

BL.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L - 1 - - 7 - 03 - 1989 <i>Goede meulebroeke</i> Transmis à M. Oversgezakt aan de H.
--

L. 18.888/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 25 januari 1989 door de Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot afschaffing van het Rijksinstituut voor Grondmechanica", heeft op 1 maart 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles, le 25 janvier 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant suppression de l'Institut géotechnique de l'Etat", a donné le 1er mars 1989 l'avis suivant :

1. Het Rijksinstituut voor Grondmechanica (hierna te noemen : het Instituut) werd opgericht bij besluit van de secretarissen-generaal van Openbare Werken, Financiën en Justitie dd. 27 maart 1941.

Het "rechtskundig bestaan" van het Instituut werd "verlengd" (1) bij besluitwet van 28 februari 1947 tot inrichting van het Rijksinstituut voor Grondmechanica.

Het Instituut is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, waarop de bepalingen toepassing vinden welke in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut werden opgenomen met betrekking tot de instellingen van categorie B (artikel 1, B, van die wet).

Luidens artikel 1, tweede en derde lid, van de voornoemde besluitwet van 28 februari 1947 wordt de opheffing van het Instituut bij koninklijk besluit uitgesproken, na de bestuurscommissie gehoord te hebben, en worden, wanneer tot de opheffing besloten wordt, de bezittingen en de schulden van het Instituut zonder verrekening van kosten door de Staat overgenomen.

Het zijn die bepalingen welke als rechtsgrond worden aangevoerd voor het voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit.

.../...

(1) Zie het derde lid van de aanhef van de besluitwet van 28 februari 1947.

2. Luidens de in de aanhef van het ontwerp-besluit opgenomen considerans "(dienen) de opdrachten van het Rijksinstituut voor Grondmechanica die voor het merendeel behoren tot de geregionaliseerde materies in de zin van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen toegevoegd ... te worden aan die van het Ministerie van Openbare Werken, vooraleer dat Ministerie zelf grotendeels wordt geregionaliseerd".

De Regering blijkt derhalve, met de voorgenomen opheffing van het Instituut, de overdracht aan de Gewesten op het oog te hebben van de goederen, rechten, verplichtingen en personeelsleden van het Instituut. Die overdracht zou evenwel niet rechtstreeks, maar in twee fazen plaatshebben : eerst zouden de rechten, plichten, bezittingen en schulden (artikel 3 van het ontwerp), de taken (artikel 4) en de personeelsleden (artikel 6) van het Instituut worden overgedragen aan de Staat en inzonderheid aan het Bruggenbureau van het Ministerie van Openbare Werken; pas daarna zou, samen met de regionalisering van dat departement, de overdracht aan de Gewesten plaatsvinden.

De vraag rijst of het ontworpen tweefazige procédé bestaanbaar kan geacht worden met de regeling die ter zake - ter voldoening aan de voorschriften van de artikelen 59bis, § 6, eerste lid, en 115, derde lid, van de Grondwet - werd opgenomen in titel VIII en inzonderheid in

.../...

artikel 61, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

De voornoemde financieringswet blijkt immers, inzake de overdracht van goederen, rechten en verplichtingen, in een verschillende regeling te hebben voorzien naargelang het gaat om een overdracht tussen de Staat en de Gemeenschappen en Gewesten of om een overdracht tussen nationale openbare instellingen en de Gemeenschappen en Gewesten.

Meer bepaald, worden de roerende en onroerende goederen die op 1 januari 1989 behoren tot het openbaar of het privaat domein van de Staat en die verband houden met o.m. de bevoegdheden inzake openbare werken, welke door de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Gewesten werden toegewezen, evenals een aantal op die bevoegdheden betrekking hebbende rechten en verplichtingen van de Staat die op 1 januari 1989 bestaan, door respectievelijk artikel 57, §§ 2 en 4, en artikel 61, § 1, van de voornoemde financieringswet van rechtswege en zonder verdere formaliteiten aan de Gewesten overgedragen.

Wat daarentegen de goederen, rechten en verplichtingen betreft van de nationale instellingen van openbaar nut waarvan de taken ressorteren onder de nieuwe bevoegdheden van de Gewesten, bepaalt artikel 61, § 3, van

.../...

de meergenoemde financieringswet dat de overname ervan door de Gewesten zal gebeuren "op de bij de wet vastgestelde wijze, met inachtneming van de beginselen vervat in artikel 57 en in § 1, tweede tot achtste lid, van ... artikel (61 van de financieringswet)".

Uit de parlementaire voorbereiding van de laatst aangehaalde bepaling blijkt dat, naar de bedoeling van de bijzondere wetgever, de overdracht van de goederen, rechten, verplichtingen en personeelsleden (1) van de nationale openbare instellingen zal moeten worden geregeld bij een wet tot wijziging van de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut (Parl. St., Kamer, nr. 635/18 - 88/89, p. 591 - verklaring van de Minister van Institutionele Hervormingen).

De uiteenlopende regelingen welke in de voornoemde bijzondere wetten werden vastgesteld voor de overdracht van de goederen, rechten, verplichtingen en personeelsleden van de Staat, enerzijds, en van die van de nationale instellingen van openbaar nut, anderzijds, verzetten er zich kennelijk tegen dat de Regering thans, op grond van het bepaalde in artikel 1, tweede en derde lid, van de besluitwet van 28 februari 1947, de goederen, rechten, verplichtingen en personeelsleden van het Rijksinstituut voor Grondmechanica zou overdragen aan het Ministerie

.../...

(1) Wat de personeelsleden van de Staat (van de nationale ministeries) betreft, wordt de overdracht geregeld door artikel 88 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988.

van Openbare Werken, en pas later, bij de effectieve regionalisering van dat departement, de overdracht ervan naar de Gewesten zou verwezenlijken (op grond van regelen die alleen de op 1 januari 1989 in dat departement bestaande toestand op het oog hebben).

Tot staving van de opvatting dat ter zake de wetgever (via een wijziging van de voornoemde wet van 28 december 1984) zal moeten optreden, kan nog verwezen worden naar de volgende verklaring die de Minister van Openbare Werken aflegde bij de bespreking van de begroting van het Ministerie van Openbare Werken in de bevoegde Senaatscommissie (Parl. St., Senaat, nr. 487-3 (1988-1989), p. 3) :

"Belangrijk wetgevend werk zal nog vereist zijn om de instellingen van openbaar nut die ressorteren onder de Minister van Openbare Werken aan de Gewesten over te dragen.

Aldus zullen de Maatschappij der Brugse Zeevaartinrichtingen (en) de Dienst voor de Scheepvaart integraal aan het Vlaamse Gewest worden overgedragen.

Het Wegenfonds (en) het Rijksinstituut voor Grondmechanica zullen het voorwerp uitmaken van een herstructurering ...".

1. L'Institut géotechnique de l'Etat (dénommé ci-après l'Institut) a été créé par arrêté des secrétaires généraux des Travaux publics, des Finances et de la Justice, du 27 mars 1941.

L'"existence juridique" de l'Institut fut "prolongée" (1) par l'arrêté-loi du 28 février 1947 créant l'Institut géotechnique de l'Etat.

L'Institut est un établissement public doté de la personnalité civile, auquel sont applicables les dispositions que la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public prévoit en ce qui concerne les organismes de la catégorie B (article 1er, B, de cette loi).

Aux termes de l'article 1er, alinéas 2 et 3, de l'arrêté-loi précité du 28 février 1947, la suppression de l'Institut peut être prononcée par arrêté royal, la commission administrative entendue et, en cas de suppression, les biens et dettes de l'Institut sont repris par l'Etat, sans décompte de frais.

Ce sont ces dispositions qui sont invoquées comme fondement légal du projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

.../...

(1) Voir l'alinéa 3 du préambule de l'arrêté-loi du 28 février 1947.

2. Aux termes du considérant qui figure au préambule de l'arrêté en projet, "les missions de l'Institut géotechnique de l'Etat (qui) relèvent pour la plupart des matières régionalisables au sens de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ... (doivent être intégrées) à celles du Ministère des Travaux publics avant que ce dernier (ne) soit lui-même régionalisé en majeure partie".

Par la suppression projetée de l'Institut, le Gouvernement semble donc avoir en vue le transfert aux Régions des biens, des droits, des obligations et des membres du personnel de l'Institut. Toutefois, ce transfert aurait lieu, non pas directement, mais en deux phases; dans un premier temps, les droits, obligations, biens et dettes (article 3 du projet), les tâches (article 4) et les membres du personnel (article 6) de l'Institut seraient transférés à l'Etat, notamment au Bureau des Ponts du Ministère des Travaux publics; ce n'est qu'ensuite qu'interviendrait, en même temps que la régionalisation de ce département, le transfert aux Régions.

La question se pose de savoir si ce procédé à deux phases peut être jugé compatible avec le régime qui a été prévu en la matière - pour satisfaire au prescrit des articles 59bis, § 6, alinéa 1er, et 115, alinéa 3, de la Constitution - au titre VIII et notamment à l'article 61, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

.../...

Il apparaît en effet que la loi de financement précitée a prévu, en matière de transfert de biens, droits et obligations, un régime différent selon qu'il s'agit d'un transfert entre l'Etat et les Communautés et Régions ou d'un transfert entre organismes publics nationaux et les Communautés et Régions.

C'est ainsi, plus particulièrement, que l'article 57, §§ 2 et 4, et l'article 61, § 1er, de la loi de financement précitée, transfèrent de plein droit et sans autres formalités aux Régions respectivement les biens meubles et immeubles qui, à la date du 1er janvier 1989 appartiennent au domaine public ou privé de l'Etat et se rapportent e.a. aux compétences en matière de travaux publics, attribuées aux Régions par la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et un certain nombre de droits et d'obligations de l'Etat existant au 1er janvier 1989, relatifs à ces mêmes compétences.

En ce qui concerne, par contre, les biens, droits et obligations des organismes nationaux d'intérêt public dont les missions relèvent des nouvelles compétences des Régions, l'article 61, § 3, de la loi de financement précitée dispose que leur reprise par les Régions se fera "selon les modalités fixées par la loi, dans le respect des principes énoncés à l'article 57 et au § 1er, alinéas 2 à 8 (de l') ... article (61 de la loi de financement)".

.../...

Il ressort des travaux préparatoires de la dernière disposition citée que, conformément à l'intention du législateur spécial, le transfert des biens, des droits, des obligations et des membres du personnel (1) des organismes publics nationaux devra être réglé par le truchement d'une loi modifiant la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public (Doc. parl., Chambre, n° 635/18 - 88/89, p. 591 - déclaration du Ministre des Réformes institutionnelles).

Les régimes divergents que les lois spéciales précitées prévoient d'une part pour le transfert des biens, des droits, des obligations et des membres du personnel de l'Etat, et d'autre part, pour le transfert des biens, des droits, des obligations et des membres du personnel des organismes nationaux d'intérêt public, s'opposent manifestement à ce que le Gouvernement transfère présentement, sur la base des dispositions de l'article 1er, alinéas 2 et 3, de l'arrêté-loi du 28 février 1947, les biens, les droits, les obligations et les membres du personnel de l'Institut géotechnique de l'Etat au Ministère des Travaux publics, pour ne réaliser qu'ultérieurement, au moment de la régionalisation effective de ce département, leur transfert aux Régions (sur la base de règles qui visent uniquement la situation existante dans ce département au 1er janvier 1989).

.../...

(1) En ce qui concerne les agents de l'Etat (les membres du personnel des ministères nationaux), le transfert est réglé par l'article 88 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi du 8 août 1988.

A l'appui de la thèse selon laquelle le législateur devra intervenir en la matière (par la voie d'une modification de la loi précitée du 28 décembre 1984), on peut s'autoriser, au surplus, de la déclaration suivante, faite par le Ministre des Travaux publics lors de la discussion du budget de son département au sein de la Commission compétente du Sénat (Doc. parl., Sénat, n° 487-3 (1988-1989), p. 3) :

"Il faudra encore un important travail législatif pour transférer aux Régions les organismes d'intérêt public ressortissant au Ministère des Travaux publics.

C'est ainsi que la "Maatschappij der Brugse Zeevaartinrichtingen" et le "Dienst der Scheepvaart" seront intégralement transférés à la Région flamande.

Le Fonds des routes et l'Institut géotechnique de l'Etat feront l'objet d'une restructuration ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

J. GIJSSELS,

J. HERBOTS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H. P. DEPUYDT, adjunct-
auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par
M. P. DEPUYDT, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.