ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre du Budget, le 14 juillet 1969, d'une demande d'avis sur un projet de loi "apportant certaines modifications au régime des commissions de pensions de la guerre 1914-1918 et à la composition des commissions des pensions du temps de paix", a donné le 21 août 1969 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 14e juli 1969 door de Minister van Begroting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "waarbij sommige wijzigingen worden aangebracht aan het stelsel van de pensioencommissies voor de oorlog 1914-1918 en aan de samenstelling der pensioencommissies van vredestijd", heeft de 21e augustus 1969 het volgend advies gegeven :

Le projet a pour objet d'améliorer, notamment en les simplifiant et en les adaptant aux besoins actuels, les règles de compétence et de procédure relatives aux droits à pension de certaines catégories d'invalides de la guerre 1914-1918, ainsi que des veuves des invalides 1914-1918 dont le mariage est postérieur au fait de guerre auquel le décès est attribué. Les mesures prévues aboutissent notamment à la suppression de certains collèges juridictionnels ainsi que du collège d'experts médicaux, de telle sorte que seules les juridictions instituées par l'article 67 des lois coordonnées sur les pensions militaires connaîtront désormais des litiges relatifs aux droits des victimes de la guerre 1914-1918 et de leurs ayants droit.

Le projet apporte en outre, en ses articles 5 et 6, certaines modifications aux règles de composition et de fonctionnement des commissions des pensions militaires. Plus particulièrement il autorise les invalides de la guerre 1940-1945 à faire partie de ces commissions; il règle l'intervention devant les commissions des pensions militaires et devant la commission supérieure d'appel des commissaires-rapporteurs, remédiant de la sorte à certaines difficultés et anomalies que souligne l'exposé des motifs, et il prévoit tant devant les commissions des pensions militaires que devant les commissions des pensions de réparation, la présence d'un représentant des invalides militaires du temps de paix, lorsque la commission examine une affaire concernant un de ces invalides.

.../...

Bien qu'il soit fréquemment utilisé, on peut critiquer le procédé consistant à modifier par une loi un arrêté de coordination qui n'a pas été ratifié par le législateur. Semblable arrêté n'a pas la valeur d'une loi et laisse, d'autre part, subsister le texte et la numérotation des différentes lois qui ont fait l'objet de la coordination. Ces lois ne seront, dès lors, pas touchées par les modifications apportées au seul arrêté de coordination.

Le projet met d'autre part en lumière la nécessité qu'il y aurait de procéder à une coordination complète des lois relatives aux invalides de la gierre 1914-1918 et à leurs ayants droit, coordination qui, ratifiée par le législateur, permettrait l'abrogation des nombreuses lois actuellement en vigueur dans ce domaine.

*

* *

Dans plusieurs articles (articles 1er, 2, 3, 4 et 5), les mots "lois sur les pensions militaires coordonnées par l'arrêté royal du 11 août 1923" devraient être remplacés par l'intitulé exact des lois considérées, soit "lois coordonnées sur les pensions militaires".

A l'article 3, il conviendrait de remplacer les litteras a, b et c, par des §§ 1er, 2 et 3, de manière à rendre les subdivisions de cet article conformes à celles des articles 4 et 5.

.../...

L'article 4, § 2, portant abrogation de l'article 3 de la loi du 30 juin 1947, paraît superfétatoire. En effet, le texte par lequel l'article 4, § 1er, du projet remplace l'actuel article 13,II, des lois coordonnées sur les pensions militaires, remplacera nécessairement le texte que l'article 3 de la loi du 30 juin 1947 avait substitué au littera c de l'article 13,II, précité, tel qu'il existait antérieurement. Cet article de la loi du 30 juin 1947 se trouve, dès lors, abrogé implicitement mais d'une manière néanmoins non douteuse.

L'article 4, § 3, du projet pourrait, comme les autres dispositions de cet article, adopter la forme d'une modification de l'article 13 des lois coordonnées sur les pensions militaires, laquelle pourrait être introduite au § 4 de ce dernier article.

D'autre part, la commission des pensions et allocations aux veuves, orphelins et ascendants (C.P.A.V.O.A.) étant, comme les commissions particulières et le collège d'experts médicaux, supprimée par le fait du transfert de ses attributions aux commissions des pensions militaires, il conviendrait, dans un souci d'uniformité des dispositions du projet, d'éviter de mentionner expressément ce collège. On pourrait, dès lors, s'inspirant de la rédaction des articles 1er et 2, modifier comme suit le § 4 de l'article 13 : "Les commissions prévues à l'article 67 des lois coordonnées sur les pensions militaires auront seules compétence pour statuer sur les contestations relatives à l'application du présent article. Elles peuvent, sur rapport motivé, refuser le bénéfice du présent article aux veuves jugées indignes de l'obtenir".

.../...

A propos de la suppression des divers collèges visés aux quatre premiers articles, et du transfert de leurs attributions aux commissions prévues par l'article 67 des lois coordonnées sur les pensions militaires, il y a lieu d'observer que le projet ne règle pas le sort des affaires qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, seront pendantes devant les divers collèges dont la suppression est prévue. Ces collèges seront-ils tenus de statuer sur ces affaires ou en seront-ils dessaisis ? Il s'agit d'une question touchant à la compétence des juridictions administratives qui ne paraît pas pouvoir être réglée par l'arrêté royal d'exécution prévu à l'article 7. Elle pourrait faire l'objet d'un chapitre distinct "Mesures transitoires", dans lequel serait également inséré l'article 5, § 1er, alinéa 2, relatif à la date à laquelle la modification apportée à l'article 67, 1°, des lois coordonnées sur les pensions militaires produira ses effets.

A l'article 5, § 1er, la formule "tel qu'il a été modifié par la suite", est tout à fait inhabituelle. L'article 67, 1°, auquel l'article 5, § 1er, du projet se rapporte n'ayant subi aucune modification, ces mots peuvent être omis.

A propos de l'article 5, § 2, il y a lieu d'observer que les commissions juridictionnelles considérées ont pour mission de statuer sur l'existence et l'étendue de droits subjectifs. Des considérations du commissaire-rapporteur basées sur l'intérêt général ne leur permettent assurément pas de déroger aux dispositions qui déterminent ces droits. On constate d'ailleurs que les lois plus récentes ne font pas mention de l'intérêt général à propos des conclusions des commissaires-rapporteurs ou des commissaires de l'Etat.

.../...

Le texte suivant est proposé qui, tout en s'inspirant d'autres dispositions actuellement en vigueur (comme par exemple statut des prisonniers politiques, statut des résistants civils et des réfractaires, statut des résistants par la presse clandestine), paraît définir d'une manière plus exacte la mission du commissaire-rapporteur : "Le commissaire-rapporteur instruit les demandes. Il conclut par écrit sur la recevabilité et sur le bien-fondé de celles-ci".

Article 6.

Pour cet article le texte suivant est proposé :

"Article 6.-

Lorsqu'elles statuent sur le cas d'un invalide militaire du temps de paix ou de ses ayants droit, les commissions prévues respectivement à l'article 67 des lois coordonnées sur les pensions militaires et à l'article 45 des lois coordonnées sur les pensions de réparation, comprennent un représentant de ces bénéficiaires.

Ce représentant est désigné par le Ministre qui a les pensions dans ses attributions".

A ce sujet, la question peut être posée de savoir si, comme pour d'autres demandes similaires, cette désignation se fera ou non sur présentation des organisations représentant les milieux intéressés.

---

Het ontwerp heeft tot doel verbetering te brengen, onder meer door vereenvoudiging en aanpassing aan de huidige behoeften, in de bevoegdheids- en procedureregelen betreffende de pensioenrechten van bepaalde categorieën van invaliden van de oorlog 1914-1918 en van de weduwen van invaliden 1914-1918 die gehuwd zijn na het oorlogsfeit waaraan het overlijden wordt toegeschreven. De voorgenomen maatregelen hebben onder meer tot gevolg dat sommige rechtscolleges en het college van geneeskundige experten worden afgeschaft, zodat voortaan alleen de rechtscollges ingesteld bij artikel 67 van de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen kennis zullen nemen van de geschillen met betrekking tot de rechten van de slachtoffers van de oorlog 1914-1918 en hun rechthebbenden.

De artikelen 5 en 6 van het ontwerp brengen bovendien een aantal wijzigingen aan in de regelen betreffende de samenstelling en de werkwijze van de commissies voor militaire pensioenen. Zo machtigt het ontwerp de invaliden van de oorlog 1940-1945 om in die commissies zitting te nemen ; het regelt het optreden van de commissarissen-verslaggevers in de commissies voor militaire pensioenen en in de Hogere Commissie van beroep ; zodoende ondervangt het een aantal bezwaren en anomalieën waarop in de memorie van toelichting wordt gewezen. Het voorziet, zowel in de commissies voor militaire pensioenen als in de commissies voor vergoedingspensioenen, in de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de militaire invaliden van vredestijd, wanneer die commissies een zaak betreffende een van die invaliden behandelt.

.../...

Ofschoon het vaak wordt toegepast, kan kritiek worden uitgeoefend op het procédé dat erin bestaat een coördinatiebesluit dat door de wetgever niet bekrachtigd is, door een wet te wijzigen. Een zodanig besluit heeft niet de waarde van een wet en laat anderzijds de tekst en de nummering van de verschillende in de coördinatie opgenomen wetten onaangeroerd. De wijzigingen die alleen in het coördinatiebesluit worden aangebracht, raken dus niet aan die wetten.

Het ontwerp wijst anderzijds op de noodzaak om over te gaan tot volledige coördinatie van de wetten betreffende de invaliden van de oorlog 1914-1918 en hun rechthebbenden, welke coördinatie, als zij eenmaal door de wetgever bekrachtigd is, de opheffing mogelijk zou maken van de talrijke wetten die thans op dit gebied gelden.

*
* *

In verscheidene artikelen (artikelen 1, 2, 3, 4 en 5), zouden de woorden "wetten op de militaire pensioenen, samengeordend bij koninklijk besluit van 11 augustus 1923" moeten worden vervangen door het juiste opschrift van die wetten, namelijk "samengeordende wetten op de militaire pensioenen".

In artikel 3 vervange men de letters a, b en c door de §§ 1, 2 en 3, opdat de onderverdelingen van dat artikel in overeenstemming zouden zijn met die van de artikelen 4 en 5.

.../...

Artikel 4, § 2, dat artikel 3 van de wet van 30 juni 1947 opheft, lijkt onnodig. De tekst waardoor artikel 4, § 1, van het ontwerp het huidige artikel 13,II, van de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen vervangt, zal immers noodzakelijkerwijs de tekst vervangen welke artikel 3 van de wet van 30 juni 1947 in de plaats heeft gesteld van letter c van genoemd artikel 13,II, zoals het vroeger bestond. Dat artikel van de wet van 30 juni 1947 is dus stilzwijgend, maar niettemin op ondubbelzinnige wijze, opgeheven.

Artikel 4, § 3, van het ontwerp zou, zoals de overige bepalingen van dat artikel, kunnen worden gesteld in de vorm van een wijziging van artikel 13 van de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen, die zou kunnen worden ingevoegd in § 4 van laatstgenoemd artikel.

Aangezien de Commissie voor pensioenen en toelagen aan weduwen, wezen en ascendenten (C.P.T.W.W.A.) samen met de bijzondere commissies en het college van geneeskundige experten wordt opgeheven doordat haar bevoegdheden worden overgedragen aan de commissies voor militaire pensioenen, zou, met het oog op de eenvormigheid van de bepalingen van het ontwerp, vermeden moeten worden dat college uitdrukkelijk te vermelden. Uitgaande van de redactie van de artikelen 1 en 2, zou § 4 van artikel 13 derhalve als volgt gewijzigd kunnen worden : "Alleen de commissies bedoeld in artikel 67 van de samengeordende wetten op de militaire pensioenen zijn bevoegd om uitspraak te doen over de betwistingen in verband met de toepassing van dit artikel. Zij kunnen,

.../...

op grond van een met redenen omkleed verslag, het voordeel van dit artikel weigeren aan weduwen die onwaardig worden geacht het te verkrijgen".

In verband met de afschaffing van de verschillende in de eerste vier artikelen bedoelde colleges en de overdracht van hun bevoegdheden aan de commissies bedoeld in artikel 67 van de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen, moet worden opgemerkt dat het ontwerp geen regeling treft voor de zaken welke bij die af te schaffen colleges in behandeling zullen zijn op het tijdstip dat de wet in werking zal treden. Zullen die colleges over die zaken uitspraak moeten doen of zullen die zaken hun worden onttrokken ? Deze aangelegenheid raakt de bevoegdheid van de administratieve rechtscolleges, welke blijkbaar niet kan worden geregeld bij het in artikel 7 bedoelde uitvoeringsbesluit. Daaraan zou een afzonderlijk hoofdstuk "Overgangsmaatregelen" kunnen worden gewijd waarin ook zou worden opgenomen artikel 5, § 1, tweede lid, dat betrekking heeft op de datum waarop de wijziging aangebracht in artikel 67, 1°, van de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen, uitwerking zal hebben.

In artikel 5, § 1, is de formule "zoals het achteraf werd gewijzigd" volstrekt ongebruikelijk. Aangezien artikel 67, 1°, waarop artikel 5, § 1, van het ontwerp betrekking heeft, geen enkele wijziging heeft ondergaan, kunnen die woorden vervallen.

.../...

In verband met artikel 5, § 2, moet worden opgemerkt dat bedoelde rechtsprekende commissies tot opdracht hebben uitspraak te doen over het bestaan en de omvang van subjectieve rechten. Aan de hand van de op het algemeen belang gegronde overwegingen van de commissaris-verslaggever kunnen zij voorzeker niet afwijken van de bepalingen welke die rechten vaststellen. Overigens wordt vastgesteld dat de meer recente wetten geen melding maken van het algemeen belang waar sprake is van de conclusies van de commissarissen-verslaggevers of van de Staatscommissarissen.

Voorgesteld wordt de volgende tekst aan te nemen, die uitgaat van andere thans geldende bepalingen (zoals bijvoorbeeld statuut van de politiek gevangenen, statuut van de burgerlijke weerstanders en werkweigeraars, statuut van de weerstanders door de sluikpers) en de taak van de commissaris-verslaggever juister lijkt te omschrijven : "De commissaris-verslaggever onderzoekt de aanvragen. Hij neemt schriftelijk conclusie over de ontvankelijkheid en over de gegrondheid van de aanvraag".

## Artikel 6.

Voor dit artikel wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Artikel 6.-

Wanneer de commissies, onderscheidenlijk bedoeld in artikel 67 van de samengeordende wetten op de militaire pensioenen en in artikel 45 van de samengeordende wetten

.../...

op de vergoedingspensioenen, uitspraak doen over het geval van een militaire invalide van vredestijd of van zijn rechthebbenden, heeft een vertegenwoordiger van die gerechtigden daarin zitting.

Die vertegenwoordiger wordt aangewezen door de Minister tot wiens bevoegdheid de pensioenen behoren".

Wat dit betreft, kan de vraag worden gesteld of die aanwijzing, zoals op andere soortgelijke gebieden, al dan niet moet geschieden op de voordracht van de representatieve organisaties van de betrokken kringen.

---

La chambre était composée de

Messieurs : H. BUCH, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

P. VERMEULEN, conseillers d'Etat,
G. BAETEMAN, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,
S. FREDERICQ, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J.P. HAESAERT, substitut de l'auditeur général.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.P. HAESAERT, substituut-auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) C. ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) H. BUCH.