondwet :

"Behalve in de gevallen door de wet uitdrukkelijk uitgezonderd, kan van de burgers geen retributie worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat, de provincie of de gemeente" (ontwerp Nederlandse tekst van de Grondwet, Kamer 231, 1958-1959, nr 1).

Een wetsbepaling is dus nodig opdat de Koning het Nationaal Mijninstituut kan toestaan retributies te heffen wanneer het krachtens mijnreglementen of beslissingen van de Administratie van het mijnwezen moet optreden. Hiervoor kan een voorbeeld worden genomen aan de wet van 20 december 1957 betreffende de retributies te heffen bij toepassing van de reglementering op het verkeer, op het hotelwezen, op het bezoldigd vervoer van personen en op het vervoer van zaken door middel van motorvoertuigen.

.../...

Artikel 7.

Het vierde lid van dit artikel is een voorlopige regel om een eventucel vertraagde inwerkingstelling van het koninklijk besluit tot vaststelling van het kader en het statuut van het personeel, te ondervangen.

Men vergete echter niet, dat de raad van beheer van het Instituut overeenkomstig het voorschrift van artikel 11, tweede lid, van de wet van 1954 geen personeel zal mogen aanwerven zolang het daartoe niet gemachtigd is door de Minister tot wiens bevoegdheid het Algemeen Bestuur behoort. Deze voorwaarde tot het uitoefenen van de aan de raad van beheer toegekende benoemingsbevoegdheid, ware in artikel 7 te vermelden.

Artikel 10.

Volgens dit artikel stelt de Minister een ingenieur van het mijnkorps aan om de directie van het Instituut waar te nemen. Ook andere ingenieurs kan hij aan het Instituut verbinden.

Deze ingenieurs zullen bij het Instituut een vaste betrekking uitoefenen. Zij zullen dus geen ambt meer bekleden in hŏt kader van hun administratie van herkomst, en zullen ambtenaren "buiten kader" zijn.

.../...

Overeenkomstig artikel 9 van het koninklijk besluit van 20 juni 1946 zouden de rechten van die ingenieurs moeten worden geregeld in de koninklijke besluiten die over hun detachering zullen beslissen.

Artikel 11.

De tweede volzin van het tweede lid dient te vervallen. Hij is in tegenspraak met artikel 2 van de wet van 5 april 1923 dat de voorzitter "van het bestuur", of bij diens ontstentenis de secretaris, gelast het Instituut jegens derden te vertegenwoordigen en in rechte op te treden.

Artikel 17.

Het lijkt niet mogelijk in een administratieve tekst beperkingen te stellen aan het recht van auteurs om het resultaat van hun persoonlijke opzoekingen te publiceren hoe en waar zij willen. Er zou dus moeten worden bepaald, dat het Instituut, wanneer het aan een vorser steun verleent, bij voorkomend geval mag eisen dat hij zich verbindt, zijn verslagen, nota's en verhandelingen in de "Annalen der Mijnen van België" te publiceren.

In de Franse tekst van het tweede lid van hetzelfde artikel 17 vervange men de woorden "en avance" door het woord "préalablement".

.../...

Artikel 18.

Aangezien de nieuwe regeringscommissaris, de nieuwe gemachtigde van de Minister van Financiën en de nieuwe revisor reeds benoemd zijn, kan artikel 18 als overbodig vervallen.

\+

\+ +

Het ontwerp heeft onder meer tot doel de statuten van het Nationaal Mijninstituut met de wet van 16 maart 1954 in overeenstemming te brengen.

Dit doel schijnt niet te zijn bereikt; het ontwerp neemt de tegenstrijdigheden tussen de statuten en de wet van 1954 weg,maar bevat niet alle regelen die voortaan voor de inrichting en de werkwijze van het Instituut zullen gelden.

Twee procédés kunnen worden toegepast om aan de statuten een volle draagwijdte te verlenen :

- ofwel wordt in de statuten een plaats gegeven aan bepalingen die de weergaaf zijn van die, welke in de wet van 16 maart 1954 op het Instituut toepassing vinden ;
- ofwel wordt het ontwerp aangevuld met een artikel dat naar de wet van 16 maart 1954 verwijst, als volgt :

"Voor het overige wordt op het Instituut controle uitgeoefend overeenkomstig de wet van 16 maart 1954, inzonderheid de artikelen 2, 3, §§ 3 en 5, artikel 6, §§ 1, 2 en 5, de artikelen 7, 7bis, 9, 10, 11, 12, 13, 14 en 15".

Dit artikel kan na artikel 13 van het ontwerp komen te staan.

---

a chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

ssieurs : J.SUETENS, premier président,
Heren : eerste-voorzitter,

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

P.COART-FRESART, assesseurs de la section de législation,
P.ANSIAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, adjunct-griffier, — greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version erlandaise a été vérifiée sous contrôle de M.J.SUETENS.

Le rapport a été présenté r M.G.PIQUET, substitut, et par J.MASQUELIN, membre dirigeant Bureau de coordination.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.G.PIQUET, substituut, en door de H.J.MASQUELIN, leidend lid van het Coördinatiebureau.

GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.SUETENS.