KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 5 April 1949, verzocht door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin, hem dringend van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Regent houdende organisatie en werking van het Nationaal Werk van de Wezen, Weduwen en Bloedverwanten in de opgaande linie van de Oorlogsslachtoffers, heeft ter zitting van 7 April 1949 het volgend advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille le 5 avril 1949 d'une demande d'avis urgente sur un projet d'arrêté du Régent réglant l'organisation et le fonctionnement de l'Oeuvre nationale des orphelins, veuves et ascendants des victimes de la guerre, a donné en sa séance du 7 avril 1949 l'avis suivant:

De wet van 28 December 1948 betreffende het Nationaal werk van de Wezen, Weduwen en Bloedverwanten in de opgaande linie van de Oorlogsslachtoffers, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 14 - 15 Februari 1949 en in werkin getreden de dag van die bekendmaking, vervangt de bepalingen van de wet van 15 Juni 1919 houdende instelling van het Nationaal Werk voor Oorlogswezen.

Uit de bewoordingen zelf van artikel 2 van de wet, evenals uit de parlementaire voorbereiding (1) blijkt, dat het niet in de bedoeling van de wetgever lag een nieuwe openbare instelling in het leven te roepen, maar dat hij het inzicht had aan het Nationaal Werk voor Oorlogswezen een nieuwe taak toe te vertrouwen, onder een benaming die met die nieuwe opdracht verband hield: " Nationaal Werk van de Wezen, Weduwen en Bloedverwanten in de opgaande linie van de Oorlogs-e slachtoffers ".

Ongetwijfeld ware het wenselijk geweest dat de wijzigingen die door de wet van 28 December 1948 in de organisatie van het Nationaal Werk voor Oorlogswezen werden aangebracht, van kracht zouden geworden zijn vóór 1 Januari 1949, aangezien de wet van 8 Juli 1948 de ontbinding van het Nationaal Werk voor Oorlogswezen op 31 December had bepaald. Dit neemt niet weg dat artikel 3 van de wet van 15 Juni 1919, zoals het door de wet van 8 Juli 1948 is gewijzigd, voorzien is dat de ontbinding bij koninklijk besluit zou geschieden.

../..

(1) Zie namelijk verslag van de Heer Desoampe ,Kamer der Volksvertegenwoordigers ,zittijd 1947 - 1948 parl.doc. Nr.321 blz.4.

Daaruit volgt dat, aangezien dit koninklijk besluit achterwege is gebleven, het Nationaal Werk voor Oorlogswezen is blijven bestaan tot het in werking treden van de wet van 28 December 1948.

Het ontwerp van besluit van de Regent, waarover het advies van de Raad van State wordt gevraagd, steunt op artikel 2 van de wet van 28 December 1948 betreffende het Nationaal Werk van de Wezen, Weduwen en Bloedverwanten in de opgaande linie van de Oorlogsslachtoffers, artikel dat bepaalt dat de inrichting en de werking van het Nationaal Werk, overeenkomstig de artikelen 3 en volgende van de wet, bij koninklijk besluit zullen geregeld worden.

De titel van het ontwerp zou als volgt kunnen luiden: "Besluit van de Regent tot regeling van de inrichting en de werking van het Nationaal Werk van de Wezen, Weduwen en Bloedverwanten in de opgaande linie van de Oorlogsslachtoffers".

In alinea 2 van de inleiding is het niet nodig de datum van het advies van de Raad van State op te geven.

De woorden "Statuten der N.W.W.W.B.O." bovenaan de artikelen kunnen wegvallen.

In artikel 1, Franse versie, kunnen de tussen haakjes staande initialen (O.N.O.V.A.) wegvallen.

In alinea 3 van artikel 2 zou het wenselijk zijn nader aan te duiden, dat de eerste vernieuwing van de helft der leden van de Raad van Beheer vastgesteld is op 31 December 1951.

../..

De tekst van die derde alinea zou als volgt kunnen luiden:

" De Raad wordt om de drie jaar voor de helft vernieuwd en
" voor de eerste maal op 31 December 1951.
" De leden, wier mandaat op 31 December 1951 ten einde
" loopt, worden door het lot aangeduid.
" De mandaten van de uittredende leden kunnen vernieuwd
" worden ".

Alinea 1 van artikel 3 zegt niet of de voorzitter onder de leden van de Raad van Beheer moet gekozen worden. Volgens artikel 4 van de wet van 28 December 1948 kan de Raad van Beheer een personaliteit voorstellen, die buiten de leden van de Raad gekozen is.

Alinea 1 van artikel 3 zou derwijze moeten opgesteld zijn, dat dienaangaande geen twijfel kan bestaan.

Aangezien de voorzitter voor een termijn van zes maand benoemd wordt, zou het geval moeten worden voorzien van de voorzitter, wiens mandaat als lid van de Raad van Beheer tijdens zijn voorzitterschap ten einde zou lopen.

Alinea 2 van artikel 3 zou op eenzelfde manier moeten geformuleerd worden als alinea 1; die tekst zou bovendien de duur van het mandaat van ondervoorzitter moeten bepalen.

De volgende tekst wordt aanbevolen:

" Een ondervoorzitter wordt op de voordracht van de Raad
" van Beheer onder de leden van deze laatste door de Koning
" benoemd voor een termijn van ... jaar ".

../..

De uitdrukking " leidende ambtenaar" die in artikel 4 voorkomt is niet gelukkig, ofschoon zij uit de wet is overgenomen. Beter zou aan de aangeduide ambtenaar een titel worden gegeven, die met zijn functies verband houdt.

Artikel 5 van het ontwerp zou moeten aangevuld worden met de aanduiding van de overheid, die beslist over het toekennen en het bedrag der presentiegelden en der reis-en verblijfkosten.

Uit die bepaling kan evenmin worden opgemaakt wie de last van die uitgaven zal dragen.

In artikel 6, in fine, zou het nuttig zijn aan te geven welke titel de leidende amntenaar zal hebben.

Artikel 7 bepaalt onder meer dat de Raad het uitbesteden der kinderen "machtigt". Hier zouden de bewoordingen van artikel 6 van de wet moeten overgenomen worden, namelijk: " hij regelt de uitbesteding der kinderen en houdt daarover toezicht, in overleg met hun wettelijke vertegenwoordigers."

In dezelfde gedachtengang zou het goed zijn artikel 7 te doen beginnen met een algemene formule, luidend als volgt:
" De Raad van Beheer oefent de bevoegdheden uit, die bepaald zijn in artikel 6 van de wet van 28 December 1948 ".

In de laatste alinea van hetzelfde artikel 7, Franse versie, leze men " critériums " in plaats van "critères".

Artikel 7 zou met nut kunnen gevolgd worden door de bepaling, die voorkomt onder artikel 21 van het ontwerp en die betrekking heeft op de machten van de Raad van Beheer.

../..

Volgens artikel 10 bepaalt de Raad van Beheer de samenstelling van deprovinciale, gewestelijke en plaatselijke comité's naar de geest van artikel 4 van de wet van 28 December 1948.

Dit laatste zou nader moeten aangeduid worden als " artikel 4, alinea 2 van de wet van 28 December 1948 ", aangezien de alinéa's 1 en 3 van die wet praktisch niet toepasselijk zijn op de provinciale en plaatselijke comité's.

Artikel 11 is tamelijk duister geformuleerd.

De volgende lezing wordt aanbevolen :

" De Raad van Beheer mag een deel van zijn macht over-
" dragen aan een uitvoerend comité, bestaande uit ten hoog-
" ste zeven leden van de Raad van Beheer."

" De voorzitter is van rechtswege lid van het uitvoerend
" comité. De helft van de andere leden van het uitvoerend
" comité wordt aangeduid onder de leden van de Raad van Be-
" heer, die de verenigingen van oorlogsslachtoffers verte-
" genwoordigen."

In artikel 13 in fine, franse versie, worde het woord "il" liefst vervangen door " le comité exécutif".

In artikel 14 in fine zou moeten gezegd worden over welk reglement van orde het hier gaat (zie met name de artikelen 8 en 12 van het ontwerp).

Het ware niet van belang ontbloot als in artikel 15 nader werd aangeduid dat de regeringscommissarissen de vergaderingen van de Raad van Beheer van rechtswege met raadgevende stem bijwonen.

../..

In dezelfde bepaling is het niet juist te spreken in de Franse versie van "le droit d'appel" van de regeringscommissaris.

In werkelijkheid gaat het, luidens artikel 13 van de wet van 28 December 1948 om " un droit de recours". Deze laatste uitdrukking moet "droit d'appel" vervangen in de alinea's 1, 2 en 3 van artikel 15 van het ontwerp.

ooo

De artikelen 16 tot 19 van het ontwerp handelen over de bezoekers.

Luidens artikel 8 van de wet van 28 December 1948 hebben de bezoekers tot de opdracht niet alleen de vertegenwoordigers van de wezen maar ook de andere gerechtigden van de wet, d.w.z. de weduwen en de bloedverwanten in de opgaande linie van de oorlogsslachtoffers bij te staan.

Het ontwerp heeft het uitsluitend over de wezen. Geen enkele bepaling spreekt over de andere gerechtigden van de wet.

De Raad van State beperkt er zich toe te signaleren wat hem, op het eerste gezicht, als een leemte in het ontwerp voorkomt.

Artikel 20 van het ontwerp omschrijft de bevoegdheid van de algemene vergadering niet. Het koninklijk besluit van 19 Juni 1919 bepaalde dat voor de algemene vergadering van het Nationaal Werk voor de Oorlogswezen verslag wordt uitgebracht over de activiteit en over de financiële toestand.

Wellicht zou hier een soortgelijke bepaling kunnen opgenomen worden.

../..

De uitdrukking " welke mag bijgewoond worden" is dubbelzinnig. Het is niet duidelijk of het hier gaat om een aan de provinciale, gewestelijke en plaatselijke comité's toegekend recht of integendeel om een mogelijkheid, waarover geoordeeld wordt door de Raad van Beheer,die de algemene vergadering samenroept.

ooo

Artikel 21 zou, zoals bij de bespreking van artikel 7 is gezegd, beter na artikel 7 van het ontwerp komen te staan.

De opsomming,die in artikel 21 wordt gegeven zou moeten herzien worden. Met name zou onderscheid moeten worde gemaakt tussen de machten met betrekking tot het beheer van het patrimonium van het Werk en de machten met betrekking tot het vaststellen van het kader van het personeel, het benoemen en het onstlaan van hetpersoneel.

Wat,tenslotte,de onroerende goederen betreft waarove sprake in artikel 21 van het ontwerp, zou uitdrukkelijk het voorbehoud moeten gemaakt worden,voorzien door artikel 10 van de wet van 28 December 1948, volgens hetwelk de akten van verwerving of van bezit, uit welken hoofde ook, van onroerende goederen, met het enig doel er inkomsten uit te trekken, niet beschouwd worden als betrekking hebbende op de uitvoering der wettelijke opdracht van het Werk.

In de Franse versie van artikel 22 moet na de woorden " des dons manuels qui lui seront adressés" het voegwoor "et" wegvallen en vervangen worden door een komma.

Artikel 28 van het ontwerp zou moeten aangevuld worden door een verwijzing naar de voorschriften van artikel 14 van de wet van 28 December 1948. Luidens deze bepalingen leidt een aan het Rekenhof verantwoording verschuldigd rekenplichtige de comptabiliteit, hij is belast met de verrichtingen betreffende de ontvangsten en uitgaven. Bovendien is de verplichting opgelegd, de uitkomstenrekeningen vóór 1 Maart aan het Rekenhof te onderwerpen.

Ten slotte zou het ontwerp moeten aangevuld worden met een artikel waarbij het koninklijk besluit van 19 Juni 1919 wordt opgeheven.

ooo

La loi du 28 décembre 1948 concernant l'Oeuvre nationale des orphelins, veuves et ascendants des victimes de la guerre, publiée au Moniteur belge des 14-15 février 1949 et entrée en vigueur le jour de cette publication, remplace les dispositions de la loi du 15 juin 1919 instituant l'Oeuvre nationale des orphelins de la guerre.

Il ressort des termes mêmes de l'article 2 de la loi, ainsi que des travaux préparatoires,(1) que le législateur n'a pas entendu créer un établissement public nouveau, mais que son intention est de confier à l'Oeuvre nationale des orphelins de la guerre une tâche nouvelle, sous une dénomination en rapport avec sa nouvelle mission : "Oeuvre nationale des orphelins, veuves et ascendants des victimes de la guerre".

Dans doute eût-il été souhaitable que les modifications introduites par la loi du 28 décembre 1948, dans l'organisation de l'Oeuvre nationale des orphelins de la guerre entrent en vigueur avant le 1er janvier 1949, la loi du 8 juillet 1948 ayant prévu la dissolution de l'Oeuvre nationale des orphelins de la guerre au 31 décembre 1948. Il n'en demeure pas moins que l'article 3 de la loi du 15 juin 1919, tel qu'il a été modifié par la loi du 8 juillet 1948, prévoit la dissolution par voie d'arrêté royal.

Il en résulte qu'à défaut d'intervention de cet arrêté royal, l'Oeuvre nationale des orphelins de la guerre a continué à subsister jusqu'à la mise en vigueur de la loi du 28 décembre 1948.

---

(1) Voir notamment rapport de M.Descamps.- Chambre des Représentants - Session 1947-1948 - Document n° 321 - page 4.

./.

Le projet d'arrêté du Régent, soumis au Conseil d'Etat, est fondé sur l'article 2 de la loi du 28 décembre 1948, concernant l'Oeuvre nationale des orphelins, veuves et ascendants des victimes de la guerre, qui dispose que l'organisation et le fonctionnement de l'Oeuvre nationale seront réglés par arrêté royal, conformément aux articles 3 et suivants de la loi.

L'intitulé du projet pourrait être libellé comme suit :

"Arrêté du Régent réglant l'organisation et le fonction-
"nement de l'Oeuvre nationale des orphelins, veuves et
"ascendants des victimes de la guerre."

ooo

A l'alinéa 2 du préambule, il n'est pas nécessaire d'indiquer la date de l'avis du Conseil d'Etat.

Les mots : "Statuts de l'O.N.O.V.A." qui figurent en tête des articles, peuvent être supprimés.

A l'article 1er, il y a lieu de supprimer, dans le texte français, la parenthèse : "(O.N.O.V.A.)".

ooo

A l'alinéa 3 de l'article 2, il serait souhaitable de préciser que le premier renouvellement de la moitié des membres du conseil d'administration est fixé au 31 décembre 1951.

Le texte de ce troisième alinéa serait ainsi libellé :

"Le conseil se renouvelle par moitié tous les trois ans et
"pour la première fois le 31 décembre 1951.
"Les membres dont le mandat viendra à expiration le 31 dé-
"cembre 1951 sont désignés par le sort.
"Les mandats des membres sortants sont renouvelables."

ooo

L'alinéa 1er de l'article 3 ne précise pas si le président doit être choisi parmi les membres du conseil d'administration. L'article 4 de la loi du 28 décembre 1948 permet au conseil d'administration de présenter une personnalité choisie en dehors des membres du conseil. ./.

Il serait souhaitable de lever tout doute à ce sujet dans la rédaction de l'alinéa 1er de l'article 3.

Le président étant nommé pour un terme de six ans, il conviendrait de prévoir le cas du président dont le mandat de membre du conseil d'administration viendrait à expiration pendant la durée de sa présidence.

L'alinéa 2 de l'article 3 devrait être rédigé dans la même forme que l'alinéa 1er; ce texte devrait en outre prévoir la durée du mandat de vice-président.

Le texte suivant pourrait être retenu :
" Un vice-président est nommé par le Roi, sur présentation
" du conseil, parmi les membres de celui-ci, pour un terme
" de .... ans."

L'expression "fonctionnaire dirigeant" qui figure à l'article 4, bien que reprise de la loi, n'est pas heureuse. Il serait préférable de donner au fonctionnaire désigné un titre en rapport avec ses fonctions.

L'article 5 du projet devrait être complété par l'indication de l'autorité qui décidera de l'octroi des jetons de présence et des indemnités de frais de route et de séjour ainsi que de leur montant.

Cette disposition ne permet pas non plus de décider qui supportera la charge de ces dépenses.

A l'article 6, in fine, il serait souhaitable de préciser le titre que portera le fonctionnaire dirigeant.

ooo

L'article 7 dispose notamment que le conseil "autorise le placement des enfants. Il conviendrait de reprendre les termes mêmes de l'article 6 de la loi, à savoir : "il organise et surveille le placement des enfants, en accord avec leurs représentants légaux".

Dans cet ordre d'idées, il serait souhaitable que l'article 7 débute par une formule générale libellée comme suit: "Le conseil d'administration exerce les attributions prévues "à l'article 6 de la loi du 28 décembre 1948".

./.

Dans le dernier alinéa du même article 7, il faut lire : "critériums" au lieu de "critères".

L'article 7 serait utilement suivi de la disposition qui figure sous l'article 21 du projet et qui est relative aux pouvoirs du conseil d'administration.

L'article 10 dispose que le conseil d'administration s'inspirera, pour la composition des comités consultatifs provinciaux, régionaux et locaux, de l'article 4 de la loi du 28 décembre 1948. Il conviendrait de préciser : "Article 4, alinéa 2 de la loi du 28 décembre 1948", les alinéas 1er et 3 de cette loi étant pratiquement inapplicables aux comités provinciaux et locaux.

La rédaction de l'article 11 manque de clarté.

La rédaction suivante est proposée :

" Le conseil d'administration peut déléguer une partie de
" ses pouvoirs à un comité exécutif composé de sept membres
" du conseil d'administration, au maximum.

" Le président fait partie de droit du comité exécutif. "La moitié des autres membres du comité exécutif est désignée parmi les membres du conseil d'administration représentant les associations des victimes de la guerre."

A l'article 13 in fine, il serait préférable de remplacer le mot "il" par "le comité exécutif".

A l'article 14 in fine, il conviendrait de préciser de quel règlement d'ordre intérieur il s'agit. (voir notamment les articles 8 et 12 du projet).

oooo

Il ne serait pas sans intérêt de préciser à l'article 15 que les commissaires du gouvernement assistent de droit aux réunions du conseil d'administration avec voie consultative.

Dans la même disposition, il n'est pas exact de mentionner "le droit d'appel" du commissaire du gouvernement.

./.

Il s'agit en réalité, aux termes mêmes de l'article 13 de la loi du 28 décembre 1948, d'un droit de recours. Cette dernière expression doit être substituée, dans les alinéas 1er, 2 et 3 de l'article 15 du projet, à celle du droit d'appel.

oooo

Les articles 16 à 19 du projet traitent des visiteurs.

Aux termes de l'article 8 de la loi du 28 décembre 1948, les visiteurs sont chargés d'aider, non seulement les représentants des orphelins, mais encore les autres bénéficiaires de la loi, c'est-à-dire les veuves et les ascendants des victimes de la guerre.

Le projet ne considère que le cas des orphelins. Aucune disposition ne vise les autres bénéficiaires de la lc

Le Conseil d'Etat se borne à signaler ce qui semble, à première vue, une lacune du projet.

oooo

L'article 20 du projet ne précise pas les attributions de l'assemblée générale. L'arrêté royal du 19 juin 1919 disposait que l'assemblée générale de l'Oeuvre nationale des orphelins de la guerre entendait le rapport d'activités et le rapport financier.

Il semble qu'une disposition analogue pourrait être reprise.

L'expression: "pourront assister" est équivoque. Il n'en ressort pas clairement s'il s'agit d'un droit accordé aux comités provinciaux, régionaux et locaux ou, au contraire, s'il s'agit d'une faculté laissée à l'appréciation du conseil d'administration qui convoque l'assemblée générale.

oooo

L'article 2I, ainsi qu'il a été signalé à l'occasion du commentaire de l'article 7, trouverait mieux sa place à la suite de l'article 7 du projet.

./.

L'énumération prévue à l'article 2I devrait être revue. Une distinction devrait notamment être établie entre les pouvoirs relatifs à l'administration du patrimoine de l'Oeuvre et ceux relatifs à l'établissement du cadre du personnel, la nomination et la révocation du personnel.

Enfin, en ce qui concerne les immeubles visés par l'article 2I du projet, il conviendrait de faire explicitement la réserve prévue à l'article 10 de la loi du 28 décembre 1948, suivant laquelle les actes d'acquisition ou de possession d'immeubles, à quelque titre que ce soit, aux seules fins d'en tirer des revenus, ne sont pas considérés comme relatifs à l'accomplissement de la mission légale de l'Oeuvre.

A l'article 22, après les mots: "des dons annuels qui lui seront adressés" il faut une virgule et supprimer la conjonction "et".

oooo

L'article 28 du projet devrait être complété par une mention rappelant les prescriptions de l'article 14 de la loi du 28 décembre 1948. Suivant ces dispositions, un comptable justiciable de la Cour des Comptes dirige la comptabilité et est chargé des opérations de recettes et de dépenses en outre, les comptes sont obligatoirement soumis à la Cour des Comptes avant le 1er mars.

Le projet devrait enfin être complété par un article abrogeant l'arrêté royal du 19 juin 1919.

oooooo

Waren aanwezig: Etaient présents:

De Heren: F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter
Messieurs: conseiller d'Etat, président

D. DECLEIRE, raadsheren van State
J. COYETTE, conseillers d'Etat

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

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D.DECLEIRE, conseiller d'Etat.

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