ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Communications, le 1er octobre 1985 , d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant le plan de réorganisation de la Régie des Voies aériennes", a donné le 4 octobre 1985 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 1ste oktober 1985 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het reorganisatieplan van de Regie der Luchtwegen", heeft de 4e oktober 1985 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

II. Selon sonintitulé, le projet d'arrêté royal fixe le plan de réorganisation de la Régie des voies aériennes.

A l'alinéa 4 du préambule est invoqué l'arrêté royal n° 240 du 31 décembre 1983 relatif aux mesures d'assainissement applicables à la Régie des voies aériennes, et notamment l'article 5. Cet article 5 dispose de la manière suivante :

> "Avant le 30 septembre 1984 le fonctionnaire dirigeant de la Régie présentera au Ministre, qui a l'aéronautique civile dans ses attributions, un plan de réorganisation des services pour les années 1984 à 1990 en vue, au minimum, de maintenir l'équilibre des comptes d'exploitation.
>
> Le plan visé à l'alinéa précédent est rendu obligatoire par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Le plan approuvé est publié au Moniteur belge, du moins dans la mesure où il peut avoir des effets à l'égard de personnes étrangères à la Régie".

.../...

S'il était établi en application de cet article, le plan devrait été présenté par le fonctionnaire dirigeant de la Régie et rendu obligatoire par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Selon les renseignements qui ont été fournis au Conseil d'Etat, un tel plan n'a pas été rendu obligatoire par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Le dispositif de l'arrêté en projet se présente d'ailleurs non pas comme un arrêté d'approbation d'un plan de réorganisation ni comme fixant un tel plan. Il se présente, au contraire, comme un arrêté royal portant des mesures de réorganisation.

+

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

INTITULE.

Compte tenu de l'observation générale II, l'intitulé suivant est proposé :

"Arrêté royal portant des mesures de réorganisation de la Régie des voies aériennes".

.../...

PREAMBULE.

L'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 a seulement été modifié par l'arrêté royal n° 4 du 18 avril 1967.

L'alinéa 1er devrait dès lors être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, notamment l'article 11, § 1er, modifié par l'arrêté royal n° 4 du 18 avril 1967;".

L'alinéa 2 devrait être rédigé de la manière suivante :

"Vu l'arrêté royal du 5 octobre 1970 portant refonte du statut de la Régie des voies aériennes, modifié par l'arrêté royal du 31 mars 1981 et par l'arrêté royal n° 240 du 31 décembre 1983;".

Compte tenu de l'observation générale II, il y a lieu de supprimer l'alinéa 4.

A l'alinéa 5 (devenant l'alinéa 4), il y a lieu d'écrire :

"Vu l'arrêté royal n° 259 du 31 décembre 1983 relatif à la durée des prestations des agents dans certains services publics pendant la première année de service, notamment l'article 8;".

DISPOSITIF.

Article ler.

Selon l'article, la Régie des voies aériennes doit, jusqu'en 1990, maintenir son compte d'exploitation en équilibre.

Cet article se borne à indiquer un objectif à atteindre. Il est dépourvu de portée normative et doit, dès lors, être omis.

Article 2 (devenant l'article ler).

Le Roi trouve dans l'article 11 de la loi précitée du 16 mars 1954 le pouvoir de fixer le cadre du personnel de la Régie des voies aériennes, tel que ce cadre est prévu au paragraphe ler.

Il y a lieu d'écrire, dans le texte français, "§ ler" au lieu de "§ 1".

La phrase introductive du texte néerlandais devrait être rédigée comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Le sixième tiret dudit paragraphe ler contient la disposition suivante :

> "- à partir du 1.1.1989 l'effectif maximum autorisé par le cadre organique établi par un arrêté royal dont l'entrée en vigueur est fixée au plus tard au ler janvier 1986".

.../...

En tant qu'il prévoit qu'un arrêté royal sera pris et entrera en vigueur au plus tard le ler janvier 1986, le projet se borne à énoncer une intention et est dépourvu de portée normative. Les mots "établi par un arrêté royal dont l'entrée en vigueur est fixée au plus tard au ler janvier 1986" doivent dès lors être omis.

Dans le texte néerlandais, la partie de la phrase qui subsiste serait mieux rédigée comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Le paragraphe 2 prévoit qu'un cadre d'extinction "sera fixé".

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition se borne à exprimer une intention et est dépourvue de portée normative.

Si l'intention du Gouvernement était de prévoir que les agents qui sont en surnombre par rapport à l'effectif maximum fixé au paragraphe ler seront maintenus en service, le texte devrait être rédigé de la manière suivante :

"§ 2. Les agents en surnombre et les titulaires de grades spécifiques qui ne figurent plus dans le cadre organique du personnel de la Régie sont maintenus en service dans un cadre d'extinction".

.../...

Article 3 (devenant l'article 2).

Le Roi trouve dans l'article 8 de l'arrêté royal n° 259 précité du 31 décembre 1983 le pouvoir d'adopter les mesures prévues dans l'article 3 du projet.

Conformément à l'usage, mieux vaudrait remplacer la subdivision en a, b, c, par une subdivision en 1°, 2°, 3°, et remplacer les tirets du a et du c par des subdivisions en a, b, c, ...

Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article, il convient d'écrire "betreffende de duur der prestaties" au lieu de "betreffende de prestaties".

Article 4 (devenant l'article 3).

Le Roi trouve dans l'article 11 de la loi précitée du 16 mars 1954 le pouvoir de fixer le statut pécuniaire du personnel de la Régie des voies aériennes.

La rédaction suivante est proposée pour l'alinéa 1er :

"Les frais de transport supplémentaires réellement exposés par les agents en raison de leur affectation d'office à une autre résidence administrative à la suite de la suppression de leur emploi résultant de l'application de l'article 1er, leur sont remboursés pendant une période de deux ans suivant leur changement d'affectation".

.../...

Dans le texte néerlandais, l'alinéa 2 devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 5 (devenant l'article 4).

Cet article prévoit l'entrée en vigueur du projet à la date du 1er juillet 1985.

La rétroactivité ainsi donnée au projet ne paraît pas pouvoir sortir d'effet en ce qui concerne les articles 2 et 3 du projet (devenant respectivement les articles 1er et 2).

En ce qui concerne l'article 4 du projet (devenant l'article 3), il a été signalé au Conseil d'Etat que l'aérodrome de Gand a été fermé le 1er octobre 1984 et que cet article devrait être rendu applicable à partir de cette date.

Le texte suivant est dès lors proposé :

"Article 4.-

Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, à l'exception de l'article 3, alinéa 2, qui produit ses effets le 1er octobre 1984".

Article 6 (devenant l'article 5).

Mieux vaudrait désigner le Ministre des Communications pour l'exécution de l'arrêté sans faire mention de ses compétences en matière de Postes, Télégraphes et Téléphones.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

II. Het ontworpen koninklijk besluit stelt naar luid van zijn opschrift het reorganisatieplan van de Regie der Luchtwegen vast.

In het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar het koninklijk besluit nr. 240 van 31 december 1983 betreffende de saneringsmaatregelen van toepassing op de Regie der Luchtwegen, inzonderheid naar artikel 5. Dit artikel bepaalt het volgende :

> "Vóór 30 september 1984 zal de leidende ambtenaar van de Regie aan de Minister tot wiens bevoegdheid de burgerlijke luchtvaart behoort, een reorganisatieplan van de diensten voorstellen voor de jaren 1984 tot 1990 met het oog op, tenminste, het behoud van het evenwicht der exploitatierekeningen.
>
> Het plan bedoeld in het vorig lid wordt bindend verklaard bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Het goedgekeurde plan wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad althans voor zover het gevolgen heeft ten aanzien van personen die niet tot de Regie behoren".

.../...

Indien het plan met toepassing van dit artikel werd opgesteld, zou het door de leidende ambtenaar moeten worden voorgesteld en bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit bindend moeten worden verklaard.

Volgens de inlichtingen die aan de Raad van State zijn verschaft, is een zodanig plan niet bindend verklaard bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

Het bepalend gedeelte van het ontworpen besluit ziet er trouwens niet uit als een besluit tot goedkeuring van een reorganisatieplan, noch als een besluit tot vaststelling van zulk een plan. Het doet zich integendeel voor als een koninklijk besluit houdende reorganisatiemaatregelen.

+

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

OPSCHRIFT.

Gelet op de algemene opmerking II wordt het volgende opschrift voorgesteld :

"Koninklijk besluit houdende maatregelen tot reorganisatie van de Regie der Luchtwegen".

AANHEF.

Artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 is slechts gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 4 van 18 april 1967.

.../...

Het eerste lid zou derhalve als volgt geredigeerd moeten worden :

"Gelet op de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, inzonderheid op artikel 11, § 1, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 4 van 18 april 1967;".

Het tweede lid zou als volgt moeten worden geredigeerd :

"Gelet op het koninklijk besluit van 5 oktober 1970 houdende omwerking van het statuut van de Regie der Luchtwegen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 31 maart 1981 en bij het koninklijk besluit nr. 240 van 31 december 1983;".

Gelet op de algemene opmerking II zou het vierde lid moeten vervallen.

In het vijfde lid (dat het vierde lid wordt) zou men moeten schrijven :

"Gelet op het koninklijk besluit nr. 259 van 31 december 1983 betreffende de duur der prestaties der personeelsleden in sommige overheidsdiensten tijdens het eerste jaar van de indienstneming, inzonderheid op artikel 8;".

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Volgens het artikel moet de Regie der Luchtwegen haar exploitatiekosten in evenwicht houden tot in 1990.

Dit artikel bepaalt zich tot het aangeven van een te bereiken doelstelling. Het heeft geen normatieve strekking en moet derhalve vervallen.

Artikel 2 (dat artikel 1 wordt).

De Koning ontleent aan artikel 11 van de voormelde wet van 16 maart 1954 de bevoegdheid om de personeelsformatie van de Regie der Luchtwegen vast te stellen, zoals die formatie vastgesteld is in paragraaf 1.

In de Franse tekst schrijve men "§ ler" in plaats van "§ 1".

De volzin die de Nederlandse tekst inleidt zou in dier voege moeten worden gesteld :

"Artikel 1.-

§ 1. De totale personeelssterkte van de Regie der Luchtwegen mag niet groter zijn dan :".

Na het zesde streepje van deze paragraaf 1 staat de volgende bepaling :

> - vanaf 1.1.1989 het maximum effectief toegelaten door de personeelsformatie, vastgesteld bij een koninklijk besluit waarvan het van kracht worden uiterlijk is bepaald op 1 januari 1986".

In zoverre het ontwerp bepaalt dat een koninklijk besluit zal worden uitgevaardigd dat uiterlijk 1 januari 1986 van kracht zal worden, beperkt het zich tot het te kennen geven van een voornemen en heeft het geen normatieve strekking. De woorden

.../...

"vastgesteld bij een koninklijk besluit waarvan het van kracht worden uiterlijk is bepaald op 1 januari 1986" moeten bijgevolg vervallen.

Het overblijvende deel van de volzin zou beter als volgt worden geredigeerd : "- vanaf 1.1.1989 de door de personeelsformatie geoorloofde maximumpersoneelssterkte".

Paragraaf 2 bepaalt dat een uitdovingskader "zal worden vastgelegd".

Zoals deze bepaling geredigeerd is, bepaalt zij zich tot het uitdrukken van een voornemen en heeft zij geen normatieve strekking.

Als het in de bedoeling van de Regering ligt te bepalen dat personeelsleden die overtallig zijn ten opzichte van de in paragraaf 1 vastgestelde maximumpersoneelssterkte in dienst zullen worden gehouden, zou de tekst als volgt moeten worden gesteld :

"§ 2. De overtallige personeelsleden en de dragers van specifieke graden die niet meer in de personeelsformatie van de Regie voorkomen, worden in een uitdovingsformatie in dienst gehouden".

Artikel 3 (dat artikel 2 wordt).

De Koning ontleent aan artikel 8 van het voormelde koninklijk besluit nr. 259 van 31 december 1983 de bevoegdheid om de in artikel 3 van het ontwerp bepaalde maatregelen te nemen.

.../...

Met het oog op hetgeen gebruikelijk is, zou het beter zijn de indeling in a, b, c, te vervangen door een indeling in 1°, 2°, 3°, en de streepjes van a en van c te vervangen door onderverdelingen in a, b, c ... .

In de Nederlandse tekst van de volzin die het artikel inleidt, schrijve men "betreffende de duur der prestaties" in plaats van "betreffende de prestaties".

Artikel 4 (dat artikel 3 wordt).

De Koning ontleent aan artikel 11 van de voormelde wet van 16 maart 1954 de bevoegdheid om de bezoldigingsregeling van het personeel van de Regie der Luchtwegen vast te stellen.

De volgende redactie wordt voorgesteld voor het eerste lid :

"De bijkomende reiskosten die de personeelsleden werkelijk te dragen hebben omdat hun ambtshalve een andere administratieve standplaats is toegewezen doordat hun betrekking is opgeheven met toepassing van artikel 1, worden aan die personeelsleden na hun verandering van standplaats twee jaar lang uitbetaald".

De Nederlandse tekst van het tweede lid zou als volgt moeten worden gesteld :

"Deze maatregel geldt eveneens voor de ambtenaren die ten gevolge van de sluiting van het Gentse vliegveld overgeplaatst zijn".

.../...

Artikel 5 (dat artikel 4 wordt).

Dit artikel bepaalt dat het ontwerp op 1 juli 1985 in werking treedt.

De terugwerkende kracht die zodoende aan het ontwerp wordt gegeven, lijkt geen effect te kunnen sorteren ten aanzien van de artikelen 2 en 3 van het ontwerp (die respectievelijk de artikelen 1 en 2 worden).

Wat betreft artikel 4 van het ontwerp (dat artikel 3 wordt) heeft men de Raad van State erop geattendeerd dat het Gentse vliegveld op 1 oktober 1984 werd gesloten en dat dit artikel vanaf die datum toepasselijk zou moeten worden gemaakt.

Derhalve wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 4.-

Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, met uitzondering van artikel 3, tweede lid, dat uitwerking heeft met ingang van 1 oktober 1984".

Artikel 6 (dat artikel 5 wordt).

Het zou beter zijn met het oog op de uitvoering van het besluit de Minister van Verkeerswezen aan te wijzen zonder daarbij melding te maken van zijn bevoegdheid voor Posterijen, Telegrafie en Telefonie.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

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

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.