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, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Colonies, le 13 juin 1956, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal instituant un Bureau gouvernemental d'études pour le développement du Bas-Congo, a donné le 19 juin 1956 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 13e juni 1956 door de Minister van Koloniën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit houdende oprichting van een gouvernementeel studiebureau voor de ontwikkeling van Neder-Congo, heeft de 19e juni 1956 het volgend advies gegeven :

Ayant été prié de donner son avis dans le délai prévu à l'article 45 de la loi du 23 décembre 1946, le Conseil d'Etat n'a pu se livrer à un examen approfondi du projet d'arrêté royal qui institue un "Bureau gouvernemental d'études pour le développement du Bas-Congo".

FONDEMENT LEGAL.

Le projet invoque comme fondement légal la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge sans indiquer toutefois la disposition dont il ferait application.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'en droit colonial comme en droit métropolitain le pouvoir d'instituer des organismes doués de la personnalité juridique n'appartient qu'au législateur si la loi n'en a pas autrement disposé.

Le fondement légal du projet pourrait être recherché dans le décret du Roi-Souverain du 28 décembre 1888 qui autorise le Gouvernement à créer des institutions religieuses, scientifiques ou philanthropiques. Mais cette solution ne serait possible que si l'établissement public était créé à des fins scientifiques. Or, à cet égard, la manière dont l'article 2 définit la mission de l'établissement ne permet pas de trancher le problème avec certitude. Il semble que si l'établissement est créé pour étudier l'ensemble de l'équipement hydro-électrique du site d'Inga, ces études comportent également un programme de réalisations économiques immédiates. L'article 2, alinéa 3, le charge

d'acquérir tous plans et devis qui existeraient actuellement et le même article, à l'alinéa 7, semble lui conférer la mission de contrôler la mise en oeuvre du programme des travaux qu'il aurait élaboré. Ces éléments donnent à croire que la mission du Bureau ne se limitera pas au domaine purement scientifique. Le projet ne pourrait, dans ces conditions, être fondé sur le décret du 28 décembre 1888; il importerait de le créer par un décret distinct.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

Alinéa 3. Les mots "ces travaux" désignent-ils les travaux d'équipement hydro-électrique du site, ou les travaux d'études se rapportant à cet équipement ?

Alinéa 7. Le projet prévoit que "Le Bureau peut contrôler la mise en oeuvre de ces programmes". L'arrêté entend-il conférer d'ores et déjà au Bureau le pouvoir de contrôler la mise en oeuvre des programmes ou permettre plus simplement qu'il en soit chargé ultérieurement? Si la première hypothèse doit être retenue, il y a lieu d'omettre le mot "peut"; si c'est la seconde qui correspond à l'intention du Gouvernement, il conviendrait d'indiquer qui pourra confier ce travail au Bureau.

.../...

Article 3.

Aucune disposition du projet n'indiquant que l'établissement public aurait des activités rétribuées, on n'aperçoit pas comment les ressources du Bureau pourront comprendre "toutes sommes pouvant lui être attribuées pour l'accomplissement de sa mission".

Le délégué du Ministre a précisé que les mots "subsides" et "subventions" sont synonymes; l'un des deux termes peut donc être omis.

Article 5.

La dernière phrase de l'alinéa 1er et les alinéas 2 et 3 concernent les groupes auxiliaires dont il ne sera question qu'à l'article 6. Ces dispositions seraient mieux à leur place dans cet article.

\+

\+ \+

Le projet prévoit que le Roi peut adjoindre un suppléant à chaque administrateur. Il s'ensuivra que les autres membres du conseil d'administration n'auront pas de suppléant. Quelle sera la mission de ces suppléants ? Ne doivent-ils remplacer le titulaire que lorsque celui-ci résidera habituellement au Congo ?

Les alinéas 9, 10 et 12 précisent que les membres du conseil d'administration peuvent être représentés. Par qui, et dans quelles conditions ? Si c'est le suppléant qui remplace le titulaire aux séances du conseil d'administration, il est inutile de faire appel à la notion de représentation. Le suppléant exerce, dans ces conditions, toutes les prérogatives du titulaire.

+

\+ +

L'alinéa 7 ne prévoit pas la rémunération des vice-présidents. N'y a-t-il pas là une omission ?

+

\+ +

Qu'entend-on par le statut d'organisation du Bureau ? En quoi diffère-t-il du règlement d'ordre intérieur dont le projet le distingue ?

+

\+ +

.../...

Article 6.

Cet article prévoit que le conseil d'administration peut constituer un comité de direction composé exclusivement de membres du conseil d'administration ainsi que de membres des groupes auxiliaires et de leurs sections. Le projet ne définit pas la mission de ce comité de direction. Les organes qui portent habituellement ce nom sont, en général, des émanations du conseil d'administration et sont chargés de la gestion journalière. Si telle doit être, en l'occurrence, l'activité du comité de direction, le Conseil d'Etat fait remarquer qu'il est anormal de faire participer à la gestion de l'établissement public les membres des groupes auxiliaires qui ne font pas partie du Bureau et n'ont pour tâche que d'assister le Bureau de leurs avis.

Article 7.

C'est par erreur que le texte se réfère à l'article 3. C'est l'article 2 qui est visé.

Ne convient-il pas de préciser quelle est la partie de ses pouvoirs que le conseil d'administration peut déléguer ?

L'article 7, alinéas 3 et 4, et l'article 9 du projet font double emploi et comportent, en outre, une contradiction. Ces textes devraient être remaniés.

.../...

Article 8.

Que faut-il entendre par "le personnel du Bureau" ?

Article 11.

Le Conseil propose une rédaction qui répond mieux aux intentions du Ministre :

"Aucune convention avec une entreprise publique ou privée ne peut être conclue par le Bureau sans l'autorisation du Ministre des Colonies. Cette autorisation n'est toutefois pas requise pour les conventions qui relèvent de la gestion administrative journalière du Bureau".

Article 13.

Il y aurait lieu de supprimer la mention de l'ordre public et d'utiliser la formule d'usage en matière de tutelle : "... qui sont contraires aux lois, aux statuts ou à l'intérêt général".

\+

\+ \+

Le Conseil d'Etat signale enfin que l'ensemble de la rédaction du projet devrait être revu avec soin.

Doordat hij om advies werd verzocht binnen de in artikel 45 van de wet van 23 december 1946 bepaalde termijn, is het de Raad van State niet mogelijk geweest een grondig onderzoek te wijden aan het ontwerp van koninklijk besluit tot oprichting van een "gouvernementeel studiebureau voor de ontwikkeling van Neder-Congo".

RECHTSGROND.

Als rechtsgrond haalt het ontwerp de wet van 18 october 1908 op het gouvernement van Belgisch-Congo aan,maar zonder te zeggen van welke bepaling toepassing wordt gemaakt.

De Raad van State is van oordeel, dat de bevoegdheid tot het oprichten van instellingen met rechtspersoonlijkheid zowel in koloniaal als in moederlands recht alleen bij de wetgever berust, voor zover de wet niet anders heeft bepaald.

Voor het ontwerp zou de rechtsgrond kunnen worden gezocht in het decreet van de Souvereine Vorst van 28 december 1888, dat de Regering machtigt tot het oprichten van godsdienstige, wetenschappelijke of menslievende instellingen. Maar deze oplossing zou alleen mogelijk zijn indien de openbare instelling met een wetenschappelijk oogmerk werd opgericht. Haar opdracht is echter in artikel 2 zo omschreven, dat dit niet met zekerheid is uit te maken. Ofschoon de instelling in het leven wordt geroepen om de gehele hydro-electrische

.../...

toerusting van de plaats Inga te bestuderen, schijnen die studies toch ook een programma van dadelijke economische verwezenlijkingen te omvatten. Artikel 2, derde lid, gelast de instelling zich alle thans bestaande plans en bestekken aan te schaffen, terwijl het zevende lid van hetzelfde artikel haar het toezicht over de uitvoering van het programma der werken dat zij mocht hebben opgemaakt, schijnt op te dragen. Deze gegevens wettigen de mening, dat de opdracht van het Bureau niet tot het zuiver wetenschappelijk domein beperkt zal blijven. In dat geval kan het ontwerp niet op het decreet van 28 december 1888 worden gegrond; er zou een afzonderlijk decreet nodig zijn.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

Derde lid. Worden met de woorden "dezer werken", de werken voor het hydro-electrisch uitrusten van de plaats of de studiewerkzaamheden in verband met deze uitrusting bedoeld ?

Zevende lid. Het ontwerp zegt : "Het Bureau kan het begin van uitvoering van deze programma's controleren". Wil het ontwerp het Bureau nu reeds bevoegdheid verlenen om over de uitvoering der werkzaamheden toe te zien, of wil het gewoon toelaten dat het er naderhand mede wordt belast ? In de eerste onderstelling behoort het woord "kan" te worden geschrapt ; is het de tweede die aan de bedoeling der Regering beantwoordt, dan behoort te worden aangegeven wie het Bureau met die taak kan belasten.

.../...

Artikel 3.

Aangezien geen enkele bepaling van het ontwerp zegt, dat de openbare instelling bezoldigde werkzaamheden verricht, is niet duidelijk hoe de middelen van het Bureau "alle sommen welke aan bedoeld Bureau kunnen worden toegekend voor het volbrengen van zijn opdracht" kunnen omvatten.

Volgens de gemachtigde van de Minister hebben de woorden "toelagen" en "subventies" dezelfde betekenis; een van beide termen kan dus wegvallen.

Artikel 5.

De laatste volzin van het eerste lid, alsook het tweede en het derde lid hebben betrekking op de hulpgroepen, die eerst in artikel 6 aan de orde komen. Deze bepalingen zouden beter in dit laatste artikel worden opgenomen.

\+

\+ \+

Het ontwerp verklaart dat de Koning aan ieder beheerder een plaatsvervangend beheerder kan toevoegen. De overige leden van de raad van beheer zullen dus geen plaatsvervanger hebben. Waarin zal de opdracht van de plaatsvervangers bestaan ? Hoeven zij de titularis alleen te vervangen wanneer hij "gewoonlijk in Belgisch-Congo zijn verblijf heeft" ?

.../...

Volgens het negende, het tiende en het twaalfde lid kunnen de leden van de raad van beheer zich laten vertegenwoordigen. Door wie en onder welke voorwaarden? Is het de plaatsvervanger die de titularis op de vergaderingen van de raad van beheer vervangt, dan is het overbodig van vertegenwoordiging te spreken. De plaatsvervanger oefent in dat geval dezelfde rechten uit als de titularis.

\+

\+ \+

Het zevende lid spreekt niet over de bezoldiging van de ondervoorzitter of ondervoorzitters. Is dit punt niet over het hoofd gezien?

\+

\+ \+

Wat moet onder "inrichtingsstatuut van het Bureau" worden verstaan? Waarin verschilt het van het huishoudelijk reglement waarvan het ontwerp het onderscheidt?

\+

\+ \+

.../...

Artikel 6.

Dit artikel bepaalt, dat de raad van beheer een directieraad kan oprichten die uitsluitend uit leden van de beheerraad en uit leden van hun hulpgroepen en secties is samengesteld. Het ontwerp geeft van de opdracht van deze directieraad geen omschrijving. Lichamen die gewoonlijk aldus worden genoemd, zijn over het algemeen emanaties van de raad van beheer, en met het dagelijks beheer belast. Indien de activiteit van de hier bedoelde directieraad daarin moet bestaan, merkt de Raad van State op dat het ongewoon is, bij het beheer van de openbare instelling leden van hulpgroepen te betrekken, die van het Bureau geen deel uitmaken en alleen tot taak hebben het Bureau door hun adviezen bij te staan.

Artikel 7.

Bij vergissing verwijst de tekst naar artikel 3; bedoeld is artikel 2.

Ware het niet geraden nauwkeurig te zeggen welk gedeelte van zijn bevoegdheden de raad van beheer kan overdragen?

Artikel 9 van het ontwerp is een doublure naast artikel 7, derde en vierde lid. Deze teksten bevatten bovendien een tegenstrijdigheid. Zij zouden moeten worden omgewerkt.

.../...

Artikel 8.

Wat moet worden verstaan onder "het personeel van het Bureau"?

Artikel 11.

De Raad stelt een tekst voor die de bedoeling van de Regering beter tot haar recht doet komen :

"Geen overeenkomst met een openbare of een private onderneming mag door het Bureau worden gesloten zonder de machtiging van de Minister van Koloniën. De machtiging is echter niet vereist voor overeenkomsten die tot het dagelijks administratief beheer van het Bureau behoren".

Artikel 13.

Aanbevolen wordt de vermelding van de openbare orde achterwege te laten en de inzake voogdij gebruikelijke formule te nemen : "... in strijd met de wetten, de statuten of het algemeen belang".

\+

\+ \+

De Raad van State wijst er tenslotte op, dat de redactie van het ontwerp in haar geheel zorgvuldig dient te worden herzien.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : de Heren :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat, raadsheer van State,	président, voorzitter,
	J. COYETTE, G. VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	J. CYPRES,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) J. CYPRES.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) F. LEPAGE.