MV. L. 6031/2.

- 1 IV 1958

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 de la Défense nationale, le 18 décembre 1957, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant réorganisation de la Commission interministérielle des chemins de fer", a donné le 20 janvier 1958 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 18e december 1957 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot reorganisatie van de Interministeriële Commissie voor de spoorwegen", heeft de 20e januari 1958 het volgend advies gegeven :

Le projet a pour objet de réorganiser la Commission du réseau des voies ferrées, créée par l'arrêté royal du 22 octobre 1923.

\+

\+ +

L'arrêté royal du 22 octobre 1923, que le projet abroge par son article 11, ne doit pas être visé dans le préambule.

\+

\+ +

L'article 1er du projet crée la commission et en fixe la composition.

Le début de cet article gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Il est créé une Commission interministérielle des chemins de fer.

Cette commission comprend :

1° ...".

..

.../...

L'arrêté royal du 7 novembre 1951 portant création d'un Comité mixte des transports terrestres dispose, en son article 1er, qu'en font partie :

"1° les commissaires techniques et militaires des commissions du réseau, des transports par route, des voies navigables et des ports, ainsi que le commissaire technique adjoint de la commission du réseau; ces membres du comité peuvent se faire suppléer par un délégué;

2° un fonctionnaire du grade d'inspecteur général au moins des Ministères de l'Intérieur, des Affaires économiques et des Classes moyennes et du Travail et de la Prévoyance sociale".

La composition de la Commission interministérielle des chemins de fer prévue par l'article 1er du projet pourrait susciter des difficultés lorsque cette commission devra se faire représenter au Comité mixte des transports terrestres. D'une part, le Comité ne comprend pas parmi ses membres de commissaire civil, fonctionnaire du Ministère des Communications; d'autre part, le projet ne prévoit pas de commissaire technique adjoint.

Il y aurait lieu, dès lors, d'apporter à l'arrêté royal du 7 novembre 1951 les modifications rendues nécessaires par la nouvelle composition de la commission organisée par le projet. Il serait, en outre, nécessaire de remplacer dans cet arrêté l'appellation "Commission du réseau" par celle de "Commission interministérielle des chemins de fer".

+

+ +

.../...

L'article 3 dispose que le Ministre des Communications désigne le commissaire technique. Cette disposition est sans objet puisque, par l'article 1er du projet, le Roi le désigne lui-même comme étant le directeur général de la Société nationale des chemins de fer belges.

\+

\+ \+

L'article 5 fixe les attributions de la commission en temps de paix.

Comme elle est chargée d'étudier les mesures propres à garantir une exploitation rationnelle des transports par voies ferrées en cas de mobilisation, il serait préférable de rédiger l'article 5, a, de la manière suivante :

"a) étudier les mesures propres à garantir une exploitation rationnelle des transports par voies ferrées en cas de mobilisation totale ou partielle de l'armée, ainsi que durant les périodes assimilées au temps de guerre par l'article 7 de la loi du 12 mai 1927 sur les réquisitions militaires, et préparer, notamment, l'organisation de ces transports et les mesures à prendre en vue de satisfaire les besoins militaires et les besoins civils essentiels".

Le littera c du même article gagnerait à être rédigé comme suit :

.../...

"c) coordonner les études et veiller à l'exécution des décisions prises par les autorités compétentes relativement aux objets visés aux a et b ci-dessus, en assurant une priorité aux besoins militaires".

L'article 7 du projet dispose que, lorsque les circonstances l'exigent, la commission peut être chargée par le Roi d'exercer en temps de paix certaines de ses attributions du temps de guerre qui sont, en vertu de l'article 6, de régler "le fonctionnement des transports par voies ferrées", d'assurer "la priorité des besoins militaires et des besoins civils essentiels" et de prescrire "les mesures à prendre en vue de mettre le réseau et le matériel d'exploitation en état de faire face aux besoins".

Le caractère général des pouvoirs ainsi attribués à la commission ne permet pas au Conseil d'Etat de déterminer s'ils ont pour effet de permettre ou non à cette commission de déroger à des dispositions légales existantes. Dans la mesure où l'article aurait cette portée, il manquerait de fondement légal. En effet, ainsi que le Conseil d'Etat l'a rappelé à plusieurs reprises au Gouvernement, la loi du 16 juin 1937, attribuant au Roi le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer la mobilisation de la Nation et la protection de la population en cas de guerre, est d'interprétation restrictive et rien dans le texte de cette loi, ni dans les travaux préparatoires, ne permet d'inférer que le Roi y trouve le pouvoir de déroger aux dispositions légales existantes ou de les modifier.

.../...

C'est pourquoi, afin de dissiper toute équivoque et d'éviter ainsi des difficultés ultérieures concernant la légalité des mesures prises par la commission, il serait préférable de rappeler dans l'article que l'attribution de pouvoirs à la commission devra se faire dans les limites tracées par la loi du 16 juin 1937.

L'article 7 pourrait en conséquence être rédigé comme suit :

"Article 7.-

Lorsque les circonstances l'exigent, la Commission interministérielle des chemins de fer peut, dans la limite des pouvoirs qui sont attribués au Roi par la loi du 16 juin 1937, être chargée d'exercer en temps de paix, en vue d'assurer la mobilisation de la Nation en temps de guerre, certaines des attributions visées à l'article 6".

La même observation serait à faire à propos des pouvoirs conférés à la commission en temps de guerre par l'article 6, si, ce qu'il est permis de présumer, l'attribution au Roi en de telles circonstances de larges pouvoirs spéciaux ne devait avoir pour effet de supprimer les limitations que comporte la loi du 16 juin 1937.

\+

\+ \+

.../...

Après avoir disposé en son premier alinéa que "les procès-verbaux, rapports et propositions" de la commission "sont signés par les commissaires", l'article 9 dispose en son alinéa 2 :

"Il en est de même des décisions que prend la commission, sans préjudice de l'application de l'article 8".

Comme l'article 8 a trait à des décisions prises non par la commission mais par le commissaire militaire seul, les mots "sans préjudice de l'application de l'article 8" sont sans objet.

L'article 9 pourrait, dès lors, être rédigé comme suit :

"Article 9.-

La Commission interministérielle des chemins de fer se réunit à la demande de l'un de ses membres.

Les procès-verbaux des séances et tous les documents relatifs à l'activité de la commission sont signés par les commissaires".

\+

\+ \+

L'article 10, en son troisième alinéa, fait état de "membres suppléants" de la commission. Etant donné que l'article 1er, qui détermine la composition de la commission, ne prévoit pas de membres suppléants, les mots "ou membres suppléants" devraient être omis. En outre, l'article gagnerait à être rédigé comme suit :

.../...

"Article 10.-

Les membres de la Commission interministérielle des chemins de fer exercent leurs fonctions gratuitement. De même les personnes qui assistent la commission ou sont consultées par elle ne reçoivent aucune rétribution.

Il est alloué aux membres de la commission ainsi qu'aux personnes qui l'assistent ou sont consultées par elle, des indemnités de parcours et de séjour, aux conditions prévues par les dispositions réglementaires en vigueur.

Pour les personnes étrangères aux forces armées et aux administrations de l'Etat, les règles applicables sont celles relatives aux membres du personnel des administrations de l'Etat. Le Ministre des Communications détermine les catégories dans lesquelles ces personnes doivent être rangées pour l'application des dites règles".

\+

\+ \+

L'arrêté royal du 22 octobre 1923 portant création d'une Commission de réseau a été modifié, non seulement par l'arrêté royal du 10 juin 1927, mais également par l'arrêté royal du 22 janvier 1930.

Il y a lieu, dès lors, de rédiger l'article 11 de la manière suivante :

.../...

"Article 11.-

L'arrêté royal du 22 octobre 1923 portant création d'une Commission de réseau, modifié par les arrêtés royaux des 10 juin 1927 et 22 janvier 1930, est abrogé".

\+

\+ \+

Le projet prévoyant en son article 10 le remboursement des frais de parcours et de séjour exposés par des personnes étrangères aux forces armées et aux administrations de l'Etat pour leur participation aux travaux de la commission, il devrait être contresigné par le Ministre des Finances, en application de l'article 7 de l'arrêté du Régent du 15 décembre 1948 réglant les attributions du Comité du budget, modifié par l'arrêté du Régent du 20 mars 1950.

Het ontwerp heeft tot doel, de bij koninklijk besluit van 22 oktober 1923 opgerichte spoorwegnetcommissie te reorganiseren.

\+

\+ +

Het koninklijk besluit van 22 oktober 1923, dat door artikel 11 van het ontwerp wordt opgeheven, hoeft in de aanhef niet te worden vermeld.

\+

\+ +

Artikel 1 van het ontwerp richt de commissie op en zegt hoe zij is samengesteld.

Het begin van dit artikel kan beter als volgt worden gelezen :

"Artikel 1.-

Er wordt een interministeriële spoorwegcommissie ingesteld.

Deze commissie bestaat uit :

1° ...".

\+

\+ +

.../...

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 november 1951 tot oprichting van een Gemengd Comité voor het landvervoer, zegt dat dit Comité bestaat uit :

"1° de technische en militaire commissarissen van de spoorwegnetcommissie, de commissie voor het wegvervoer, de commissie voor de waterwegen en de havencommissie, alsook de technische adjunct-commissaris van de spoorwegnetcommissie; deze leden van het Comité mogen zich laten vervangen door een gemachtigde ;

2° een ambtenaar met ten minste de graad van inspecteur-generaal van de Ministeries van Binnenlandse Zaken, van Economische Zaken en Middenstand, en van Arbeid en Sociale Voorzorg".

De Interministeriële Spoorwegcommissie die artikel 1 van het ontwerp oprícht, is zo samengesteld, dat moeilijkheden kunnen onstaan wanneer zij zich in het Gemengd Comité voor het landvervoer moet doen vertegenwoordigen. Het Comité telt onder zijn leden geen burgerlijk commissaris die ambtenaar is bij het Ministerie van Verkeerswezen ; het ontwerp van zijn kant heeft het nergens over een technisch adjunct-commissaris.

.../...

Bijgevolg moet het koninklijk besluit van 7 november 1951 worden gewijzigd overeenkomstig de nieuwe samenstelling van de door het ontwerp opgerichte commissie. Bovendien moet in genoemd besluit de benaming "Spoorwegnetcommissie" worden vervangen door "Interministeriële Spoorwegcommissie".

\+

\+ +

Artikel 3 bepaalt dat de Minister van Verkeerswezen de technische commissaris aanwijst. Dit heeft geen zin, want in artikel 1 wijst de Koning zelf hem aan, namelijk de directeur-generaal van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen.

\+

\+ +

Artikel 5 bepaalt welke bevoegdheid de commissie in vredestijd heeft.

Aangezien zij belast is met de studie van de maatregelen strekkende tot een rationele exploitatie van het vervoer per spoor in geval van mobilisatie, verdient het aanbeveling artikel 5, a, als volgt te lezen :

.../...

"a) zij bestudeert de maatregelen strekkende tot een rationele exploitatie van het vervoer per spoor in geval van algehele of gedeeltelijke mobilisatie van het leger, en in de perioden die artikel 7 van de wet van 12 mei 1927 op de militaire opeisingen met oorlogstijd gelijkstelt; inzonderheid bereidt zij voor de organisatie van dit vervoer en de maatregelen om in de militaire en de essentiële burgerlijke behoeften te voorzien".

De tekst onder c van hetzelfde artikel kan duidelijker als volgt worden gelezen :

"c) zij coördineert de studiën en ziet toe, dat de beslissingen, welke de bevoegde autoriteiten terzake van de onder a en b genoemde punten heeft genomen, worden uitgevoerd, met voorrang voor de militaire behoeften".

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat de Interministeriële Spoorwegcommissie, wanneer de omstandigheden zulks vereisen, door de Koning kan worden gelast, in vredestijd sommige van haar oorlogstijdbevoegdheden uit te oefenen, dit wil zeggen, volgens artikel 6, "de werking van het vervoer per spoor" te regelen, voor "de prioriteit van de militaire en de essentiële burgerlijke behoeften" te zorgen en "de maatregelen voor te schrijven die moeten worden genomen opdat het net en het exploitatiematerieel aan de behoeften beantwoorden".

.../...

De hier aan de commissie toegekende bevoegdheid is zo algemeen, dat het de Raad van State onmogelijk is uit te maken, of die commissie op grond daarvan kan afwijken van bestaande wetsbepalingen. Inzover dit wel het geval mocht zijn, zou het ontwerp rechtsgrond ontberen. Zoals de Raad van State immers herhaaldelijk aan de Regering heeft gezegd, moet de wet van 16 juni 1937, waarbij de Koning ertoe gemachtigd wordt de nodige maatregelen te nemen om 's Lands mobilisatie en de bescherming van de bevolking in geval van oorlog te verzekeren, in beperkte zin worden uitgelegd, en mag noch uit de tekst van de wet noch uit de parlementaire voorbereiding worden afgeleid, dat de Koning gemachtigd zou zijn om bestaande wetsbepalingen te wijzigen of er van af te wijken.

Om misverstand en dus ook mogelijke betwistingen over de wettigheid van de beslissingen der commissie te voorkomen, verdient het aanbeveling er in het artikel op te wijzen, dat aan de commissie alleen bevoegdheid kan worden toegekend binnen grenzen, die de wet van 16 juni 1937 stelt.

Artikel 7 kan dan als volgt worden gelezen :

"Artikel 7.-

Wanneer de omstandigheden het nodig maken, kan de Interministeriële Spoorwegcommissie, binnen de grenzen van de machten die de wet van 16 juni 1937 aan de Koning toekent, worden gelast in vredestijd sommige in artikel 6 genoemde bevoegdheden uit te oefenen, ten einde 's Lands mobilisatie in oorlogstijd te verzekeren".

.../...

Ten aanzien van de bevoegdheid welke artikel 6 voor de oorlogstijd aan de commissie toekent, zou hetzelfde op te merken zijn, ware het niet dat, zoals mag worden vermoed, de beperkingen van de wet van 16 juni 1937 opgeheven worden doordat in dergelijke omstandigheden aan de Koning ruime bijzondere machten worden toegekend.

\+

\+ +

Na in het eerste lid te hebben gezegd dat "de notulen, rapporten en voorstellen" van de commissie "door de commissarissen worden ondertekend", bepaalt het tweede lid van artikel 9 :

"Hetzelfde geldt voor de beslissingen welke de commissie neemt, onverminderd de toepassing van artikel 8".

Dit artikel 8 handelt over beslissingen die genomen worden niet door de commissie, maar door de militaire commissaris alleen ; de woorden "onverminderd de toepassing van artikel 8" zijn dus niet terzake.

Artikel 9 kan daarom als volgt worden gelezen:

"Artikel 9.-

De Interministeriële Spoorwegcommissie vergadert op verzoek van een van haar leden.

.../...

De notulen van de vergaderingen en alle documenten met betrekking tot de werkzaamheid van de commissie worden door de commissarissen ondertekend".

\+
\+ +

Het derde lid van artikel 10 spreekt van "plaatsvervangende leden" van de commissie. Aangezien artikel 1, dat zegt hoe de commissie is samengesteld, geen zodanige leden vermeldt, moeten de woorden "of plaatsvervangend lid" worden geschrapt. Het artikel kan voor 't overige beter als volgt worden gelezen :

"Artikel 10.-

De leden van de Interministeriële Spoorweg-commissie oefenen hun ambt kosteloos uit. Ook degenen die de commissie terzijdestaan of door haar worden geraadpleegd, ontvangen geen vergoeding.

Aan de leden van de commissie en aan degenen die haar terzijdestaan of door haar worden geraadpleegd, worden reis- en verblijfkosten toegekend onder de voorwaarden bepaald in de geldende verordeningen.

Voor hen die niet tot de krijgsmacht of de Rijksbesturen behoren, geldt de regeling die voor het Rijkspersoneel wordt toegepast. De Minister van Verkeerswezen bepaalt in welke categorie die personen voor de toepassing van evengenoemde regeling moeten worden gerangschikt".

\+
\+ +

Het koninklijk besluit van 22 oktober 1923 houdende instelling van een Spoorwegnetcommissie is niet alleen gewijzigd bij het koninklijk besluit van 10 juni 1927, maar ook bij het koninklijk besluit van 22 januari 1930.

Artikel 11 moet dan ook als volgt worden gelezen :

"Artikel 11.-

Het koninklijk besluit van 22 oktober 1923 houdende instelling van een Spoorwegnetcommissie, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 10 juni 1927 en 22 januari 1930, wordt opgeheven".

\+

\+ \+

Aangezien artikel 10 de terugbetaling regelt van de reis- en verblijfkosten voor degenen, die aan de werkzaamheden van de commissie deelnemen zonder tot de krijgsmacht of tot de Rijksbesturen te behoren, moet het ontwerp, bij toepassing van artikel 7 van het besluit van de Regent van 15 december 1948 houdende regeling van de ambtsbevoegdheden van het Begrotingscomité, gewijzigd bij het besluit van de Regent van 20 maart 1950, mede door de Minister van Financiën worden ondertekend.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : F. LEPAGE,		conseiller d'Etat,	président,
de Heren :		raadsheer van State,	voorzitter,
L. MOURTAU,		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. F. REMION, 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. F. REMION, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J. DE KOSTER.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.