KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 27e December 1949 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem binnen de drie dagen van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Regent houdende reorganisatie van de Nationale Raad van de Weerstand, heeft ter zitting van 29 December 1949 het volgend advies gegeven:

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 27 décembre 1949, d'une demande d'avis dans les trois jours sur un projet d'arrêté du Régent réorganisant le Conseil national de la Résistance, a donné en sa séance du 29 décembre 1949 l'avis suivant:

De Raad van State heeft zich er bij moeten bepalen te wijzen op de voornaamste vraagstukken in verband met de overeenstemming tussen de bedoeling van de regering, zoals zij in het verslag aan de Regent is uitgedrukt, en het beschikkend gedeelte van het ontwerp, alsook in verband met de terugwerkende kracht van het ontwerp tot 20 Mei 1947.

I.

In het verslag aan de Regent wordt er op gewezen dat het ontwerp, afgezien van de wijzigingen betreffende de samenstelling van de Nationale Raad van de Weerstand, aan het besluit van de Regent van 1 Februari 1945 slechts sommige verbeteringen in de vorm aanbrengt, "die noch het karakter, noch de taak van de Nationale Raad van de Weerstand wijzigen".

De Raad van State stelt vast dat talrijke bepalingen van het ontwerp de beginselen, welke aan het besluit van 1945 ten grondslag liggen, in aanzienlijke mate wijzigen. Dit is onder meer het geval:

1° wat betreft het toezicht op de werkzaamheden van de Nationale Raad van de Weerstand.

Artikel 1, lid 2, verplicht de ministers die aan deze Raad sommige vraagstukken wensen voor te leggen, daarover vooraf met de Minister van Binnenlandse Zaken overleg te plegen; volgens artikel 7 kan de Nationale Raad van de Weerstand niet rechtsgeldig beslissen zonder dat een afgevaardigde van de Minister van Binnenlandse Zaken tegenwoordig is;

2° voor de aanwijzing van de afgevaardigden, de voorzitter en de secretaris. In plaats van door de groeperingen te worden aangewezen, worden de afgevaardigden voortaan op voordracht van de groeperingen door de Minister van Binnenlandse Zaken benoemd. Volgens artikel 4 wordt de voorzitter niet meer door de Raad gekozen, maar op voordracht van de Raad door de Minister van Binnenlandse Zaken benoemd. Ook de secretaris wordt door de Minister benoemd en kan buiten de Raad gekozen worden;

.../...

3° wat betreft de voorwaarden van beslissing, vervangt artikel 10 de meerderheid van twee derden der leden welke aanwezig dient te zijn door een eenvoudige meerderheid.

Derhalve is de Raad van State van oordeel dat het verslag aan de Regent de wijzigingen, welke het ontwerp tot gevolg heeft, niet voldoende verantwoordt en dat het dienvolgens zou moeten omgewerkt worden.

De verandering die in artikel 2, b, van het ontwerp wordt behandeld, reikt verder dan de bedoeling die in het verslag aan de Regent wordt uitgedrukt: het besluit van 1945 maakte de toetreding van een nieuwe groepering tot de Raad afhankelijk van diens toestemming. Van nu af is de toestemming van de Raad niet meer volstrekt noodzakelijk, aangezien niets de minister verplicht zijn advies te volgen.

II.

Er kunnen onontwarbare toestanden ontstaan uit het feit dat het ontwerp terugwerkende kracht heeft tot 20 Mei 1947.

1° De in artikel 2, a, opgesomde groeperingen worden fictief geacht de Nationale Raad van de Weerstand te hebben samengesteld sinds 20 Mei 1947. Sommige van die groeperingen echter zijn pas na deze datum erkend. Toch worden zij geacht deel genomen te hebben aan de beraadslagingen van de Raad. Indien de afgevaardigden dezer groeperingen van 20 Mei 1947 af aan de beraadslagingen hebben deelgenomen, zijn deze laatste onregelmatig ten opzichte van het besluit van de Regent van 1 Februari 1945. Deden zij het niet, dan zijn de beraadslagingen onregelmatig ten opzichte van het ontwerp.

2° Ingevolge de terugwerkende kracht van de artikelen 3, 4, 5 en 7 rijst hetzelfde probleem van de geldigheid der beraadslagingen welke, sedert 20 Mei 1947, werden getroffen door afgevaardigden door de groeperingen aangewezen, onder het voorzitterschap van een verkozen voorzitter; waarvan het proces-verbaal

.../...

werd opgemaakt door een verkozen secretaris en waaraan een voorzitter, die zijn groepering vertegenwoordigde, met medebeslissende stem heeft deelgenomen; welke werden getroffen buiten de aanwezigheid van een afgevaardigde van de Minister van Binnenlandse Zaken.

Wat betreft de terugwerkende kracht van artikel 11, dat betrekking heeft op de meerderheid vereist voor het nemen van beslissingen, over de gevolgen daarvan kan de Raad van State niet oordelen, daar de vroegere procedure in het besluit van 194[illegible] niet was aangegeven.

III.

De besluiten, waarnaar in de inleiding is verwezen, verstrekken het ontwerp niet zijn juridische grondslag. De Raad van State stelt voor te verwijzen naar de artikelen 29 en 66 van de Grondwet, naar de besluitwet van 19 September 1945 tot vaststelling van het statuut van de gewapende weerstand, naar de besluitwet van 24 December 1946 waarbij het statuut van de burgerlijke weerstanders en werkweigeraars wordt ingericht, en naar de wet van 1 September 1948 houdende inrichting van het statuut van de weerstanders door de sluikpers.

IV.

Luidens artikel 1 van het ontwerp wordt een Nationale Raad van de Weerstand ingesteld. Het ware nauwkeuriger te schrijven: "De Nationale Raad van de Weerstand, ingesteld bij het besluit van de Regent van 1 Februari 1945, wordt er mede belast...".

De opsomming van de besluiten, waarbij weerstandsgroeperingen werden erkend, is onvolledig. Er bestaat met name een besluit van de Regent van 7 Juni 1949 "tot erkenning van de door de Nationale Confederatie der Burgerlijke Weerstanders van België en

.../...

het Onafhankelijkheidsfront voorgedragen groeperingen als erkende verenigingen van burgerlijke weerstanders". Voorts zou de benaming van de groeperingen moeten overeenkomen met die welke voorkomt in de besluiten waarbij ze erkend zijn, bijvoorbeeld: "regionale actiegroepen opgericht in de schoot der Nationale Koningsgezinde Beweging in de provincies Antwerpen, Brabant en Oost-Vlaanderen". (ministerieel besluit van 5 October 1944).

Le Conseil d'Etat a dû se borner à relever les problèmes principaux que soulèvent la concordance entre l'intention du gouvernement, exprimée dans le rapport au Régent, et le dispositif du projet, ainsi que la rétroactivité du projet au 20 mai 1947.

I.

Le rapport au Régent signale qu'abstraction faite des modifications relatives à la composition du Conseil national de la Résistance, le projet n'apporte à l'arrêté du Régent du 1er février 1945 que "certaines améliorations de forme qui ne modifient ni le caractère ni le rôle assigné au Conseil national de la Résistance".

Le Conseil d'Etat constate que de nombreuses dispositions du projet modifient d'une manière importante les principes qui se trouvent à la base de l'arrêté de 1945. Il en est ainsi notamment:

1° en ce qui concerne le contrôle de l'activité du Conseil national de la Résistance, l'article 1er, alinéa 2, oblige les ministres qui désirent soumettre certaines questions à ce Conseil d'en référer au préalable au Ministre de l'Intérieur; l'article 7 prévoit que le Conseil national de la Résistance ne peut délibérer valablement qu'en présence d'un délégué du Ministre de l'Intérieur;

2° pour la désignation des délégués, du président et du secrétaire, les délégués, au lieu d'être désignés par les groupements, sont désormais nommés par le Ministre de l'Intérieur sur présentation des groupements. L'article 4 prévoit que le président cesse d'être élu par le Conseil pour être nommé par le Ministre de l'Intérieur sur présentation du Conseil. Le secrétaire est également nommé par le Ministre et peut être choisi en dehors du Conseil;

3° pour les conditions de délibération, l'article 10 substitue une majorité simple à la majorité de présence des deux tiers.

Le Conseil d'Etat estime, dès lors, que le rapport au Régent ne rend pas suffisamment compte des transformations opérées par le projet et qu'il devrait être remanié en conséquence.

Quant à la réforme qui fait l'objet de l'article 2, b, du projet, elle dépasse l'intention exprimée dans le rapport au Régent : sous le régime de 1945, l'admission d'un groupement nouveau au Conseil était subordonnée à l'accord de celui-ci. Désormais, l'agrément du Conseil n'est plus indispensable, puisque rien n'oblige le ministre à suivre son avis.

II.

La rétroactivité du projet au 20 mai 1947 est de nature à provoquer des situations inextricables.

1° Les groupements énumérés à l'article 2, a, sont fictivement considérés comme ayant composé le Conseil national de la Résistance depuis le 20 mai 1947. Or, certains de ces groupements ont été reconnus postérieurement à cette date. Ils sont cependant censés avoir participé aux délibérations du Conseil. Si, à partir du 20 mai 1947, les délégués de ces groupements ont participé aux délibérations, celles-ci sont irrégulières au regard de l'arrêté du Régent du 1er février 1945. S'ils n'y ont pas participé, les délibérations sont irrégulières au regard du projet.

2° Le caractère rétroactif des articles 3, 4, 5 et 7 pose le même problème de la validité des délibérations prises depuis le 20 mai 1947 par des délégués désignés par les

groupements, sous la présidence d'un président élu, délibérations consignées dans des procès-verbaux rédigés par un secrétaire élu, auxquelles a participé un président ayant voix délibérative et représentant son groupement, et prises hors la présence d'un délégué du Ministre de l'Intérieur.

Quant à l'article 11, relatif à la majorité requise pour prendre les résolutions, il n'est pas possible au Conseil d'Etat d'apprécier les conséquences de la rétroactivité, la procédure antérieure n'ayant pas été précisée dans l'arrêté de 1945.

III.

Les arrêtés visés au préambule ne constituent pas un fondement juridique du projet. Le Conseil d'Etat propose de viser les articles 29 et 66 de la Constitution, l'arrêté-loi du 19 septembre 1945 établissant le statut de la résistance armée, l'arrêté-loi du 24 décembre 1946 organisant le statut des résistants civils et des réfractaires, et la loi du 1er septembre 1948 établissant le statut des résistants par la presse clandestine.

IV.

Aux termes de l'article 1er du projet, il est créé un Conseil national de la Résistance. Il serait plus exact de dire : "Le Conseil national de la Résistance, créé par l'arrêté du Régent du 1er février 1945, est chargé ....".

L'énumération des divers arrêtés portant reconnaissance de groupements de résistance est incomplète. Il existe notamment un arrêté du Régent du 7 juin 1949 "reconnaissant des groupements présentés par la Confédération nationale des résistants civils de Belgique et le Front de l'Indépendance comme associations reconnues de résistants civils". D'autre part, la dénomination des groupements devrait être conforme à celle des arrêtés qui les ont reconnus, par exemple : "groupements régionaux d'action constitués au sein du mouvement national royaliste dans les provinces d'Anvers, Brabant et Flandre occidentale" (arrêté ministériel du 5 octobre 1944)

Waren aanwezig: Etaient présents:

De Heren: D. DECLEIRE, raadsheer van State, voorzitter
Messieurs: conseiller d'Etat, président

J. COYETTE, raadsheren van State
H. BUCH, conseillers d'Etat

J. CYPRES, adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) D. DECLEIRE.

uitgifte afgeleverd aan de H. Minister
expédition délivrée à M. le Ministre

van Binnenlandse Zaken.
de l'Intérieur.

De

De Griffier van de Raad van State,

Le

Le Greffier du Conseil d'Etat,

K. MEES.