ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 21 octobre 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant le règlement sur les réquisitions civiles en matière de transports terrestres", et en ayant délibéré en ses séances des 29 février, 21 mars, 28 mars et 16 mai 1988, a donné le 16 mai 1988 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 21 oktober 1987 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van het reglement op de burgerlijke opeisingen inzake vervoer te land", heeft zich daarover beraden ter vergadering van 29 februari, 21 maart, 28 maart en 16 mei 1988, en op 16 mei 1988 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Afin d'apprécier la portée du projet, le Conseil d'Etat a été amené à procéder à l'examen de l'ensemble du règlement sur les réquisitions civiles et a, à cette occasion, relevé que le Roi n'était pas habilité à prendre certaines dispositions figurant dans ledit règlement. Bien que ces dispositions soient anciennes et qu'elles ne fassent pas l'objet des modifications projetées, le Conseil d'Etat croit utile d'attirer l'attention du Gouvernement sur elles, soit parce qu'elles manquent de fondement légal, soit parce qu'elles sont contraires à la Constitution.

Ces dispositions que le Roi n'a pas le pouvoir de prendre sont, notamment, les suivantes :

a) l'article 36 du règlement, en tant qu'il défère au conseil de prud'hommes (1) ou à l'arbitrage de commissions paritaires spécialement constituées par le Ministre ayant le travail dans ses attributions, la connaissance des réclamations en matière de rémunération des engagés volontaires ou des personnes requises;

b) l'article 44, 2, alinéas 19, 20 et 21, du règlement, en tant qu'il prévoit, dans la procédure de liquidation des indemnités dues pour les réquisitions, que le refus d'accepter l'indemnité allouée, est notifié au bourgmestre; que celui-ci saisit le juge de paix de ce refus et que ce dernier convoque les parties et connaît de la contestation en dernier ressort suivant les règles ordinaires de compétence et en premier ressort à quelque valeur que la demande puisse s'élever;

.../...

(1) Remplacé par le tribunal du travail en vertu de la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire.

c) l'article 56 du règlement, en tant qu'il prévoit l'institution de commissions d'arbitrage industrielles, commerciales ou agricoles instituées "à l'initiative des Ministres des affaires économiques et de l'agriculture".

II. L'examen de l'ensemble du projet auquel le Conseil d'Etat a procédé, a également fait apparaître la nécessité de mettre certaines dispositions du règlement en concordance avec des législations plus récentes.

Cette observation vaut, notamment, pour l'article 7, alinéa 3, l'article 41, 3, alinéa 3, l'article 41, 4, a, alinéa 1er, et b, alinéa 4, l'article 42, alinéa 3, l'article 44, 3, et l'article 55, b, alinéa 1er, du règlement, qui doivent être mis en concordance avec la loi du 6 juillet 1987 modifiant certaines dispositions de la loi provinciale, en vue de tenir compte de la suppression de l'ancienne distinction entre communes émancipées et communes non émancipées.

Les articles 57 et 58 du règlement doivent être également revus car ils ne concordent pas avec les dispositions de la loi du 4 juillet 1962 autorisant le Gouvernement à procéder à des investigations statistiques et autres sur la situation démographique, économique et sociale du pays.

.../...

III. Le Conseil d'Etat observe que les articles 46 et 47 en projet, qui portent respectivement sur les transports par chemin de fer et les transports en commun urbains et régionaux, emploient l'expression d'"utilisation prioritaire" quand il s'agit de la S.N.C.B., de la S.N.C.V. et des S.T.I., et le terme de "réquisition" lorsqu'il s'agit des autres transporteurs.

L'expression "utilisation prioritaire" est, selon le rapport au Roi, empruntée à l'article 40, f, du cahier des charges et conditions générales concernant la construction et l'exploitation des chemins de fer concédés en Belgique, tel qu'il a été modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 26 février 1976, lequel cahier des charges est applicable à la S.N.C.B. en vertu de l'article 3 de l'arrêté royal du 21 mars 1961 fixant ses nouveaux statuts. Par contre, on n'en trouve aucune trace dans l'arrêté ministériel du 20 mars 1886 arrêtant le cahier des charges régissant les concessions à octroyer à la S.N.C.V. ni dans les cahiers des charges des S.T.I.

Dans leur rédaction actuelle, les articles 46 et 47 du règlement sur les réquisitions civiles adoptent une terminologie uniforme : ils utilisent toujours le même terme de "réquisition". Il en va de même des textes correspondants applicables en matière de réquisitions militaires (voir l'article 12 de la loi du 12 mai 1927 sur les réquisitions militaires et les articles 86 à 92 de l'arrêté royal n° 2.562 du 3 mai 1939 réglant l'exécution de la loi du 12 mai 1927 sur les réquisitions militaires).

.../...

La comparaison entre ces textes anciens applicables tant en matière de réquisitions civiles qu'en matière de réquisitions militaires et les articles 46 et 47 en projet fait apparaître que l'"utilisation prioritaire" n'est, en réalité, qu'une forme de réquisition. Elle se distingue de la réquisition de biens et de la réquisition de personnes et correspond à ce que le droit français qualifie de "réquisition des services d'une entreprise". Elle a pour effet d'obliger l'entreprise à exécuter par priorité les services prescrits avec tous les moyens dont elle dispose, notamment en personnel et en matériel. Elle répond au souci très concret d'assurer la prestation exigée par l'intérêt général en limitant la désorganisation de l'entreprise et en évitant toute ingérence dans le fonctionnement de celle-ci (voir Jurisclasseur administratif, fasc. 245, Réquisitions de personnes et réquisitions de services, n° 72).

Pour mieux faire apparaître que l'"utilisation prioritaire" n'emporte aucune modification de régime juridique des biens et du personnel de l'entreprise, il convient, aux articles 46, A, 1, et 47, A, 1, en projet, de remplacer le début de la phrase : "Toute utilisation prioritaire du personnel, des services, du matériel, des approvisionnements et des installations de ..." par : "Toute utilisation prioritaire des services de ...", et aux articles 46, B, 1, et 47, B, 1, d'adopter la rédaction suivante : "Sur injonction écrite conjointe des Ministres ayant respectivement les chemins de fer et la défense nationale dans leurs attributions, agissant au nom du Gouvernement, la S.N.C.B. (la S.N.C.V. et les S.T.I.) effectue(nt) par priorité, avec tous les moyens dont elle(s) dispose(nt), les transports de troupes ou de matériel militaire, ainsi que les transports destinés à pourvoir aux besoins civils essentiels".

Si les auteurs du projet veulent, en outre, pour parer toute éventualité et singulièrement une carence de l'entreprise dont les services sont requis, prévoir la réquisition, par le Gouvernement lui-même, des biens et du personnel de l'entreprise, les textes devraient être complétés en conséquence. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat fait observer qu'en ce qui concerne les réquisitions de biens, le Gouvernement puise dans les dispositions légales visées au préambule de l'arrêté en projet le fondement suffisant. En ce qui concerne les réquisitions de personnes, la loi du 5 mars 1935 concernant les devoirs des fonctionnaires en temps de guerre, actuellement non visée au préambule, pourrait être utilement invoquée. Son champ d'application ratione personae est, en effet, défini en termes extrêmement larges à l'article 1er : sont non seulement visés les fonctionnaires stricto sensu, mais également "toute personne chargée d'un service public, tout administrateur, employé ou agent d'un établissement public ou d'un service autorisé ou concédé par l'Etat, la province ou la commune". La S.N.C.B., la S.N.C.V. et les S.T.I. assurent incontestablement un service public. Leur personnel entre, de ce fait, dans le champ d'application ainsi défini de l'article 1er, sans qu'il y ait lieu d'avoir égard à la nature contractuelle ou réglementaire de la relation de travail.

Quant à la question de la nationalité du personnel, elle ne se pose pas en cas d'"utilisation prioritaire", puisque alors les entreprises dont les services sont requis - la S.N.C.B., la S.N.C.V., les S.T.I. - sont des personnes morales de droit public belge et que, de plus, ce sont les dirigeants de l'entreprise qui déterminent

.../...

le personnel chargé d'exécuter la réquisition (Jurisclasseur administratif, eod. v°, n° 80). Mais il en va autrement en cas de réquisition de personnes. Ainsi, un grand nombre de chauffeurs des S.T.I. est constitué d'étrangers. Le droit international n'interdit pas la réquisition des étrangers (Répertoire Dalloz de droit international, v° Réquisition, n° 4). Bien que les lois belges relatives aux réquisitions de personnes ne visent pas expressément le cas des étrangers et malgré que les arrêtés d'exécution mettent sur le même pied les étrangers et les nationaux (article 274 de l'arrêté royal du 3 mai 1939 en ce qui concerne les réquisitions militaires et article 63 de l'arrêté royal du 1er février 1938 en ce qui concerne les réquisitions civiles), un doute sérieux subsiste néanmoins en raison de la référence dans la loi du 5 mars 1935 concernant les devoirs des fonctionnaires en temps de guerre, à la notion d'"appel sous les armes", d'une part, et de l'emploi dans l'intitulé de la loi du même jour concernant les citoyens appelés par engagements volontaires ou par réquisition à assurer le fonctionnement des services publics en temps de guerre, du terme "citoyens", d'autre part. Une intervention du législateur permettrait seule de lever ce doute. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'en son absence, les autorités militaires ou civiles n'ont pas le pouvoir de requérir des étrangers. Partant, il doit être précisé dans le présent projet, partout où elles sont prévues, que les réquisitions de personnes ne peuvent viser que les seuls nationaux.

.../...

IV. Du point de vue de la légistique, l'arrêté en projet ne répond pas aux règles applicables à la division du dispositif. Le Conseil d'Etat a toutefois estimé ne pas devoir faire des propositions, étant donné que cette critique vaut non seulement pour les quelques dispositions du règlement sur les réquisitions civiles que le projet vise à remplacer, mais pour l'ensemble de ce règlement. Celui-ci devrait être revu entièrement de ce point de vue.

V. Un problème se pose en ce qui concerne les abréviations utilisées dans le projet. Certaines abréviations en français ont leur équivalent en néerlandais. Ainsi, S.N.C.B. correspond à N.M.B.S.; S.N.C.V. à N.M.V.B.; S.T.I. à M.I.V. et O.R.N.I. à D.R.B.

Il en va tout autrement de la "Commission interministérielle des chemins de fer, dénommée C.I.C.F. (cfr. article 46, B, 2, et C, 1), en néerlandais "Interministeriële Commissie voor de spoorwegen, C.I.C.F. genaamd"; de la "Commission interministérielle des transports par route, dénommée C.I.T.R." (cfr. article 47, B, 2, et C, 1, et article 48, A, 5, B, 2, et D, 1), en néerlandais "Interministeriële Commissie voor het wegvervoer, C.I.T.R. genaamd"; du "Bureau des transports routiers, dénommé ci-après B.T.R." (cfr. article 48, A, 5, C, 1 et 3, et D, 1 et 2), en néerlandais, "Bureau voor het wegvervoer, hierna B.T.R. genaamd"; de la "Commission interministérielle des voies navigables, dénommée C.I.V.N." (article 49, 5, 7 et 8), en néerlandais "Interministeriële Commissie van de waterwegen, C.I.V.N. genaamd".

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de proposer des abréviations. Les auteurs du projet devront eux-mêmes résoudre ce problème.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

INTITULE.

Si le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, tend, selon son intitulé, à modifier "le règlement sur les réquisitions civiles en matière de transports terrestres", le projet de rapport au Roi est plus large lorsqu'il précise en son alinéa 4 :

> "Dans l'ensemble, cette révision permettra d'adapter le règlement à l'évolution technique subie par les différents modes de transport depuis 1938, ainsi qu'aux multiples dispositions légales édictées depuis lors pour aboutir ainsi à un fonctionnement optimal des transports en temps de guerre, de manière à satisfaire tant les besoins militaires que les besoins civils essentiels".

L'intitulé de l'arrêté royal en projet devrait mieux traduire l'intention de ses auteurs et, par ailleurs, il devrait préciser que ledit règlement a été approuvé par l'arrêté royal du 1er février 1938 réglant l'exécution de la loi du 5 mars 1935 concernant les citoyens appelés par engagements volontaires ou par réquisition à assurer le fonctionnement des services publics en temps de guerre.

L'intitulé suivant est proposé :

.../...

"Arrêté royal modifiant, en ce qui concerne les transports terrestres et fluviaux, le règlement sur les réquisitions civiles, approuvé par l'arrêté royal du 1er février 1938".

PREAMBULE.

Comme il a été suggéré dans l'observation générale III, à propos des réquisitions de personnes, il y aurait lieu, le cas échéant, d'insérer, après l'alinéa 1er, un alinéa rédigé comme suit :

"Vu la loi du 5 mars 1935 concernant les devoirs des fonctionnaires en temps de guerre;".

Alinéa 2.

L'intitulé de la loi du 16 juin 1937, tel qu'il a été modifié par la loi du 31 décembre 1963, est le suivant : "attribuant au Roi le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer la mobilisation de la nation en cas de guerre".

Alinéas 4 à 9.

Ces alinéas, qui visent des dispositions ne constituant pas le fondement du projet, doivent être omis.

.../...

DISPOSITIF.

Article 2.

Article 46 en projet.

En ce qui concerne le A, 1, il y a lieu de se reporter à l'observation générale III.

+

Au A, 2, mieux vaudrait écrire :

"2. Les autorités autres que celles qui sont désignées dans le présent article, n'ont aucun pouvoir ...".

La même observation vaut pour l'article 47, A, 2, l'article 48, A, 7, et l'article 49, 10, en projet.

+

En ce qui concerne le B, 1, il y a lieu de se reporter à l'observation générale III.

+

Au B, 2, alinéa 1er, il est proposé d'omettre le premier membre de phrase, qui est inutile, et de rédiger l'alinéa comme suit :

"2. La Commission interministérielle des chemins de fer, dénommée C.I.C.F, peut exiger de la S.N.C.B. qu'elle assure prioritairement la satisfaction des besoins militaires et des besoins civils essentiels".

La même proposition de texte vaut, avec les modifications qui s'imposent, pour l'article 47, B, 2, alinéa 1er, et pour l'article 49, 8, alinéa 1er, en projet.

+

En ce qui concerne le B, 2, alinéa 2, il y a lieu de se reporter aux observations formulées au sujet de l'article 10, alinéa 3, du projet d'arrêté royal examiné par le Conseil d'Etat sous le n° L. 18.548/9.

La même observation vaut pour l'article 47, B, 2, alinéa 2, l'article 48, A, 5, alinéa 2, et l'article 49, 8, alinéa 2, en projet.

+

Pour le C, 1, alinéa 1er, il est proposé de rédiger le texte comme suit :

"1. Le matériel roulant appartenant soit à des personnes physiques, soit à des personnes morales de droit public ou de droit privé, qui se trouve ... (la suite comme au projet)".

+

Le texte figurant sous C, 2, doit, de l'accord des fonctionnaires délégués, être supprimé.

Article 47 en projet.

En ce qui concerne le A, 1, il y a lieu de se reporter à l'observation générale III.

+

En ce qui concerne le B, 1, alinéa 1er, il y a lieu de se reporter à l'observation générale III.

+

Au B, 1, alinéa 2, il y a lieu d'écrire : "Les dispositions de l'alinéa 1er s'appliquent quel que soit le mode de transport utilisé".

+

L'intitulé du C doit être le suivant : "Réquisitions de transport à effectuer par ...".

+

Le C, 1, alinéa 1er, doit, de l'accord des fonctionnaires délégués, être rédigé comme suit :

"1. Le personnel de nationalité belge et le matériel, affectés par des firmes privées à l'exploitation de services réguliers pour le compte de la S.N.C.V. ou d'une S.T.I, peuvent faire l'objet d'un ordre de réquisition émanant du Bureau des transports routiers agissant au nom du Ministre ayant les transports en commun dans ses attributions".

+

Au point C, 1, alinéa 2, les mots "à l'autorité requérante" doivent être remplacés par les mots "au B.T.R.".

+

Le C, 2, première phrase, doit être rédigé comme suit :

"2. Le cas échéant , le B.T.R. établit, en trois exemplaires, les ordres ...".

+

.../...

Au C, 2, deuxième phrase, in fine, il y a lieu de remplacer les mots "à l'autorité requérante" par les mots "au B.T.R.".

+

Le texte figurant sous C, 3, doit être supprimé car il fait double emploi avec le texte figurant sous A, 1.

+

De l'accord des fonctionnaires délégués, le D doit être omis.

Article 48 en projet.

Au B, 2, il y a lieu de remplacer les mots "mises à jour" par le mot "modifications" et d'ajouter, après les mots "d'un contrat différé", les mots "au sens de la loi du 5 mars 1935 concernant l'exécution des contrats différés".

+

.../...

Au C, 2, b, mieux vaudrait écrire :

"b) réquisitionner les chauffeurs et véhicules visés au 2, a, ci-dessus, y compris leurs équipement, accessoires, carburants et lubrifiants, soit pour effectuer des prestations de transport, soit pour les mettre à la disposition des forces armées ou de personnes physiques ou morales de droit privé ou de droit public;".

+

Au D, 1, alinéa 2, il y a lieu, dans le texte français, de remplacer le mot "affectant" par le mot "concernant".

+

Au D, 1, alinéa 19, dans le texte français, il y a lieu d'écrire : "Lors d'une réquisition de prestations ...".

+

.../...

Au D, 1, alinéa 20, dans le texte français, il faut écrire : "En l'absence ...".

+

Le D, 2, alinéa 1er, première phrase, doit, en français, être rédigé comme suit :

"Si l'urgence de la situation l'exige, la réquisition de véhicules, en location ou en propriété, ou la réquisition de prestations de transport peut être effectuée directement par le bourgmestre".

+

Le D, 2, alinéa 6, doit être rédigé comme suit :

"Lors d'une réquisition de prestations de transport, le bourgmestre applique les prescriptions prévues aux trois derniers alinéas du D, 1, ci-dessus".

Article 49 en projet.

Au 1, alinéa 2, mieux vaudrait écrire : "Le droit de réquisition s'applique au matériel servant tant au transport intérieur qu'au transport international ...(la suite comme au projet)".

+

.../...

Au 2, le texte doit, selon les fonctionnaires délégués, être revu afin de prévoir également la réquisition du personnel.

Par la même occasion, il conviendrait de préciser ce qu'il faut entendre par "organismes ou sociétés gestionnaires".

+

En ce qui concerne le 3, les alinéas 1er et 2 pourraient être fusionnés. En outre, le texte de l'actuel alinéa 2 devrait être précisé comme suit : "Cette réquisition est notifiée, par écrit, par le Ministre ...". En conséquence de quoi, l'alinéa 3 pourrait être également supprimé.

+

Le 3, alinéa 4, peut également être supprimé puisque l'alinéa 1er prévoit déjà la réquisition du personnel.

+

Le texte figurant sous 9 est superflu et doit être omis.

.../...

Article 3.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 3.-

Aux annexes du même règlement sont apportées les modifications suivantes :

1° la référence à l'article 43 est supprimée de la liste des articles cités en référence sous le numéro du modèle 20;

2° la référence à l'article 47 est supprimée de la liste des articles cités en référence sous le numéro des modèles 9/2 et 9/3;

3° la référence à l'article 49 est supprimée de la liste des articles cités en référence sous le numéro des modèles 17 et 20 et de l'annexe 22;

4° les rubriques relatives aux véhicules automobiles, aux motocyclettes et aux bateaux et barques du paragraphe 1° de l'annexe 22 sont supprimées;

5° les rubriques relatives aux véhicules automobiles et aux bateaux et barques du paragraphe 2° de l'annexe 22 sont supprimées;

6° les annexes 24, 40 et 42, ainsi que les modèles 25 à 39 et 41 sont remplacés par les modèles 24 à 34 annexés au présent arrêté".

.../...

Article 4.

L'article appelle les observations suivantes :

1° l'arrêté royal du 21 octobre 1935 n'a pas été publié au Moniteur belge; il a été "rapporté et remplacé" par l'arrêté royal du 20 février 1939; son abrogation ne fait pas de doute;

2° l'abrogation de l'arrêté royal du 20 février 1937 n'appelle pas d'observation;

3° l'arrêté royal du 20 février 1939 a été abrogé par l'article 7, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1979;

4° l'arrêté royal du 10 octobre 1939 deviendra sans objet du fait du remplacement de l'article 48 du règlement sur les réquisitions civiles par les dispositions du présent projet;

5° l'abrogation de l'arrêté royal du 18 novembre 1939 n'appelle pas d'observation;

6° l'arrêté du Régent du 1er mai 1945 portant modifications au règlement sur les réquisitions civiles ajoutait à l'article 8 du règlement des alinéas 5 et 6; ces deux alinéas ont été abrogés par l'arrêté royal du 16 novembre 1979; l'arrêté du Régent du 1er mai 1945 qui ne comptait qu'un article, est donc complètement devenu sans objet par le fait de l'arrêté royal du 16 novembre 1979; il est inutile de l'abroger;

.../...

7° l'arrêté royal du 16 novembre 1979 modifie l'article 48 du règlement du 1er février 1938 et abroge d'autres dispositions; cet arrêté deviendra sans objet du fait du remplacement de l'article 48 précité par les dispositions du présent projet.

En considération de ce qui précède, l'article abrogatoire du projet doit être rédigé comme suit :

"Article 4.-

Sont abrogés :

1° l'arrêté royal du 20 février 1937 portant création d'un Office national des transports par eau intérieure (O.N.A.T.I.);

2° l'arrêté royal du 18 novembre 1939 fixant l'indemnité forfaitaire à allouer au propriétaire d'un véhicule refusé par une commission de réquisition".

Article 5.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle il est dérogé au délai normal d'entrée en vigueur des arrêtés.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Om de draagwijdte van het ontwerp te kunnen beoordelen, heeft de Raad van State zich genoodzaakt gezien om heel het reglement op de burgerlijke opeisingen te onderzoeken. Daarbij is hij tot de bevinding gekomen dat de Koning niet bevoegd was om sommige bepalingen die in dat reglement staan, uit te vaardigen. Ofschoon die bepalingen oud zijn en behoren tot die welke niet gewijzigd zouden worden, acht de Raad van State het toch nuttig de Regering er opmerkzaam op te maken, hetzij omdat zij geen rechtsgrond hebben, hetzij omdat zij strijdig zijn met de Grondwet.

Die bepalingen welke de Koning niet vermag uit te vaardigen zijn onder meer de volgende :

a) artikel 36 van het reglement, in zoverre dit artikel stelt dat de reclamaties inzake bezoldiging van de vrijwilligers of van de opgeëisten aanhangig worden gemaakt bij het arbeidsgerecht (1) of onderworpen worden aan de scheidsrechterlijke uitspraak van paritaire commissies, speciaal ingesteld door de minister tot wiens bevoegdheid de Arbeid behoort;

.../...

---

(1) vervangen door de arbeidsrechtbank krachtens de wet van 10 oktober 1967 houdende het Gerechtelijk Wetboek.

b) artikel 44, 2, negentiende, twintigste en eenentwintigste lid, van het reglement, in zoverre dit artikel met betrekking tot de procedure voor vereffening van de vergoedingen verschuldigd voor de opeisingen, bepaalt dat als de prestatieplichtige de toegekende vergoeding weigert, hij zulks aan de burgemeester mededeelt, die zich met die weigering tot de vrederechter wendt, en dat deze de partijen samenroept en kennis neemt van het geschil, in hoogste aanleg volgens de gewone regelen van bevoegdheid en in eerste aanleg tot onverschillig welk gevraagd bedrag;

c) artikel 56 van het reglement, in zoverre het voorziet in de oprichting van scheidsrechterlijke commissies voor nijverheids-, handels- of landbouwaangelegenheden die ingesteld worden "op initiatief van de Ministers van Economische Zaken en van Landbouw".

II. Het door de Raad van State verrichte onderzoek van het ontwerp in zijn geheel heeft ook de noodzaak aan het licht gebracht om sommige bepalingen van het reglement in overeenstemming te brengen met recentere wetgegevingen.

Deze opmerking geldt met name voor artikel 7, derde lid; artikel 41, 3, derde lid; artikel 41, 4, a, eerste lid, en b, vierde lid; artikel 42, derde lid; artikel 44, 3, en artikel 55, b, eerste lid, van het reglement, die in overeenstemming behoren te worden gebracht met de wet van 6 juli 1987 tot wijziging van sommige bepalingen van de provinciewet opdat rekening wordt gehouden met de opheffing van het vroegere onderscheid tussen ontvoogde en niet ontvoogde gemeenten.

.../...

De artikelen 57 en 58 van het reglement behoren eveneens te worden herzien want ze zijn niet in overeenstemming met de bepalingen van de wet van 4 juli 1962 waarbij de Regering gemachtigd wordt statistische en andere onderzoekingen te houden betreffende de demografische, economische en sociale toestand van het land.

III. De Raad van State wijst erop dat de ontworpen artikelen 46 en 47, die onderscheidenlijk op het vervoer per spoor en op het gemeenschappelijk stedelijk en streekvervoer betrekking hebben, de uitdrukking "prioritair gebruik" bezigen wanneer het om de N.M.B.S., de N.M.V.B. en de M.I.V.'s gaat, en de term "opeising" wanneer het de overige vervoerondernemers betreft.

De uitdrukking "prioritair gebruik" is volgens het verslag aan de Koning ontleend aan artikel 40, f, van het algemeen kohier van lasten en voorwaarden betreffende het aanleggen en exploiteren van de vergunde spoorwegen in België, zoals laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 26 februari 1976, welk lastenkohier op de N.M.B.S. toepasselijk is krachtens artikel 3 van het koninklijk besluit van 21 maart 1961 dat de nieuwe statuten ervan vaststelt. Van de bewuste uitdrukking is echter geen spoor te bekennen in het ministerieel besluit van 20 maart 1886 tot vaststelling van het Algemeen Lastenkohier voor de aan de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen te verlenen vergunningen en evenmin in de lastenkohieren van de M.I.V.'s.

.../...

Zoals de artikelen 46 en 47 van het reglement op de burgerlijke opeisingen thans gesteld zijn, hanteren zij een eenvormige terminologie : zij gebruiken steeds dezelfde term "opeising". Dit geldt ook voor de overeenkomstige teksten die toepasselijk zijn op de militaire opeisingen (vgl. artikel 12 van de wet van 12 mei 1927 op de militaire opeisingen en de artikelen 86 tot 92 van het koninklijk besluit nr. 2.562 van 3 mei 1939 tot uitvoering van de wet van 12 mei 1927 op de militaire opeisingen).

Het vergelijken van die oude teksten, die zowel op burgerlijke als op militaire opeisingen toepasselijk zijn, met de ontworpen artikelen 46 en 47, brengt naar voren dat het "prioritair gebruik" in werkelijkheid slechts een vorm van opeising is. Deze onderscheidt zich van de opeising van goederen en van de opeising van personen en beantwoordt aan wat het Franse recht "réquisition des services d'une entreprise" noemt. Zij heeft tot gevolg dat de onderneming verplicht wordt de voorgeschreven diensten met alle middelen waarover zij beschikt, met name aan personeel en materiaal, bij voorrang te verrichten. Zij beantwoordt aan de zeer concrete bedoeling om de door het algemeen belang vereiste prestatie zeker te stellen zonder de onderneming al te zeer te ontredderen en zonder vermijdbare inmenging in de werking ervan (zie "Jurisclasseur administratif", deel 245, "Réquisitions de personnes et réquisitions de services", nr. 72). Om beter te laten uitschijnen dat het "prioritair gebruik" geen enkele wijziging inhoudt van de rechtsregeling voor de goederen en het personeel van de onderneming, behoort in de ontworpen artikelen 46, A, 1, en 47, A, 1, het begin van de volzin : "Alle prioritair gebruik van personeel, diensten, materieel, voorraden en installaties van ..." te worden vervangen

door "Alle prioritair gebruik van de diensten van ..." en behoort men in de artikelen 46, B, 1, en 47, B, 1, de volgende formulering te gebruiken : "Op gezamenlijke schriftelijke last van de ministers tot wier bevoegdheid de spoorwegen en de landsverdediging behoren, handelend namens de Regering, behartigt de N.M.B.S. (behartigen de N.M.V.B. en de M.I.V.'s) met alle middelen waarover zij beschikt (beschikken), bij voorrang het vervoer van troepen of militair materieel, alsook het vervoer dat in de essentiële behoeften van de burgers moet voorzien".

Indien de stellers van het ontwerp bovendien, om op iedere mogelijkheid voorbereid te zijn, in het bijzonder op een in gebreke blijven van de onderneming waarvan de diensten gevorderd worden, willen voorzien in opeising van de goederen en het personeel van de onderneming door de Regering zelf, zouden de teksten dienovereenkomstig aangevuld moeten worden. In het vooruitzicht hiervan merkt de Raad van State op dat de Regering ten aanzien van de opeisingen van goederen een voldoende rechtsgrond vindt in de wetsbepalingen bedoeld in de aanhef van het ontworpen besluit. Wat de opeisingen van personen betreft zou het nuttig kunnen zijn zich te beroepen op de wet van 5 maart 1935 betreffende de plichten der ambtenaren in oorlogstijd, waar thans in de aanhef niet naar verwezen wordt. De werkingssfeer ratione personae van die wet wordt immers in artikel 1 in zeer ruime bewoordingen omschreven : niet alleen de ambtenaren stricto sensu worden genoemd, maar ook "ieder persoon belast met een openbare dienst, ieder beheerder, beambte of bediende van een openbare inrichting of van een door de Staat, de provincie of de gemeente geautoriseerde of geconcedeerde dienst". Het lijdt geen twijfel dat de N.M.B.S., de N.M.V.B. en de M.I.V.'s in een openbare dienst voorzien. Hun personeel valt dientengevolge binnen de aldus omschreven werkingssfeer van artikel 1, ongeacht of de arbeidsverhouding van contractuele of van reglementaire aard is.

.../...

De nationaliteit van het personeel nu is een kwestie die niet aan de orde is bij "prioritair gebruik", omdat de ondernemingen waarvan de diensten worden gevorderd - de N.M.B.S., de N.M.V.B., de M.I.V.'s - dan publiekrechtelijke rechtspersonen naar Belgisch recht zijn en omdat het bovendien de bedrijfsleiders zijn die bepalen welk personeel als opdracht krijgt aan de opeising te voldoen ("Jurisclasseur administratif", eod. v°, nr. 80). Anders is het echter gesteld met de opeising van personen. Een groot aantal voertuigbestuurders van de M.I.V.'s zijn immers vreemdelingen. Het internationale recht verbiedt niet vreemdelingen op te eisen ("Répertoire Dalloz de droit international", v° Réquisition, nr. 4). Hoewel de Belgische wetten op het opeisen van personen niet uitdrukkelijk van vreemdelingen gewagen en ofschoon de uitvoeringsbesluiten de vreemdelingen op één lijn plaatsen met de eigen onderdanen (artikel 274 van het koninklijk besluit van 3 mei 1939 voor de militaire opeisingen en artikel 63 van het koninklijk besluit van 1 februari 1938 voor de burgerlijke opeisingen) blijft er desalniettemin ernstige twijfel bestaan omdat enerzijds in de wet van 5 maart 1935 betreffende de plichten der ambtenaren in oorlogstijd gewerkt wordt met het begrip "onder de wapens geroepen" en anderzijds in het opschrift van de wet van gelijke datum betreffende de staatsburgers die, bij vrijwillige dienstneming of bij opeising, in oorlogstijd de werking der openbare diensten moeten verzekeren, de term "staatsburgers" gebezigd wordt. Alleen door een initiatief van de wetgever zou deze twijfel weggenomen kunnen worden. De Raad van State meent dat de militaire of de burgerlijke overheid bij gebreke van een zodanig initiatief niet bevoegd is om vreemdelingen op te eisen. Bijgevolg behoort overal waar in het onderhavige ontwerp in opeising van personen wordt voorzien, te worden bepaald dat deze slechts op de eigen onderdanen betrekking mogen hebben.

.../...

IV. Uit een oogpunt van wetgevingstechniek voldoet het ontworpen besluit niet aan de voorschriften voor het indelen van het bepalend gedeelte. De Raad van State heeft echter geoordeeld geen voorstellen te moeten doen, aangezien die aanmerking niet alleen geldt voor de enkele bepalingen van het reglement op de burgerlijke opeisingen die het ontwerp beoogt te vervangen, maar voor het reglement in zijn geheel, dat uit dit oogpunt algehele herziening behoeft.

V. Bij het ontwerp rijst een probleem in verband met de gebruikte afkortingen.

Tegenover de Franse afkortingen staan in de Nederlandse tekst Nederlandse afkortingen waar het gaat om de S.N.C.B. = N.M.B.S.; S.N.C.V. = N.M.V.B.; S.T.I. = M.I.V.; O.R.N.I. = D.R.B.

Anders is het gesteld met de "Commission interministérielle des chemins de fer, dénommée C.I.C.F." (cfr. artikel 46, B, 2, en C, 1), in het Nederlands de "Interministeriële Commissie voor de spoorwegen, C.I.C.F. genaamd"; met de "Commission interministérielle des transports par route, dénommée C.I.T.R." (cfr. artikel 47, B, 2, en C, 1, en artikel 48, A, 5, B, 2, en D, 1), in het Nederlands de "Interministeriële Commissie voor het wegvervoer, C.I.T.R. genaamd"; met het "Bureau des Transports routiers, dénommé ci-après B.T.R." (cfr. artikel 48, A, 5, C, 1 en 3, en D, 1 en 2), in het Nederlands het "Bureau voor het wegvervoer, hierna B.T.R. genaamd"; met de "Commission interministérielle des voies navigables, dénommée C.I.V.N. (artikel 49, 5, 7 en 8), in het Nederlands de "Interministeriële Commissie van de waterwegen, C.I.V.N. genaamd".

Het komt de Raad van State niet toe afkortingen voor te stellen. De stellers van het ontwerp zullen zelf dit probleem moeten oplossen.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

OPSCHRIFT.

Ofschoon het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit volgens zijn opschrift strekt om "het reglement op de burgerlijke opeisingen inzake vervoer te land" te wijzigen, is het ontwerp van verslag aan de Koning ruimer waar het in zijn vierde alinea bepaalt :

> "Deze herziening zal in haar geheel toelaten het reglement aan te passen aan de technische evolutie die de onderscheiden vervoertakken sinds 1938 hebben ondergaan, alsmede aan de veelvuldige wettelijke bepalingen die sindsdien werden uitgevaardigd, om zodoende in oorlogstijd een optimale werking van het vervoer te bekomen ten einde in de militaire zowel als in de essentiële burgerlijke behoeften te voorzien".

Het opschrift van het ontworpen koninklijk besluit zou beter de bedoeling van de stellers ervan tot uiting moeten laten komen en zou overigens moeten verduidelijken dat het bewuste reglement goedgekeurd is bij het koninklijk besluit van 1 februari 1938 tot uitvoering van de wet van 5 maart 1935, betreffende de Staatsburgers die, bij vrijwillige dienstneming of bij opeising, in oorlogstijd de werking der openbare diensten moeten verzekeren.

Het volgende opschrift wordt voorgesteld :

"Koninklijk besluit waarbij het reglement op de burgerlijke opeisingen, goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 1 februari 1938, gewijzigd wordt wat het vervoer te land en over de binnenwateren betreft".

.../...

AANHEF.

Zoals in de algemene opmerking III gesuggereerd is naar aanleiding van de opeising van personen, zou in voorkomend geval na het eerste lid een aldus luidend lid ingevoegd moeten worden :

"Gelet op de wet van 5 maart 1935 betreffende de plichten der ambtenaren in oorlogstijd;".

Tweede lid.

Het opschrift van de wet van 16 juni 1937, zoals dat is gewijzigd bij de wet van 31 december 1963, luidt aldus : "waarbij de Koning ertoe gemachtigd wordt de nodige maatregelen te nemen om 's lands mobilisatie in geval van oorlog te verzekeren".

Vierde tot en met negende lid.

Deze leden, die verwijzen naar bepalingen welke niet de rechtsgrond van het ontwerp vormen, moeten vervallen.

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 2.

Ontworpen artikel 46.

Wat A, 1, betreft, zij verwezen naar de algemene opmerking III.

+

.../...

In A, 2, schrijve men :

"2. Andere overheden dan die welke in dit artikel worden vernoemd, hebben geen enkele bevoegdheid ...".

Dezelfde opmerking geldt voor de ontworpen artikelen 47, A, 2, 48, A, 7, en 49, 10.

+

Wat B, 1, betreft, zij verwezen naar de algemene opmerking III.

+

In B, 2, eerste lid, wordt voorgesteld het eerste zinsdeel als onnodig achterwege te laten en het lid als volgt te redigeren :

"2. De Interministeriële Commissie voor de spoorwegen ... (zie de algemene opmerking V) genaamd, kan van de N.M.B.S. eisen dat zij bij voorrang zorgt voor het voldoen van de militaire en de essentiële burgerlijke behoeften".

Hetzelfde tekstvoorstel geldt, met de nodige wijzigingen, voor de ontworpen artikelen 47, B, 2, eerste lid, en 49, 8, eerste lid.

+

Wat B, 2, tweede lid, betreft, zij verwezen naar de opmerkingen die gemaakt zijn bij artikel 10, derde lid, van het ontwerp van koninklijk besluit dat door de Raad van State is onderzocht onder nr. L. 18.548/9.

Dezelfde opmerking geldt voor de ontworpen artikelen 48, B, 2, tweede lid, 48, A, 5, tweede lid, en 49, 8, tweede lid.

+

Voor C, 1, eerste lid, wordt de volgende tekst voorgesteld :

"1. Het rollend materieel dat toebehoort, hetzij aan natuurlijke personen, hetzij aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen, en dat zich ofwel op ... (voorts zoals in het ontwerp)".

De tekst die voorkomt onder C, 2, moet vervallen. De gemachtigde ambtenaren zijn het daarmee eens.

Ontworpen artikel 47.

Wat A, 1, betreft, zij verwezen naar de algemene opmerking III.

+

Wat B, 1, eerste lid, betreft, zij verwezen naar de algemene opmerking III.

+

In B, 1, tweede lid, behoort te worden geschreven : "De bepalingen van het eerste lid zijn van toepassing ongeacht de wijze van vervoer".

+

Het opschrift van C moet als volgt luiden : "Opeisingen van vervoer te verrichten door privéfirma's die geregelde vervoerdiensten exploiteren".

+

De gemachtigde ambtenaren zijn het ermee eens dat C, 1, eerste lid, als volgt moet worden geredigeerd :

"1. Met betrekking tot het personeel van Belgische nationaliteit en het materieel dat door privéfirma's wordt gebruikt voor de exploitatie van geregelde vervoerdiensten voor rekening van de N.M.V.B. of van een M.I.V., kan een opeisingsbevel worden uitgevaardigd door het Bureau voor het wegvervoer, handelend namens de Minister tot wiens bevoegdheid het gemeenschappelijk vervoer behoort".

+

/

In punt C, 1, tweede lid, moeten de woorden "voor de opeisende overheid" worden vervangen door de woorden "voor het Bureau voor het Wegvervoer".

+

De eerste volzin van C, 2, moet als volgt worden geredigeerd :

"2. In voorkomend geval stelt het Bureau voor het Wegvervoer de opeisingsbevelen ...".

+

In de tweede volzin van C, 2, vervange men de woorden "aan de opeisende overheid" door de woorden "aan het Bureau voor het Wegvervoer".

+

De tekst die voorkomt onder C, 3, moet worden geschrapt want hij dupleert met de tekst van A, 1.

+

De gemachtigde ambtenaren zijn het ermee eens dat D moet vervallen.

Ontworpen artikel 48.

De bepaling onder B, 2, zou beter als volgt worden geredigeerd :

"2. Een kopie van die lijst en van de wijzigingen ervan wordt overgezonden aan het secretariaat van de Interministeriële Commissie voor het wegvervoer, dat, door middel van een code, de voertuigen aanstipt in het gebruik waarvan is voorzien overeenkomstig een uitgesteld contract in de zin van de wet van 5 maart 1935 betreffende de uitvoering der uitgestelde contracten, of die vrijgesteld zijn in de zin van A,2 hierboven".

+

In C, 2, b, kan beter worden geschreven :

"b) de bestuurders en de in 2, a, hierboven bedoelde voertuigen op te eisen, met inbegrip van hun uitrusting, toebehoren, brand- en smeerstoffen, ofwel om vervoerprestaties te verrichten, ofwel om ze ter beschikking te stellen van de krijgsmacht, van natuurlijke personen of van privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersonen;".

+

.../...

In de Franse tekst van D, 1, tweede lid, vervange men het woord "affectant" door het woord "concernant".

+

In de Franse tekst van D, 1, negentiende lid, schrijve men : "Lors d'une réquisition de prestations ...".

+

In de Franse tekst van D, 1, twintigste lid, behoort te worden geschreven : "En l'absence ...".

+

De Franse tekst van de eerste volzin van D, 2, eerste lid, moet als volgt worden geredigeerd :

"Si l'urgence de la situation l'exige, la réquisition de véhicules, en location ou en propriété, ou la réquisition de prestations de transport peut être effectuée directement par le bourgmestre".

+

Paragraaf D, 2, zesde lid, moet als volgt worden geredigeerd :

"Bij opeising voor vervoerprestaties past de burgemeester de richtlijnen toe die bepaald zijn in de laatste drie leden van D, 1, hierboven".

Ontworpen artikel 49.

In 1, tweede lid, schrijve men : "Het opeisingsrecht is van toepassing zowel op het materieel voor binnenlands vervoer als op dat voor internationaal vervoer ... (voorts zoals in het ontwerp)".

+

De tekst van 2 moet, volgens de gemachtigde ambtenaren, worden herzien om eveneens in de opeising van het personeel te kunnen voorzien.

Bij diezelfde gelegenheid zou moeten worden gepreciseerd wat dient te worden verstaan onder "organismen en beheersvennootschappen".

+

Wat 3 betreft, zouden het eerste en het tweede lid kunnen worden samengevoegd. Bovendien zou de tekst van

.../...

het huidige tweede lid als volgt moeten worden gepreciseerd : "Die opeising wordt de exploitant of zijn vertegenwoordiger schriftelijk ter kennis gebracht door de Minister of diens gemachtigde". Dientengevolge zou het derde lid eveneens kunnen vervallen.

+

Het vierde lid van 3 kan eveneens worden weggelaten aangezien het eerste lid reeds voorziet in de opeising van het personeel.

+

De tekst onder 9 moet als overbodig vervallen.

Artikel 3.

Het artikel zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 3.-

In de bijlagen bij hetzelfde reglement worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° de verwijzing naar artikel 43 wordt weggelaten uit de lijst van de artikelen waarnaar wordt verwezen onder het nummer van model 20;

.../...

2° de verwijzing naar artikel 47 wordt weggelaten uit de lijst van de artikelen waarnaar wordt verwezen onder het nummer van de modellen 9/2 en 9/3;

3° de verwijzing naar artikel 49 wordt weggelaten uit de lijst van de artikelen waarnaar wordt verwezen onder het nummer van de modellen 17 en 20 en van bijlage 22;

4° in paragraaf 1° van bijlage 22 worden de rubrieken betreffende de autovoertuigen, de motorrijwielen en de schepen en boten weggelaten;

5° in paragraaf 2° van bijlage 22 worden de rubrieken betreffende de motorvoertuigen en de schepen en boten weggelaten;

6° de bijlagen 24, 40 en 42, alsook de modellen 25 tot 39 en 41 worden vervangen door de bij dit besluit gevoegde modellen 24 tot 34".

Artikel 4.

Bij het artikel zijn de volgende opmerkingen te maken :

1° het koninklijk besluit van 21 oktober 1935 is niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad; het is "ingetrokken en vervangen" door het koninklijk besluit van 20 februari 1939; het lijdt geen twijfel dat het opgeheven is;

2° ten aanzien van de opheffing van het koninklijk besluit van 20 februari 1937 is geen opmerking te maken;

3° het koninklijk besluit van 20 februari 1939 is opgeheven bij artikel 7, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1979;

4° het koninklijk besluit van 10 oktober 1939 zal onwerkzaam worden wegens de vervanging van artikel 48 van het reglement op de burgerlijke opeisingen door de bepalingen van het onderhavig ontwerp;

5° ten aanzien van de opheffing van het koninklijk besluit van 18 november 1939 is geen opmerking te maken;

6° het besluit van de Regent van 1 mei 1945 houdende wijzigingen aan het reglement betreffende de burgerlijke opeisingen voegde een vijfde en een zesde lid toe aan artikel 8 van het reglement; die twee leden zijn opgeheven bij het koninklijk besluit van 16 november 1979; het besluit van de Regent van 1 mei 1945, dat slechts één artikel bevatte, is dus volledig onwerkzaam geworden ten gevolge van het koninklijk besluit van 16 november 1979; de opheffing ervan is onnodig;

7° het koninklijk besluit van 16 november 1979 wijzigt artikel 48 van het reglement van 1 februari 1938 en heft andere bepalingen op; dat besluit zal onwerkzaam worden wegens de vervanging van voormeld artikel 48 door de bepalingen van het onderhavig ontwerp.

Gelet op hetgeen voorafgaat, moet het opheffingsartikel van het ontwerp als volgt worden geredigdeerd :

.../...

"Artikel 4.-

Opgeheven worden :

1° het koninklijk besluit van 20 februari 1937 tot inrichting van een Nationale Dienst van het vervoer over de binnenwateren (N.D.V.B.);

2° het koninklijk besluit van 18 november 1939 houdende vaststelling van de forfaitaire vergoeding toe te kennen aan de eigenaar van een door een opeisingscommissie geweigerd voertuig".

Artikel 5.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom wordt afgeweken van de normale termijn van inwerkingtreding van de besluiten.

La chambre était composée de

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

P. FINCOEUR, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,
P GOTHOT, 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. R. ANDERSEN.
Le rapport a été présenté par M. C. ROUSSEAUX, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. C. ROUSSEAUX, eerste auditeur.

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

R. DEROY. H. ROUSSEAU.