CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
16-12-1983
Transmis à M. Coordination
Overgemaakt aan de H.

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 Premier Ministre, le 5 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif aux mesures d'assainissement applicables à la Régie des Voies Aériennes", a donné le 7 décembre 1983 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 5e december 1983 door de Eerste Minister verzoch hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "betreffende de sanering maatregelen van toepassing op de Regie der Luchtwegen", heeft de 7ede cember 1983 het volgend advies gegeven :

PREAMBULE.

Ainsi que le rapport au Roi l'expose, le projet a pour objet d'imposer à la Régie des voies aériennes diverses mesures d'assainissement. Le rapport au Roi poursuit :

"Celles-ci ont pour objectif majeur d'au moins maintenir l'équilibre du compte d'exploitation de la Régie jusqu'en 1990.

A cette fin, l'arrêté contient de nouvelles règles destinées d'une part à rendre plus efficace son fonctionnement, son organisation et sa gestion et à améliorer son contrôle et d'autre part à en limiter les dépenses de fonctionnement".

Il ressort donc du texte des diverses dispositions de l'arrêté en projet et du commentaire même qu'en fait le rapport au Roi, que le fondement légal de cet arrêté se trouve dans l'article 1er, 3°, et non dans l'article 1er, 1°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Certes, le 1° est libellé en termes très généraux, mais il ne saurait être admis qu'il soit invoqué dans une matière qui est spécialement régie par une autre disposition de la loi, en l'occurrence le 3°, qui a trait aux organismes d'intérêt public.

Il faudrait donc écrire, à l'alinéa 1er du préambule, " ..., notamment l'article 1er, 3°, et l'article 2, § 2;".

.../...

L'alinéa 2 devrait être rédigé comme suit :

"Vu le statut de la Régie des voies aériennes, annexé à l'arrêté royal du 5 octobre 1970, notamment l'article 3, modifié par l'arrêté royal du 31 mars 1981, et les articles 15, 16 et 17;".

DISPOSITIF.

Article ler.

L'article devrait être rédigé comme suit :

"Article ler.-

L'article 3, alinéa ler, 1, e, du statut de la Régie des voies aériennes, annexé à l'arrêté royal du 5 octobre 1970 et modifié par l'arrêté royal du 31 mars 1981, est abrogé".

Article 2.

La phrase liminaire devrait être rédigée de la manière suivante :

"L'article 15 du même statut est remplacé par la disposition suivante :".

L'alinéa 2 de l'article 15 en projet recourt à la notion de "budget pour ordre". Cette notion, dans le sens où elle est entendue par l'arrêté en projet, a été supprimée par

.../...

la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat; elle a été remplacée par celle de "section particulière" (Titre IV) du budget. Cette section est consacrée aux dépenses sur recettes affectées du département ministériel, et non des services personnalisés qui en dépendent.

Le projet se borne à reproduire la terminologie des dispositions antérieures.

Le budget des organismes d'intérêt public de la catégorie A est, selon la loi du 16 mars 1954 (article 3), annexé au budget du ministère dont relève l'organisme. Dans la présentation budgétaire actuelle, il constitue le Titre VII de ce budget. Il conviendrait de trouver une formulation adéquate permettant, à l'intérieur du budget de la Régie des voies aériennes, d'affecter certaines recettes à certaines dépenses.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas été en mesure de faire une proposition de texte.

Article 3.

L'article devrait être rédigé comme suit :

"Article 3.-
L'article 16 du même statut est abrogé".

.../...

Article 4.

La phrase liminaire devrait être libellée de la manière suivante :

"L'article 17 du même statut est remplacé par la disposition suivante :".

Article 5.

1. Tel qu'il est rédigé, l'article se borne à prévoir que le "fonctionnaire dirigeant de la Régie présentera au Ministre ... un plan de réorganisation des services ...".

Il va de soi que cette "présentation" d'un "plan de réorganisation" par le fonctionnaire dirigeant au Ministre ne peut produire par elle-même d'effets juridiques et qu'elle ne constitue qu'une mesure préparatoire. Les effets juridiques que le Gouvernement entend y attacher ne peuvent découler que d'une décision relative à ce plan de réorganisation.

L'article doit donc être complété par un alinéa désignant l'autorité compétente pour prendre ladite décision.

2. Une partie des effets du plan devant intéresser des personnes étrangères au personnel de la Régie, il ne suffit pas de communiquer ce plan aux membres de ce personnel; il est nécessaire de le publier par la voie du Moniteur belge, du moins dans la mesure où il peut avoir des effets à l'égard de personnes étrangères à la Régie.

AANHEF.

Zoals in het verslag aan de Koning wordt uiteengezet, heeft het ontwerp tot doel een aantal saneringsmaatregelen aan de Regie der Luchtwegen op te leggen. Het verslag aan de Koning zegt dienaangaande :

> "Deze hebben als voornaamste doel om ten minste het behoud van het evenwicht van de exploitatierekening van de Regie tot 1990 te verzekeren.
>
> Hiertoe bevat het besluit nieuwe bepalingen die ertoe bestemd zijn om enerzijds haar werking, haar organisatie en haar beheer efficiënter te maken en haar controle te verbeteren, en anderzijds de werkingsuitgaven te beperken".

Uit de tekst van de diverse bepalingen van het ontworpen besluit en uit de commentaar zelf die het verslag aan de Koning daarop verstrekt, blijkt dus dat het besluit zijn rechtsgrond ontleent aan artikel 1, 3°, en niet aan artikel 1, 1°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

Artikel 1, 1°, is weliswaar in zeer algemene bewoordingen gesteld maar het gaat niet aan dat men er zich op zou beroepen in een aangelegenheid die speciaal geregeld is door een andere bepaling van de wet, in dit geval de bepaling onder 3°, die op de instellingen van openbaar nut betrekking heeft.

In het eerste lid van de aanhef schrijve men dus :

"..., inzonderheid op artikel 1, 3°, en op artikel 2, § 2;".

.../...

Het tweede lid zou als volgt gesteld moeten worden :

"Gelet op het statuut van de Regie der Luchtwegen, gevoegd bij het koninklijk besluit van 5 oktober 1970, inzonderheid op artikel 3, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 31 maart 1981 en op de artikelen 15, 16 en 17;".

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Het artikel zou als volgt geredigeerd moeten worden :

"Artikel 1.-

Artikel 3, eerste lid, 1, e, van het statuut van de Regie der Luchtwegen, gevoegd bij het koninklijk besluit van 5 oktober 1970 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 31 maart 1981, wordt opgeheven".

Artikel 2.

De inleidende volzin zou op de volgende wijze geformuleerd moeten worden :

"Artikel 15 van hetzelfde statuut wordt vervangen door de volgende bepaling :".

Het tweede lid van het ontworpen artikel 15 werkt met het begrip "begroting voor orde". Dat begrip is, in de betekenis die het ontworpen besluit eraan hecht, vervallen ten gevolge van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten

.../...

op de Rijkscomptabiliteit; het is vervangen door het begrip "afzonderlijke sectie" (Titel IV) van de begroting. Die sectie dient voor de uitgaven op inkomsten met speciale bestemming van het ministerieel departement en niet van de gepersonaliseerde diensten die ervan afhangen.

Het ontwerp beperkt zich tot het overnemen van de terminologie van de vroegere bepalingen.

De begroting van de instellingen van openbaar nut van categorie A wordt volgens de wet van 16 maart 1954 (artikel 3) toegevoegd aan de begroting van het ministerie waarvan de instelling afhangt. In de huidige inrichting van de begroting vormt zij Titel VII. Er zou een geschikte formulering gevonden moeten worden die het mogelijk zou maken om binnen de begroting van de Regie der Luchtwegen bepaalde inkomsten voor bepaalde uitgaven te bestemmen.

Wegens de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, is toegemeten, kon geen tekstvoorstel worden gedaan.

Artikel 3.

Het artikel zou als volgt geredigeerd moeten worden :

"Artikel 3.-

Artikel 16 van hetzelfde statuut wordt opgeheven".

Artikel 4.

De inleidende volzin zou op de volgende wijze geformuleerd moeten worden :

"Artikel 17 van hetzelfde statuut wordt vervangen door de volgende bepaling :".

.../...

Artikel 5.

1. Zoals het artikel is gesteld, beperkt het er zich toe te bepalen dat "de leidende ambtenaar van de Regie aan de Minister ... een reorganisatieplan van de diensten (zal) voorstellen".

Het ligt voor de hand dat het feit dat de leidende ambtenaar aan de Minister "een reorganisatieplan" zal "voorstellen", uit zichzelf geen rechtsgevolgen kan hebben en dat een zodanig voorstel slechts een voorbereidende maatregel is. De rechtsgevolgen die de Regering eraan wil verbinden kunnen slechts voortvloeien uit een beslissing met betrekking tot dat reorganisatieplan.

Het artikel moet derhalve worden aangevuld met een lid waarin de voor die beslissing bevoegde overheid wordt aangewezen.

2. Daar de gevolgen van het plan ten dele personen zullen aanbelangen die niet tot het personeel van de Regie behoren, is het niet voldoende dat plan ter kennis te brengen van de leden van dat personeel; het is nodig het via het Belgisch Staatsblad bekend te maken, althans voor zover het gevolgen kan hebben ten aanzien van personen die niet tot de Regie behoren.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

Ch. HUBERLANT,
P. FINCOEUR,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. M. LEROY, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. LEROY, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.