

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 oktober 1997 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "ter vervollediging van art. 5, 5º van het koninklijk besluit van 29 november 1982 genomen in uitvoering van de wet van 8 augustus 1981 tot oprichting van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oudstrijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oudstrijders en oorlogsslachtoffers", heeft op 15 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 13 octobre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "complétant l'art. 5, 5º de l'arrêté royal du 29 novembre 1982 pris en exécution de la loi du 8 août 1981 portant création de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, ainsi que du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre", a donné le 15 octobre 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd

"par la nécessité d'endiguer le déficit structurel des homes et services hospitaliers (35 millions de FB par an) destinés à accueillir les ressortissants de l'Institut National et le cas échéant, des non-ressortissants, de telle manière à ne pas obérer les finances publiques, dans un premier temps et pour éviter, par la suite, la fermeture quasi inévitable de ces homes et services hospitaliers".

Luidens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de motivering die in de adviesaanvraag wordt opgegeven worden overgenomen in de aanhef van de verordening. In het voorliggend geval stemt de motivering welke is opgenomen in de aanhef van het ontwerp niet ten volle overeen met die welke in de adviesaanvraag wordt vermeld. Zo wordt in de aanhef geen melding gemaakt van het bedrag van het betrokken deficit, terwijl dat bedrag wel wordt vermeld in de adviesaanvraag. De motivering in de aanhef van het ontwerp zal derhalve moeten worden afgestemd op die welke in de adviesaanvraag voorkomt.

.../...

Voorts, alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter.

*

*

*

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe de omschrijving te wijzigen van de opdracht van

.../...

het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, zoals vermeld in artikel 5, 5°, van het koninklijk besluit van 29 november 1982 houdende uitvoering van de wet van 8 augustus 1981 tot oprichting van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oudstrijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers.

Die wijziging is van drieërlei aard en komt in essentie neer op het volgende :

- de beheerstaak van het Nationaal Instituut wordt uitgebreid tot de residentiediensten;
- het Nationaal Instituut wordt ertoe gemachtigd om ook niet-gerechtigden toegang te verlenen tot de tehuizen en de ziekenhuis- en residentiediensten;
- de leidende ambtenaar van het Nationaal Instituut wordt opgedragen om maandelijks aan de Raad van beheer een rapport over te leggen betreffende het beheer, de evolutie van de rekeningen en de bezettingsgraad van de gerechtigden en de niet-gerechtigden in de tehuizen en de ziekenhuis- en residentiediensten.

2. Blijkens het eerste lid van de aanhef doet wordt voor de ontworpen regeling een rechtsgrond gezocht in artikel 3 van de wet van 8 augustus 1981 tot oprichting van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oudstrijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers.

.../...

Die wetsbepaling luidt als volgt :

"Het Nationaal Instituut verleent zowel materiële als morele bijstand aan de oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, opgesomd in artikel 4, in alle levensomstandigheden waarin zij zich bevinden.

Het Nationaal Instituut verleent eveneens hulp aan de verenigingen die de belangen van de in het eerste lid bedoelde personen behartigen.

De Koning stelt voor de toepassing van dit artikel de nadere regels vast".

Uit deze bepaling blijkt duidelijk dat de opdracht van het Nationaal Instituut uitsluitend betrekking kan hebben op de "oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, opgesomd in artikel 4 (van de wet)" en op de verenigingen die de belangen van die personen behartigen. In overeenstemming hiermee is trouwens het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 29 november 1982 tot op heden beperkt gebleven tot de "gerechtigden", dit zijn de personen die uit enigerlei hoofde behoren tot de in artikel 4 van de wet bedoelde categorieën begunstigden van het Nationaal Instituut (zie artikel 1, c), van dat besluit).

De in artikel 3, derde lid, van de wet, vervatte opdracht aan de Koning om de nadere regels vast te stellen voor de toepassing van die wetsbepaling, verleent hem derhalve niet de bevoegdheid om de opdracht van het Nationaal Instituut uit te breiden tot andere personen en verenigingen dan die welke in artikel 3 van de wet worden bedoeld. In zoverre de ontworpen regeling bijgevolg inhoudt dat de hulpverlening door het Nationaal Instituut tevens wordt

.../...

opengesteld voor "niet-gerechtigden" overschrijdt de Koning de Hem in artikel 3, derde lid, van de wet verleende bevoegdheid.

Concreet komt het erop neer dat het ontworpen artikel 5, 5°, tweede lid, van het koninklijk besluit van 29 november 1982, dat ook aan niet-gerechtigden toegang verleent tot tehuizen en ziekenhuis- en residentiediensten, de noodzakelijke rechtsgrond ontbeert.

In samenhang hiermee mist ook het ontworpen artikel 5, 5°, derde lid, een voldoende rechtsgrond in de mate dat het in dat lid bedoelde rapport mede betrekking heeft op de hulpverlening aan niet-gerechtigden.

De ontworpen regeling kan met andere woorden enkel worden geacht een voldoende rechtsgrond te hebben voor wat betreft de uitbreiding van de beheerstaak van het Nationaal Instituut tot de residentiediensten (ontworpen artikel 5, 5°, eerste lid) en de rapportering door de leidende ambtenaar van het Instituut, voor zover evenwel die rapportering los kan worden gezien van de hulpverlening aan niet-gerechtigden (ontworpen artikel 5, 5°, derde lid).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

In de Nederlandse tekst moet worden geschreven "... van het koninklijk besluit van 29 november 1982 houdende uitvoering van de wet van ...".

.../...

Dezelfde aanpassing zal moeten worden doorgevoerd in de Nederlandse tekst van het tweede lid van de aanhef.

Aanhef

Daar het koninklijk besluit van 3 juli 1995 het ontwerp niet tot rechtsgrond strekt, erdoor niet wordt gewijzigd en het voor een goed begrip van de ontworpen regeling evenmin noodzakelijk is dat ervan wordt melding gemaakt in de aanhef van het ontwerp, moet het derde lid uit de aanhef worden weggelaten.

Voorts worden het zevende en het achtste lid beter op een meer gebruikelijke wijze geredigeerd als volgt :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de noodzaak dat ... (letterlijk overnemen van de motivering die is opgenomen in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 15 oktober 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 1

1. Men late het artikel aanvangen als volgt :

.../...

"Artikel 1. Artikel 5, 5°, van het koninklijk besluit van 29 november 1982 houdende uitvoering van de wet van 8 augustus 1981 tot oprichting van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, wordt vervangen door de volgende bepaling :

"5° tehuizen, ziekenhuisdiensten of serviceflats ...".

2. Gelet op de opmerking welke onder punt 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp is gemaakt, kan het tweede lid van het nieuwe artikel 5, 5°, niet in het ontwerp worden behouden.

3. Om de reden weergegeven onder het voornoemde punt 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp dient ook in het derde lid van het nieuwe artikel 5, 5°, de verwijzing naar de hulpverlening aan niet-ge-rechtigden te vervallen. In de Franse tekst vervange men bovendien het woord "ressortissant" door "bénéficiaires".

Indien de regering in dat geval nog in een maandelijks rapportering door de leidend ambtenaar wenst te voorzien, zou het betrokken lid beter op zijn plaats zijn in hoofdstuk III van titel II van het koninklijk besluit van 29 november 1982, dat de controle en de comptabiliteit van het Nationaal Instituut betreft. Bovendien zal er dan rekening moeten worden gehouden met artikel 21 van het

.../...

voormelde besluit, naar luid waarvan de financiële toestand van het Nationaal Instituut ten minste één keer per kwartaal wordt onderworpen aan de voorzitter en door hem aan de raad van beheer wordt medegedeeld. Het is immers de vraag of het de bedoeling is dat de maandelijksse rapportering door de leidende ambtenaar, welke onder meer op de "evolutie van de rekeningen" betrekking heeft, en de trimestriële mededeling betreffende de financiële toestand van het Nationaal Instituut, zoals bedoeld in artikel 21 van het besluit, naast elkaar dienen te blijven bestaan.

Artikel 2

Indien het noodzakelijk wordt geacht om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, kan artikel 2 in het ontwerp worden behouden, zij het, wat de Nederlandse tekst betreft, in de volgende, aangepaste redactie :

"Art. 2. Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt".

Artikel 3

Het is gebruikelijk om de minister die met de uitvoering van een koninklijk besluit wordt belast met zijn volledige titel te vermelden in de uitvoeringsbepaling. Derhalve schrijve men :

"Art. 3. Onze Minister van Ambtenarenzaken is belast met de uitvoering van dit besluit".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence de la demande d'avis est motivée

"par la nécessité d'endiguer le déficit structurel des homes et services hospitaliers (35 millions de FB par an) destinés à accueillir les ressortissants de l'Institut National et le cas échéant, des non-ressortissants, de telle manière à ne pas obérer les finances publiques, dans un premier temps et pour éviter, par la suite, la fermeture quasi inévitable de ces homes et services hospitaliers".

Selon l'article 84, alinéa 1er, 2° des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation figurant dans la demande doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire. Dans le cas présent, la motivation figurant dans le préambule du projet ne correspond pas entièrement à celle qui est mentionnée dans la demande d'avis. C'est ainsi que le préambule ne mentionne pas le montant du déficit concerné, tandis que ce montant est mentionné dans la demande d'avis. Il conviendra, dès lors, d'harmoniser la motivation du projet avec celle figurant dans la demande d'avis.

En outre, bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner que dans le cas où il serait fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la

.../...

motivation à reproduire dans le préambule pourra être vérifiée ensuite, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les juridictions ordinaires.

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis tend à modifier la définition de la mission de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, figurant à l'article 5, 5°, de l'arrêté royal du 29 novembre 1982 pris en exécution de la loi du 8 août 1981 portant création de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, ainsi que du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre.

Cette modification est d'une triple nature et s'analyse pour l'essentiel en ce qui suit :

.../...

- la mission de gestion de l'Institut national est étendue aux résidences-services;
- l'Institut national est habilité à autoriser également l'accès des homes, services hospitaliers ou résidences-services à des non-bénéficiaires;
- le fonctionnaire dirigeant de l'Institut national est chargé de présenter chaque mois au Conseil d'administration un rapport sur la gestion, l'évolution des comptes ainsi que le taux d'occupation des bénéficiaires et des non-bénéficiaires des homes, services hospitaliers et résidences-services.

2. Selon le premier alinéa du préambule, le fondement légal des règles en projet est recherché à l'article 3 de la loi du 8 août 1981 portant création de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre ainsi que du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre.

Cette disposition législative est formulée comme suit :

"L'Institut national accorde une assistance tant matérielle que morale aux invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre énumérés à l'article 4, dans toutes les circonstances de la vie qu'ils rencontrent.

L'Institut national accorde également son aide aux associations qui ont en charge les intérêts des personnes visées à l'alinéa 1er.

.../...

Le Roi fixe les modalités d'application du présent article".

Il ressort clairement de cette disposition que la mission de l'Institut national peut se rapporter exclusivement aux "invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre énumérés à l'article 4 (de la loi)" et aux associations qui ont en charge les intérêts de ces personnes. Conformément à la disposition précitée, le champ d'application de l'arrêté royal du 29 novembre 1982 est d'ailleurs resté limité, à ce jour, aux "bénéficiaires", c'est-à-dire, les personnes entrant à des titres divers dans les catégories de ressortissants de l'Institut national visés à l'article 4 de la loi (voir l'article 1er, c), de l'arrêté visé).

La mission confiée au Roi à l'article 3, alinéa 3, de la loi, de fixer les modalités d'application de cette disposition législative, ne Lui attribue donc aucunement le pouvoir d'étendre la mission de l'Institut national à des personnes et associations autres que celles visées à l'article 3 de la loi. Dans la mesure où les règles en projet impliquent donc que l'aide accordée par l'Institut national est également ouverte aux "non-ressortissants", le Roi excède le pouvoir qui Lui est imparti par l'article 3, alinéa 3.

Concrètement, il en résulte que le fondement légal requis fait défaut à l'article 5, 5°, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 29 novembre 1982, qui autorise également l'accès des homes, services hospitaliers et résidences-services à des non-bénéficiaires.

.../...

Par connexité avec ce qui précède, l'article 5, 5°, alinéa 3, ne dispose pas non plus d'un fondement légal suffisant, dans la mesure où le rapport visé dans cet alinéa porte également sur l'aide accordée aux non-bénéficiaires.

En d'autres termes, les règles en projet ne peuvent être réputées disposer d'un fondement légal suffisant pour ce qui concerne l'extension de la mission de gestion de l'Institut national aux résidences-services (article 5, 5°, alinéa 1er, en projet) et au rapport à présenter par le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, ce toutefois pour autant que ce rapport puisse être considéré indépendamment de l'aide aux non-bénéficiaires (article 5, 5°, alinéa 3).

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Dans le texte néerlandais, il y aurait lieu d'écrire "... van het koninklijk besluit van 29 november 1982 houdende uitvoering van de wet van ...".

Il conviendrait d'opérer la même adaptation dans le texte néerlandais du deuxième alinéa du préambule.

Préambule

Dès lors que l'arrêté royal du 3 juillet 1995 ne procure aucun fondement légal au projet, qu'il n'est pas modifié par ce dernier et qu'il n'est pas davantage requis, dans l'intérêt de la bonne compréhension des règles en projet, qu'il en soit fait mention dans le préambule du

.../...

projet, il y aurait lieu d'omettre le troisième alinéa du préambule.

En outre, il serait préférable, et plus conforme à l'usage, de rédiger les septième et huitième alinéas comme suit :

"Vu l'urgence, motivée par la nécessité ... (reproduction littérale de la motivation figurant dans la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 15 octobre 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Article 1er

1. Il conviendrait d'écrire au début de l'article :

"Article 1er. L'article 5, 5°, de l'arrêté royal du 29 novembre 1982 pris en exécution de la loi du 8 août 1981 portant création de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, ainsi que du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, est remplacé par la disposition suivante :

"5° gérer des homes, services hospitaliers ou ... destinés à accueillir des bénéficiaires".

2. Compte tenu de l'observation faite sous le point 2 de l'examen de la portée et du fondement légal du projet,

.../...

l'alinéa 2 de l'article 5, 5°, nouveau, ne peut être maintenu au projet.

3. Pour le motif indiqué sous le point 2, susvisé, de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, il y aurait lieu également de supprimer, à l'alinéa 3 de l'article 5, 5°, nouveau, la mention de l'aide aux "non-ressortissants". On remplacera, en outre, le mot "ressortissants" par "bénéficiaires".

Si, dans ce cas, le gouvernement tient à maintenir l'obligation d'un rapport mensuel à présenter par le fonctionnaire dirigeant, l'alinéa concerné serait mieux à sa place au chapitre III du titre II de l'arrêté royal du 29 novembre 1982, qui est relatif au contrôle et à la comptabilité de l'Institut national. En outre, dans cette hypothèse, il y aura lieu de tenir compte de l'article 21 de l'arrêté susvisé, selon lequel la situation financière de l'Institut national est soumise au président au moins une fois par trimestre et communiquée par celui-ci au conseil d'administration. En effet, la question se pose de savoir si le rapport mensuel à présenter par le fonctionnaire dirigeant, lequel porte notamment sur "l'évolution des comptes", et la communication trimestrielle relative à la situation financière de l'Institut national, visée à l'article 21 de l'arrêté, doivent continuer d'exister parallèlement.

Article 2

Si une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés est jugée indispensable, l'article 2

.../...

peut être maintenu au projet, ce toutefois dans la rédaction adaptée ci-après pour ce qui concerne le texte néerlandais :

"Art. 2. Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt".

Article 3

Il est d'usage, dans la disposition d'exécution, de mentionner par son titre complet le ministre qui est chargé de l'exécution d'un arrêté royal. L'on écrira dès lors :

"Art. 3. Notre Ministre de la Fonction publique est chargé de l'exécution du présent arrêté".

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. DE MUNTER,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. DE MUNTER

J. DE BRABANDERE