Conseil d'Etat - Section de
LEGISLATION
L
6 XII 1957
Transmis à la 1 ère coordination (2)
Organisation de M.

MTL.

L.5996/2.

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 21 novembre 1957, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal instituant un Institut national d'études pour le développement du Bas-Congo, a donné le 25 novembre 1957 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 21e november 1957 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 tot oprichting van een Nationaal Instituut voor de studie van de ontwikkeling van Neder-Congo, heeft de 25e november 1957 het volgend advies gegeven :

Le projet fait suite à un projet ayant un objet semblable dont le Conseil d'Etat a été saisi également d'urgence, le 13 juin 1956.

Ce qui distingue le présent projet du précédent, c'est que la mission de l'Institut à créer se limite à l'étude des questions que pose l'installation d'une centrale hydro-électrique dans la région d'Inga. Cette mission ne comporte plus le contrôle de la mise en oeuvre du programme des travaux. Dès lors, le projet trouve dans l'article 1er du décret du Roi Souverain du 28 décembre 1888 un fondement légal suffisant.

\+

\+ \+

Pour lui permettre de s'acquitter mieux de sa tâche, le projet fait de l'Institut un établissement public. Un trait essentiel de l'établissement public est, outre la personnalité juridique, l'abandon à ses organes d'un pouvoir de décision indépendant de l'autorité qui l'a créé, sauf à garder un pouvoir de tutelle destiné à le maintenir dans la légalité statutaire et à concilier les exigences de son action particulière avec celles de l'intérêt général.

Or, l'analyse du projet fait apparaître que l'autonomie de l'Institut n'est qu'apparente. Ainsi, l'Institut n'a pas de ressources propres. Il ne subsiste que par les subventions qui lui sont allouées (article 3). Tous les membres du conseil d'administration sont nommés et révoqués par le Roi. Leurs émoluments sont fixés par le Ministre (article 4). Le règlement organique du conseil doit être approuvé par le Ministre (article 8).

.../...

Tout le personnel est nommé par le Ministre et son statut doit être approuvé par le Ministre (article 9). Le fonctionnement des groupes qui assistent le conseil d'administration est réglé par le Ministre (article 13). Enfin et surtout, après avoir organisé une tutelle générale sur toutes les décisions du conseil (article 14), le projet soumet de surcroît ces mêmes actes à l'approbation du Ministre (article 15).

\+

\+ \+

D'autre part, le projet contient certaines contradictions. Si aucune décision du conseil d'administration ne peut sortir d'effets qu'après approbation du Ministre (article 15), on ne voit pas l'utilité d'un commissaire du Gouvernement avec un droit de recours au Ministre, dont l'effet est de suspendre la décision (article 14).

L'article 12 confie la gestion journalière au secrétaire général, mais l'article 15 semble considérer qu'elle appartient au conseil d'administration. L'article 8 charge le conseil d'administration d'arrêter le règlement organique de l'Institut mais, bien que les groupes auxiliaires assistent l'Institut pour la réalisation de sa mission et travaillent sous la présidence de ses administrateurs, c'est le Ministre qui règle le fonctionnement de ces groupes.

\+

\+ \+

.../...

Les dispositions relatives à l'administration et à la gestion de l'Institut devraient être regroupées.

Toutefois le Conseil d'Etat n'a pu, dans le court délai qui lui était assigné, procéder à ce regroupement.

\+

\+ +

Pour désigner le chef de l'Etat, le projet emploie tantôt les mots "le Roi",tantôt le pronom "Nous". Il conviendrait,pour assurer l'uniformité du texte,de mentionner partout "le Roi".

\+

\+ +

Le projet appelle enfin les observations suivantes :

Intitulé.

L'intitulé suivant est proposé pour le projet qui en est dépourvu :

"Arrêté royal instituant un Institut national d'études pour le développement du Bas-Congo".

.../...

Préambule.

A l'alinéa 1er du préambule il y a lieu de viser l'article 1er du décret du Roi Souverain du 28 décembre 1888, qui constitue le fondement légal du projet.

Les deuxième et troisième alinéas, dont on n'aperçoit pas l'utilité, devraient être omis.

Article 1er.

Les deux premiers alinéas de cet article seraient mieux rédigés comme suit :

"Il est créé un établissement public dénommé "Institut national d'études pour le développement du Bas-Congo".

Cet Institut possède la personnalité juridique".

.../...

Article 2.

Si le Gouvernement entend limiter la compétence de l'Institut aux seuls problèmes que pose l'équipement hydro-électrique de la région d'Inga, il importe de préciser que les questions qui lui sont soumises par le Ministre doivent être relatives à ces problèmes.

En outre, l'article gagnerait à être rédigé comme suit :

"L'Institut a pour objet d'étudier ... élaboration.

L'Institut fait éventuellement appel à des organismes publics ou privés spécialisés".

L'article se réfère successivement au "site d'Inga" et au "site" sans déterminatif.

Le terme "site" est ici improprement employé, car il désigne en principe une partie pittoresque d'un paysage (Dict. de l'Acad. fr. éd. 1935), et est, exceptionnellement, un terme de fortification (Littré).

Dans l'acception que lui prête le projet, le terme "site" est d'ailleurs malaisé à rendre en langue néerlandaise.

En l'espèce, il s'agit d'un accident naturel du cours du fleuve Congo dont le projet veut préparer la mise en valeur économique. Si,pour maintenir le terme "site",on ne pouvait invoquer un usage consacré par une longue tradition coloniale, il serait préférable de l'omettre et de rédiger les parties de l'article 2 dans lesquelles il est employé comme suit :

"l'ensemble de l'équipement hydro-électrique du fleuve Congo dans la région d'Inga ... ;

le mode de financement des travaux relatifs à cet équipement;".

Article 4.

Pour éviter une interprétation qui présenterait des complications au point de vue pratique et obligerait le Roi à intervenir chaque fois que le président se trouve empêché, il y a lieu de rédiger la deuxième phrase de l'alinéa 1er de la façon suivante :

"Le Roi désigne un administrateur qui préside le conseil en cas d'empêchement du président".

.../...

Article 5.

Tel qu'il est rédigé, le second alinéa est susceptible de plusieurs interprétations. N'ayant pu connaître les intentions exactes du Gouvernement le Conseil d'Etat est dans l'impossibilité de proposer un texte qui établirait une règle claire et précise.

Article 7.

L'article devrait préciser dans quelles limites le conseil d'administration est autorisé à déléguer ses pouvoirs, la règle étant que les pouvoirs doivent être exercés par ceux à qui ils ont été conférés et ne peuvent être délégués qu'à titre exceptionnel et sur des points de détail.

Article 9.

Aux termes de cet article, le personnel est nommé par le Ministre mais son statut est déterminé

par le conseil d'administration. Il en résulte que le Ministre devra se conformer dans l'exercice de son pouvoir de nomination à un règlement élaboré par une autorité soumise à sa tutelle.

Il est, de plus, superflu de dire que le statut est soumis à l'approbation du Ministre si l'article 15 du projet est maintenu, puisque cet article soumet à cette approbation tous les actes du conseil d'administration.

Quant à la forme, il serait préférable que l'article débute par la phrase :

"Le Ministre des Colonies nomme le personnel de l'Institut", et se termine par la phrase :

"Le personnel comprend un rapporteur général chargé d'assister les groupes auxiliaires".

Article 11.

Cet article, qui ne fait que répéter ce qui a été dit aux articles 2 et 4, est superflu et devrait être omis.

.../...

Article 13.

Il y a lieu d'observer qu'aucun article ne détermine la mission précise dévolue aux groupes auxiliaires.

L'article charge, en outre, le Ministre de régler le fonctionnement des groupes alors que, d'une part, ils n'ont pas d'activité distincte de celle de l'Institut et que, d'autre part, l'article 8 charge le conseil d'administration d'établir le règlement organique de l'Institut tout entier.

Articles 14 et 15.

Ainsi qu'il a été signalé au début de cet avis, les articles 14 et 15 adoptent deux systèmes de tutelle qui s'excluent mutuellement.

Dans l'ignorance où le Conseil d'Etat se trouve au sujet du système que le Gouvernement adoptera finalement, il s'abstient de toute remarque au sujet de ces articles.

+

+ +

.../...

Le texte néerlandais du projet serait de son coté susceptible, quant à sa rédaction , de diverses améliorations.

Het ontwerp sluit aan bij een ander ontwerp met een soortgelijk onderwerp, waarover de Raad van State op 13 juni 1956 eveneens dringend om advies werd verzocht.

Het onderhavige ontwerp verschilt hierin van het voorgaande, dat de taak van het op te richten Instituut beperkt is tot het bestuderen van de vraagstukken in verband met de vestiging van een hydro-electrische centrale in de streek van Inga. Er is geen sprake meer van toezicht over het opmaken van het programma der werken. Bijgevolg vindt het ontwerp een voldoende rechtsgrond in artikel 1 van het decreet van de Souvereine Vorst van 28 december 1888.

\+

\+ \+

Opdat het Instituut beter zijn opdracht zou kunnen vervullen, wordt het als openbare instelling opgericht. Behalve de rechtspersoonlijkheid, draagt een openbare instelling als essentieel kenmerk dat haar organen een beslissingsbevoegdheid ontvangen los van de oprichtende overheid, die echter van haar kant een recht van toezicht behoudt, waardoor zij de instelling binnen de statutaire wettigheid kan houden en de eigen eisen van de instelling met die van het algemeen belang in overeenstemming kan brengen.

.../...

Bij nader toezien blijkt het Instituut alleen in schijn autonoom te zijn. Het heeft bijvoorbeeld geen eigen inkomsten. Het leeft alleen van toelagen (artikel 3). Alle leden van de raad van beheer worden door de Koning benoemd en afgezet. Hun bezoldiging wordt door de Minister vastgesteld (artikel 4). Het organiek reglement van de raad moet door de Minister worden goedgekeurd (artikel 8). Al het personeel wordt door de Minister benoemd en het personeelsstatuut moet door hem worden goedgekeurd (artikel 9). De Minister regelt de werkwijze van de groepen die de raad van beheer bijstaan (artikel 13). Ten slotte en dit is wel het voornaamste : een algemeen toezicht wordt ingevoerd ten aanzien van alle beslissingen van de raad (artikel 14) en die zelfde handelingen moeten dan nog aan de Minister ter goedkeuring worden voorgelegd (artikel 15).

\+

\+ +

Het ontwerp bevat bovendien een aantal tegenstrijdigheden. Geen enkele beslissing van de raad van beheer kan uitwerking hebben zonder door de Minister te zijn goedgekeurd (artikel 15); waarom is er dan een regeringscommissaris die het recht heeft beroep in te stellen bij de Minister, en zodoende de beslissing te schorsen (artikel 14) ?

.../...

Artikel 12 belast een secretaris-generaal met het dagelijks bestuur, maar artikel 15 geeft de indruk dat de raad van beheer met die taak is belast. Artikel 8 belast de raad van beheer met het opstellen van het organiek reglement van het Instituut, maar ofschoon de werkgroepen het Instituut in het vervullen van zijn opdracht bijstaan en werken onder het voorzitterschap van de beheerders van het Instituut, wordt hun werkwijze door de Minister geregeld.

\+
\+ +

De bepalingen betreffende het beheer en het dagelijks bestuur van het Instituut zouden anders moeten worden gegroepeerd.

De Raad van State heeft te weinig tijd gehad om zelf een nieuwe groepering te kunnen voorstellen.

\+
\+ +

Ter aanduiding van het Staatshoofd gebruikt het ontwerp nu eens de woorden "de Koning", dan weer het voornaamwoord "Ons" . Voor de eenvormigheid leze men overal "de Koning".

\+
\+ +

Tenslotte zijn nog de volgende opmerkingen te maken :

.../...

Opschrift.

Het ontwerp heeft geen opschrift. Voorgesteld wordt :

"Koninklijk besluit tot oprichting van een Nationaal Instituut voor de studie van de ontwikkeling van Neder-Congo".

Aanhef.

In het eerste lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 1 van het decreet van de Souvereine Vorst van 28 december 1888 dat de rechtsgrond van het ontwerp vormt.

Het tweede en het derde lid kunnen als overbodig wegvallen.

Artikel 1.

De eerste twee leden van dit artikel kunnen beter als volgt worden gelezen :

"Onder de benaming "Nationaal Instituut voor de studie van de ontwikkeling van Neder-Congo" wordt een openbare instelling opgericht.

Deze instelling bezit rechtspersoonlijkheid".

.../...

Artikel 2.

Wil de Regering het Instituut alleen bevoegdheid geven voor de vraagstukken in verband met hydro-electrische uitrusting van de streek van Inga, dan moet de tekst zeggen dat de vraagstukken, die de Minister aan het Instituut voorlegt, op die vraagstukken betrekking moeten hebben.

Het artikel kan bovendien beter worden gelezen als volgt :

"Het Instituut heeft tot doel de studie van ...

Al deze studies worden, naar mate van hun uitwerking, aan de Minister van Koloniën medegedeeld.

Het Instituut doet eventueel een beroep op gespecialiseerde openbare of private instellingen".

Het artikel spreekt achtereenvolgens van het "Inga-oord" en van "het oord".

De Franse term "site" is niet dienstig want in beginsel betekent hij "une partie pittoresque d'un paysage" (Dict. de l'Acad. fr. éd. 1935) en uitzonderlijk "un terme de fortification" (Littré).

In de betekenis die het ontwerp eraan geeft, is de term "site" overigens moeilijk in het Nederlands weer te geven.

.../...

Hier gaat het om een natuurlijk verval in de loop van de Congo-stroom waarvan het ontwerp de economische exploitatie wil voorbereiden. Kan men zich voor het behouden van de term "site" niet op een langdurige koloniale traditie beroepen, dan is het beter die term niet te gebruiken en het gedeelte van artikel 2, waarin hij voorkomt, als volgt te lezen :

"de gehele hydro-elektrische uitrusting van de Congo-stroom in de streek van Inga ...;

de wijze van financiering van de werken voor die uitrusting ; ".

Artikel 4.

Om practische bezwaren bij de interpretatie van dit artikel te voorkomen en opdat de Koning niet telkens zou moeten optreden als de voorzitter verhinderd is, stelle men de tweede volzin van het eerste lid als volgt :

"De Koning wijst een beheerder aan die de raad voorzit ingeval de voorzitter verhinderd is".

.../...

Artikel 5.

De gegeven tekst van het tweede lid is voor meer dan één interpretatie vatbaar. Daar de Raad van State de juiste bedoeling van de Regering niet heeft kunnen vernemen, kan hij onmogelijk een tekst voorstellen die een duidelijke en nauwkeurige regeling bevat.

Artikel 7.

Het artikel behoort aan te geven binnen welke grenzen de raad van beheer zijn bevoegdheid kan overdragen; de regel is dat een bevoegdheid moet worden uitgeoefend door hen aan wie ze is toegekend, en alleen in uitzonderingsgevallen en voor detailpunten mag worden overgedragen.

Artikel 9.

Luidens dit artikel benoemt de Minister het personeel, terwijl de raad van beheer het statuut vaststelt.

.../...

De Minister zal zich dus voor het uitoefenen van zijn benoemingsbevoegdheid moeten gedragen naar een reglement, dat door een onder zijn toezicht staande overheid is vastgesteld.

Wordt artikel 15 behouden, dan is het onnodig te zeggen dat het statuut aan de Minister ter goedkeuring wordt voorgelegd, want kraghtens artikel 15 moeten alle daden van de raad van beheer aan de Minister worden onderworpen.

Een opmerking over de vorm : het artikel kan beginnen met de volzin :

"De Minister van Koloniën benoemt het personeel van het Instituut",

... en eindigen met de volzin :

"Tot het personeel behoort een algemeen verslaggever die gelast is de werkgroepen bij te staan".

Artikel 11.

Dit artikel herhaalt eenvoudig wat in de artikelen 2 en 4 is gezegd. Het kan als overbodig wegvallen.

.../...

Artikel 13.

Op te merken valt dat geen enkel artikel de juiste taak van de werkgroepen omschrijft.

Artikel 13 gelast de Minister de werkwijze van de groepen te regelen, maar enerzijds hebben die werkgroepen geen van het Instituut onderscheiden werkzaamheid en, anderzijds, belast artikel 8 de raad van beheer met het vaststellen van het organiek reglement van het Instituut in zijn geheel.

Artikelen 14 en 15.

Zoals in het begin van het advies is gezegd, gebruiken de artikelen 14 en 15 twee verschillende methoden van toezicht die elkaar uitsluiten.

Daar de Raad van State niet weet welke methode de Regering uiteindelijk zal kiezen, maakt hij liever geen opmerkingen over deze artikelen.

\+

\+ \+

.../...

Ten slotte moge worden opgemekt, dat de Nederlandse tekst van het ontwerp op menige plaats voor verbetering vatbaar is.

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, conseiller d'Etat, président,
de Heren : raadsheer van State, voorzitter,

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

A. BERNARD, assesseurs de la section de législation,
Ch. VAN REEPINGHEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. DE KOSTER, greffier adjoint, greffier.
Mevrouw : adjunct-griffier, griffier.

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. VANDER STICHELE, substitut.

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. VANDER STICHELE, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J. DE KOSTER.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.