CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.701/4
du 1er février 2017

sur

un avant-projet de loi 'portant création du 'War Heritage Institute' et portant intégration des missions, des moyens et du personnel de l'Institut des Vétérans – Institut National des Invalides de Guerre, Anciens Combattants et Victimes de Guerre, du Musée Royal de l'Armée et d'Histoire Militaire, du Mémorial national du Fort de Breendonk, du Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire et du Pôle historique de la Défense'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.701/4
van 1 februari 2017

over

een voorontwerp van wet 'tot oprichting van het 'War Heritage Institute' en houdende integratie van de opdrachten, de middelen en het personeel van het Instituut voor Veteranen – Nationaal Instituut voor Oorlogsinvaliden, Oud-strijders en Oorlogsslachtoffers, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis, het Nationaal Gedenkteken Fort van Breendonk en de Historische Pool van Defensie'

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

Le 20 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Défense, chargé de la Fonction publique, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 3 février 2017 (*), sur un avant-projet de loi 'portant création du 'War Heritage Institute' et portant intégration des missions, des moyens et du personnel de l'Institut des Vétérans – Institut National des Invalides de Guerre, Anciens Combattants et Victimes de Guerre, du Musée Royal de l'Armée et d'Histoire Militaire, du Mémorial national du Fort de Breendonk, du Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire et du Pôle historique de la Défense'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 1er février 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Gregory DELANNAY, greffier en chef f.f.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1er février 2017.

(*) Par courriel du 21 décembre 2016.

*

Op 20 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 3 februari 2017 (*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot oprichting van het 'War Heritage Institute' en houdende integratie van de opdrachten, de middelen en het personeel van het Instituut voor Veteranen – Nationaal Instituut voor Oorlogsinvaliden, Oud-strijders en Oorlogsslachtoffers, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis, het Nationaal Gedenkteken Fort van Breendonk en de Historische Pool van Defensie'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 1 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Gregory DELANNAY, wnd. hoofdgriffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 februari 2017.

(*) Bij e-mail van 21 december 2016.

‡LW-BGGROCCAB-GAHABUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique l'avant-projet (*), à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi tend à créer une nouvelle personne morale de droit public dénommée « War Heritage Institute » (en abrégé WHI).

Le WHI sera un organisme d'intérêt public de catégorie B ayant la qualité d'établissement scientifique fédéral (Titre I de l'avant-projet).

Pour exercer le service public relatif à la mémoire et au patrimoine militaire, il est prévu d'affecter au WHI de telles missions, des moyens et du personnel en provenance :

– du Mémorial national du Fort de Breendonk (MNFB) [1], qui est un parastatal *sui generis*, établissement public sous la tutelle du Ministre de la Défense jouissant de la personnalité civile ;

– de l'Institut des vétérans – Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre et du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre (IV-INIG) [2], qui est un organisme d'intérêt public de catégorie B qui relève du Ministre de la Défense et du Ministre des Affaires sociales ;

– du Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire (MRA) [3], qui est un établissement scientifique fédéral relevant du Ministère de la Défense et qui est un service administratif à comptabilité autonome ;

– du Pôle historique de la Défense (PHD) [4], qui est un conseil consultatif institué auprès du Ministère de la Défense.

(*) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Loi du 19 août 1947 'créant le Mémorial national du Fort de Breendonk'.

[2] Loi du 8 août 1981 'portant création de l'Institut des Vétérans – Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre et du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre'.

[3] Loi-programme du 30 décembre 2001 (article 95).

[4] Loi du 14 juin 2006 'créant un Conseil consultatif dénommé Pôle historique de la Défense'.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

Cependant, certaines missions, moyens et personnel sont également transférés par l'avant-projet (Titres II et III de l'avant-projet) :

– soit à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (CAAMI) [5], qui est une institution publique de sécurité sociale : il s'agit du transfert des missions d'action sociale et de remboursement des soins médicaux aux invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre de l'IV-INIG avec transfert des moyens et du personnel ;

– soit à l'Office central d'action sociale et culturelle (OCASC) [6], qui est un organisme d'intérêt public de catégorie B qui relève du Ministre de la Défense : il s'agit du transfert des missions d'action sociale des vétérans de l'IV-INIG sans transfert de moyens ou de personnel.

Le titre IV de l'avant-projet contient des dispositions diverses (dispositions abrogatoires et finales).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. SUR LA CRÉATION D'UN ORGANISME D'INTÉRÊT PUBLIC DE CATÉGORIE B

Afin de conférer à l'organisme la personnalité juridique qui lui permet de disposer d'organes de gestion, de pouvoir poser des actes juridiques et de disposer d'un budget et d'un patrimoine distinct de celui de l'État, il ressortit à la compétence du législateur de créer le War Heritage Institute, ci-après le WHI.

Par la création d'un organisme paraétatique, l'autonomie qui lui est ainsi octroyée modifie le mode de fonctionnement, le contrôle exercé par le ministre sous l'autorité duquel il est placé ainsi que celui exercé par le ministre des Finances et du Budget, et plus généralement la responsabilité politique globale, y compris financière, qui change de nature puisqu'elle s'exercera indirectement au travers d'une tutelle.

Le choix d'insérer le WHI dans la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public', dans la catégorie B des OIP, a notamment pour conséquence, en application notamment des articles 9, 10, 11 et 13 de celle-ci, que le contrôle financier de cet organisme est assuré par des commissaires de Gouvernement, qu'il est soumis à la tutelle du Ministre de la Défense, que le cadre et le statut de son personnel doit être fixé par le Roi et qu'un réviseur est désigné auprès de celui-ci.

En l'espèce, l'exposé des motifs devra être complété par une justification plus circonstanciée quant à la nécessité d'étendre à d'autres services de l'administration centrale la figure juridique d'un organisme parastatal de catégorie B, entre autres au regard de la définition de son objet, de l'énumération précise des missions qu'il reçoit et des moyens mis pour ce faire à sa disposition.

[5] Loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 (article 5).

[6] Loi du 10 avril 1973 'portant création de l'Office central d'action sociale et culturelle du Ministère de la Défense'.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

II. SUR LA CRÉATION D'UN ÉTABLISSEMENT SCIENTIFIQUE FÉDÉRAL

L'article 6*bis*, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' est rédigé comme suit :

« L'autorité fédérale est toutefois compétente pour : [...]

4° les établissements scientifiques et culturels fédéraux, en ce compris les activités de recherche et de service public de ces derniers. Le Roi désigne ces établissements par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. L'avis conforme des Gouvernements de Communauté et de Région est requis pour toute modification ultérieure à cet arrêté ; [...] ».

Cette disposition a été insérée par l'article 3, § 2, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État'. Dans les travaux parlementaires, on peut lire ce qui suit :

« Aux termes du paragraphe 2, point 4, l'autorité fédérale est également compétente pour les activités de recherche et les activités de service public des établissements scientifiques et culturels fédéraux.

Il s'agit des 10 établissements suivants : l'Observatoire royal de Belgique, l'Institut royal météorologique, l'Institut d'Aéronomie spatiale de Belgique, l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique, le Musée royal d'Afrique centrale, les Archives générales du Royaume, la Bibliothèque royale Albert I^{er}, les Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique, les Musées royaux d'Art et d'Histoire et l'Institut royal du Patrimoine artistique. Le Roi désignera ces institutions par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Dans l'hypothèse où l'autorité fédérale créerait à l'avenir de nouveaux établissements culturels et scientifiques fédéraux, cet arrêté royal ne pourra être adapté que moyennant l'accord des Gouvernements de Communauté et de Région.

Les efforts pour assurer la continuité des activités de recherche de ces établissements scientifiques fédéraux, à l'appui de leur mission de service public et en coopération avec les centres de recherches universitaires, seront poursuivis.

Afin de promouvoir cette coopération entre les universités et les établissements scientifiques et culturels fédéraux, les Communautés sont, par le biais de leur participation aux organes de gestion, associées à la détermination des priorités de recherche de ces établissements » [7].

L'article 1er de l'arrêté royal du 30 octobre 1996 'désignant les établissements scientifiques fédéraux' dispose ce qui suit :

« Les établissements scientifiques [...] fédéraux sont :

1° Établissements scientifiques de l'État relevant du Ministre ayant la politique scientifique dans ses attributions :

a) Les archives générales du Royaume et les Archives de l'État dans les provinces ;

[7] J. VELAERS, « De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving », Maklu, 1999, pp. 798 à 800 ; G. van HAEGENDOREN et Br. SEUTIN, « De bevoegheidsverdeling in het federale België, Deel 6, Het wetenschappelijk onderzoek », die Keure, 2000, pp. 84 à 92 ; E. BREMS et J. VAN NIEUWENHOVE, « Grondwet en EVRM. Wetgeving Staatshervorming », die Keure, 2011, pp. 425 à 427.

‡LW-BGGROCCAB-GAHABUQ‡

b) La Bibliothèque royale de Belgique ;

c) l'Institut royal d'Aéronomie spatiale de Belgique ;

d) l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique ;

e) l'Institut royal du Patrimoine artistique ;

f) l'Institut royal météorologique de Belgique ;

g) Le Musée royal de l'Afrique centrale ;

h) Les Musées royaux d'Art et d'Histoire ;

i) Les Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique ;

j) L'Observatoire royal de Belgique.

2° Établissements scientifiques de l'État relevant du Ministre ayant la santé publique dans ses attributions :

a) l'Institut scientifique de Santé publique ;

b) le Centre d'Étude et de Recherches vétérinaires et agrochimiques.

3° [...]

4° Établissements scientifiques de l'État relevant du Ministre ayant la justice dans ses attributions :

– l'Institut national de Criminalistique et de Criminologie.

– le Centre pénitentiaire de Recherche et d'Observation Clinique – CPROC.

5° Établissement scientifique de l'État relevant du Ministre ayant la défense nationale dans ses attributions :

- le Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire » [8].

En l'espèce, il résulte de l'exposé des motifs ce qui suit :

« Le nouvel organisme reprend également toutes les activités scientifiques et autres du MRA. C'est la raison pour laquelle dans l'arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques fédéraux, le MRA sera remplacé par le WHI. Ceci se fera par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres conformément à l'article 6*bis*, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

Il ressort également du dossier que lors de sa réunion du 26 octobre 2016, le Comité de concertation a pris acte de l'avant-projet de loi et a pris les décisions suivantes :

« a. marque son accord sur le remplacement dans la liste des établissements scientifiques fédéraux de l'arrêté royal du 30 octobre 1996, du Musée Royal de l'Armée et d'Histoire Militaire par le War Heritage Institute ;

b. marque son accord sur la possibilité offerte aux différentes entités fédérées d'attribuer un subside facultatif au WHI si les autorités concernées le souhaitent ;

[8] À lire à ce sujet, M. QUINTIN, « La protection du patrimoine culturel », Vanden Broele, 2009, pp. 76 à 84 ; H. CAPRON, D. BAUDEWYNS, et M. DEPELCHIN, « Les Établissements scientifiques fédéraux », Éditions de l'Université de Bruxelles, 2010 (cet ouvrage est consacré aux dix établissements scientifiques relevant du Ministre ayant la politique scientifique dans ses attributions).

‡LW-BGGROCCAB-GAHABUQ‡

c. marque son accord sur l'exonération, pour certaines tâches du WHI et de la CAAMI décrites dans l'avant-projet de loi, des impôts ou des taxes établis par les Régions, Communautés, Provinces et Communes comme ceci est actuellement d'application pour l'IV-INIG ».

Enfin, outre le fait qu'il est prévu que le WHI contienne une commission consultative d'acquisition [9] et un conseil du patrimoine [10], le nouvel organisme comprendra, pour assurer son caractère scientifique, les organes consultatifs suivants :

– un conseil scientifique : qui est chargé de remettre des avis scientifiques au comité de direction sur les choix et options scientifiques qu'il envisage (article 9, § 1er, de l'avant-projet) ;

– un jury scientifique : qui doit assurer la sélection, la promotion et l'évaluation des membres du personnel scientifiques de l'organisme (article 10 de l'avant-projet).

III. Sur les conséquences de la création d'un organisme d'intérêt public de catégorie B et d'un établissement scientifique fédéral dans une structure unique

1. L'octroi de la personnalité juridique à un établissement scientifique fédéral ne pose pas de problème de principe [11].

Quant au choix de l'auteur du texte de créer un nouvel organisme d'intérêt public de catégorie B et de souhaiter qu'il soit reconnu comme établissement scientifique fédéral, il a pour conséquence, en l'espèce, que les dispositions en projet forment à ce point un tout indissociable qu'elles ne pourront avoir un effet utile que lorsque l'article 1er, 5°, de l'arrêté royal du 30 octobre 1996 sera modifié dans le respect des conditions prévues par l'article 6*bis*, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Une autre conséquence à observer des dispositions examinées est l'extension de la qualité de mission scientifique au volet mémoire de l'IV-INIG et du MNFB (article 4, § 2, 5°, de l'avant-projet). Une telle extension doit également se faire dans le respect de l'article 6*bis*, § 2, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Afin d'atteindre l'objectif de la reconnaissance au WHI du statut d'établissement scientifique fédéral pour toutes ses missions, il faut dès lors que les dates d'entrée en vigueur de l'avant-projet et du futur arrêté royal correspondent.

---

[9] La commission consultative d'acquisition est chargée de remettre un avis sur l'acquisition de tout objet ou document généralement quelconque destiné à entrer dans les collections de l'organisme et dont la valeur est supérieure au montant fixé par le Roi (article 11, § 1er, de l'avant-projet).

[10] Le conseil du patrimoine est chargé d'organiser la concertation entre les différents acteurs du secteur et de remettre des avis au comité de direction sur le développement des différents sites et leur mise en réseau (article 12, § 1er, de l'avant-projet).

[11] Voir, à cet égard, la loi du 27 juin 1930 'accordant la personnalité civile aux établissements scientifiques et artistiques dépendants du Ministère des sciences et des arts' et l'arrêté royal du 10 novembre 1976 'accordant au Musée royal de l'armée et d'histoire militaire la personnalité civile pour la gestion de son patrimoine'.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

Or l'article 37 de l'avant-projet est rédigé comme suit :

« Sauf en ce qui concerne les dispositions des articles 5, 4° et 5°, 7, § 3, 2° et 3°, 9, 10 et 11, § 2, 2° dont la date d'entrée en vigueur est fixée par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la présente loi entre en vigueur le 1er avril 2017 ».

Il est recommandé sur ce point de modifier l'article 37 de l'avant-projet pour éviter de dissocier les dates de création du WHI et de sa reconnaissance en tant qu'établissement scientifique fédéral et de rédiger la disposition en habilitant le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à faire entrer en vigueur la loi dans son entièreté.

C'est sous la réserve de l'existence d'un tel arrêté royal et d'une entrée en vigueur simultanée des deux textes que l'avant-projet à l'examen conserve un sens.

2. En tant que l'organisme d'intérêt public de catégorie B sera investi, en vertu de l'article 4, § 2, 5°, de l'avant-projet, de missions scientifiques en rapport avec « tous les éléments repris dans [cet article 4] », la question se pose de savoir dans quelle mesure et comment l'arrêté royal du 20 avril 1965 'fixant le statut organique des établissements scientifiques fédéraux' s'appliquera à l'organisme parastatal ainsi créé.

L'auteur de l'avant-projet est invité à expliciter cette question dans l'exposé des motifs qui est à l'heure actuelle muet à cet égard alors que l'arrêté royal du 20 avril 1965 est l'élément essentiel du cadre juridique régissant uniformément tous les établissements scientifiques fédéraux.

En tout état de cause, l'article 11, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1954 confère au Roi une habilitation quant à la fixation du statut et du cadre du personnel de l'organisme, et ce pour autant que l'avant-projet à l'examen ne comporte aucune disposition qui l'empêche.

Si tel n'est pas le cas et qu'un régime dérogatoire est prévu, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de justifier dès à présent, dans l'exposé des motifs, en quoi et pour quels motifs il y a lieu d'imposer un tel régime dérogatoire.

IV. AUTRES CONSÉQUENCES DU TEXTE EN PROJET : LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE LA CAAMI ET DE L'OCASC

1. Il résulte de l'article 26, § 3, de l'avant-projet une centralisation à l'OCASC des missions d'aide sociale au profit des vétérans.

2. Quant à la CAAMI, elle reçoit les nouvelles compétences énumérées à l'article 26, §§ 1er et 2, de l'avant-projet (droit aux soins de santé et aide sociale aux invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerres).

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

En outre, l'article 27 de l'avant-projet habilite le Roi à régler au sein du comité de gestion de la CAAMI la représentation des associations patriotiques et des associations de déportés, réfractaires et victimes civiles des deux guerres. Enfin, l'article 28 de l'avant-projet est relatif au maintien des droits et compétences du conseil supérieur des Invalides de Guerre, Anciens combattants et Victimes de Guerre lequel disposera d'un secrétariat auprès de la CAAMI et l'article 31 de l'avant-projet donne à la CAAMI la compétence de recevoir des dons et de gérer son fonds de réserve mais prévoit aussi des exemptions (article 31, § 2, de l'avant-projet).

Pour ce faire, l'auteur de l'avant-projet prévoit de maintenir temporairement en vigueur certaines dispositions de la loi du 8 août 1981 [12].

Dans ce cadre, l'officier délégué a indiqué ce qui suit :

> « De redactie van een nieuwe wet, specifiek met betrekking tot de coördinatie van de opdrachten van het IV-NIOOO die vanaf 1 april 2017 worden overgedragen naar de HZIV, werd nog niet aangevat. Het is opportuun dit te doen na de administratieve integratie van het betrokken personeel van het IV-NIOOO in de schoot van de HZIV op 1 april 2017. De respectievelijke experts en juristen van beide instellingen kunnen dan gemakkelijker in werkgroepen samenkomen en overleggen ».

Comme en a convenu l'officier délégué, l'ensemble des dispositions relatives aux compétences de la CAAMI devraient à l'avenir être rassemblées dans un seul texte législatif.

V. SUR L'INSERTION DU NOUVEL ORGANISME DANS LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI DU 16 MARS 1954

L'avant-projet de loi entend inscrire le nouvel organisme d'intérêt public dans la loi du 16 mars 1954, plus précisément dans son article 1er, sous la catégorie B.

Force est de constater que de nombreuses dispositions de l'avant-projet paraphrasent ou réécrivent autrement des dispositions de la loi du 16 mars 1954 ou y dérogent. Le commentaire des articles se borne à des allusions sans justifier clairement le choix proposé au législateur. Certes une loi peut toujours déroger à une autre mais c'est perdre de vue qu'après un long parcours scientifique et législatif, en 1954 le législateur avait jeté les bases d'un régime commun de contrôle des organismes d'intérêt public, à défaut d'établir un cadre commun d'organisation et de fonctionnement qui s'imposerait à tous [13].

À titre d'exemple, la section de législation s'interroge sur les particularismes suivants dont elle ne voit pas la raison et sur lesquels les commentaires des articles sont sinon muets, du moins peu explicites :

a) selon l'article 6, § 1er, 3°, de l'avant-projet, « le conseil d'administration approuve le budget et les comptes annuels » de l'organisme, alors que, en vertu de l'article 3, § 2, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1954, « [le] projet de budget des organismes des catégories B et C

[12] Sur ce point, il est renvoyé à l'observation formulée sous les articles 33 à 35 de l'avant-projet.

[13] Ce n'est ainsi que par l'arrêté royal du 8 janvier 1973 'fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public' qu'une certaine unification relative des statuts de leurs agents aura pu être réalisée.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

est établi par les organes de gestion et approuvé par le ministre dont l'organisme relève et le Ministre des Finances », la disposition en projet laisse incertaine la suite de la procédure à l'égard de la chambre des représentants ;

b) le chapitre V du titre I[er], intitulé « Tutelle administrative » et sous-titré « Commissaires du Gouvernement » contient plusieurs dispositions qui reproduisent pour partie les articles 9 et 10 de la loi du 16 mars 1954 ; selon le commentaire de l'article 21 de l'avant-projet, il s'agit de « décri[re] la tutelle administrative exercée sur l'organisme conformément aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 […] » ; de deux choses l'une : soit il s'agit de « décrire » ou de renvoyer à la loi du 16 mars 1954, il suffit alors de préciser quels ministres désignent les commissaires, comme le fait la suite du commentaire de l'article 21, soit la nécessité de dispositions particulières est avérée et dans ce cas, seules ces dispositions doivent être insérées dans l'avant-projet de loi et le commentaire de ces dispositions doit expliquer leur raison d'être en l'espèce ;

c) l'article 9, § 3, alinéa 1[er], de la loi du 16 mars 1954 prévoit que « tout commissaire du gouvernement dispose d'un délai de quatre jours francs [14] pour prendre son recours contre l'exécution de toute décision qu'il estime contraire à la loi, aux statuts […] » ; sans autre explication, le délai prévu à l'article 21, § 4, alinéa 1[er], de l'avant-projet est fixé à quatre jours ouvrables ;

d) S'agissant du contrôle révisoral, le commentaire de l'article 22 de l'avant-projet renvoie certes aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 [15] et de l'arrêté royal du 9 avril 1954 'réglant les attributions des réviseurs d'organismes d'intérêt public' mais il ne justifie pas la raison pour laquelle disparait l'intervention conjointe du ministre de tutelle, en l'espèce le ministre de la Défense, et celle du ministre des Finances, compte tenu de la nature et de l'objet du contrôle révisoral.

L'ensemble de l'avant-projet sera revu à la lumière de cette observation en veillant à exposer dans le commentaire des articles les raisons de s'écarter de l'économie générale de la loi du 16 mars 1954 ou d'y apporter des aménagements justifiés par la nature de l'organisme.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Dans sa version française, l'intitulé contient à deux reprises les mots « du Musée Royal de l'Armée et d'Histoire militaire ».

[14] À l'instar d'autres dispositions similaires en la matière.

[15] Voir l'article 13 de la loi du 16 mars 1954.

‡LW-BGGROCCAB-GAHABUQ‡

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'arrêté de présentation fait défaut ; il doit se substituer à la formule de la sanction qui a été inscrite prématurément [16].

DISPOSITIF

Articles 3 et 25

L'article 3, § 3, de l'avant-projet tend à compléter la liste contenue dans l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public', au sein de la catégorie B, par le nom du nouvel organisme qui est créé par le texte en projet.

Par voie de conséquence, il y a lieu de supprimer de cette même liste l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre.

L'article 25 de l'avant-projet sera complété en ce sens.

Article 4

1. Selon le commentaire de l'article 4, l'habilitation au Roi à adapter, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les activités visées au paragraphe 2 et à fixer ou adapter la gestion des sites propres ou en concession doit s'entendre à l'exclusion du site du Cinquantenaire qui doit conserver son rôle de site central et principal (voir l'article 4, § 2, 2°, premier tiret, de l'avant-projet).

Telle n'est cependant pas la portée du dispositif qui ne prévoit pas une telle réserve (article 4, § 3, de l'avant-projet).

Plus fondamentalement, il résulte du principe de spécialité légale qui s'impose à l'organisme que l'habilitation au Roi à modifier son objet ou la délégation à l'organisme de développer des activités qui se rapportent indirectement à celui-ci ne sont pas admissibles.

L'article 4, § 3, de l'avant-projet sera omis ainsi que les mots « ou indirectement » dans l'article 4, § 4, de l'avant-projet.

2. Les missions de gestion patrimoniale de l'organisme sont complexes.

[16] Voir l'avis 29.535/1 donné le 30 septembre 1999 sur un avant-projet devenu la loi du 20 décembre 1999 'visant à octroyer un bonus à l'emploi sous forme d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration' (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 256/1, pp. 7-9). Voir dans le même sens l'avis 49.716/4 donné le 15 juin 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 octobre 2011 'relatif à la lutte contre le dopage' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2010-2011, n° 247/1, pp. 39-61).

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

Selon l'article 4, § 2, 2°, de l'avant-projet, l'organisme est chargé de la gestion de musées et de sites et notamment l'organisation et la coordination d'un réseau de sites militaires historiques composé de :

– « sites et collections qui sont la propriété de l'État fédéral et qui sont gérés par l'organisme » [17], ils sont appelés « sites propres » ;

– « sites et collections qui sont la propriété de l'État fédéral et sont attribués, moyennant un contrat de gestion ou un accord de coopération, à un tiers qui sera responsable de son développement et de son exploitation », ils sont appelés « sites en concession » ;

– « sites autonomes avec un rayonnement national ou international qui présentent une histoire complémentaire tant les uns envers les autres qu'envers le site central à Bruxelles et qui rejoindront un réseau de sites patrimoniaux réunis au sein du conseil du patrimoine […] », ils sont appelés « sites associés ».

Si la première catégorie ne présente pas de difficulté, la section de législation s'interroge sur la nature des mécanismes juridiques mis en œuvre à l'égard des deux autres catégories.

S'agissant des sites en concession, se pose la question de savoir quel sera le contenu de la mission de gestion de ces sites alors qu'un tiers aura été désigné, soit dans le cadre d'une concession, matière désormais réglée par la loi du 17 juin 2016 'relative aux contrats de concession', soit d'un accord de coopération dont le commentaire de l'article laisse entendre que « [le] financement, l'aménagement et l'exploitation sont intégralement pris en charge par des tiers qui peuvent faire appel aux commodités de l'organisme telles que le dispositif muséologique, la gestion des collections et l'entretien des collections, la promotion via les réseaux, […] », ce qui laisse très peu de place à une mission de « gestion » de ces sites dans le chef de l'organisme.

Ni l'inventaire de certains sites dans le commentaire de l'article ni la description de situations factuelles ne permettent de mesurer quel sera exactement le régime juridique de chacune des deux catégories de sites mentionnées ci-dessus.

En ce qui concerne en particulier la catégorie des « sites associés », le commentaire de l'article laisse entendre que ces tiers pourront « faire appel à certaines facilités du réseau (tel que le prêt de pièces de collections) » et qu'ils « constituent des partenaires privilégiés pour des projets d'envergure ». L'avant-projet de loi ne contient aucune disposition qui habilite l'organisme à agir en ce sens. Par ailleurs rien n'exclut que pareils événements soient entrepris par des agents économiques concurrents, hypothèse que n'envisage pas l'avant-projet. De telles manifestations ne seraient possibles que dans le respect du principe d'égalité à l'égard de toute organisation qui solliciterait, notamment par un ou des prêts, l'organisme en vue de mettre sur pied toute manifestation ou commémoration concourant à la « transmission de la mémoire ».

[17] Dont un site central, le Cinquantenaire.

‡LW-BGGROCCAB-GAHABUQ‡

Si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet, mieux vaudrait distinguer clairement dans l'énoncé des missions de l'organisme, celle de gestion de musées et sites qui entrent dans son champ propre et celle d'organisation et coordination d'un réseau de sites militaires historiques qui sera composé non seulement des sites propres mais également des sites en concession et des sites associés tels que définis par l'avant-projet.

3. Selon l'article 4, § 2, 4°, à la dernière phrase, « [e]nfin, l'organisme peut accorder une aide aux associations patriotiques ». La question se pose de savoir si cette habilitation, particulièrement large vise les associations patriotiques en tant que telles ou si l'octroi de subventions a pour objet d'encourager leur participation effective à « la transmission de la mémoire combattante et de la mémoire des victimes tant civiles que militaires » ou l'organisation de manifestations patriotiques ou mémorielles. Le texte gagnerait à être rédigé de manière plus précise.

Article 6

1. Interrogé sur le fait que l'article 6, § 1er, 5°, de l'avant-projet prévoit que le conseil d'administration autorise les acquisitions d'objets ou de documents généralement quelconques destinés à entrer dans les collections de l'organisme et dont la valeur n'excède pas un montant fixé par le Roi alors que l'article 7, § 1er, alinéa 5, de l'avant-projet autorise le directeur général à donner les mêmes autorisations tandis que l'article 11, § 1er, de l'avant-projet charge la commission consultative d'acquisition de remettre un avis « sur l'acquisition de tout objet ou document quelconque […] dont le montant est supérieur au montant fixé par le Roi », l'officier délégué a précisé ce qui suit :

> « Het gaat hier om verschillende drempels : Adviescommissie verwervingen tot een bepaalde drempel, hierboven de DG tot bepaalde drempel, hierboven de Raad van Bestuur tot een bepaalde drempel en hierboven een beslissing MOD.
>
> Dit zal verder uitgewerkt worden in het koninklijk besluit tot uitvoering van het voorontwerp van wet waarin de verschillende drempels zullen in opgenomen worden ».

Le commentaire des articles gagnerait à être complété sur ce point.

2. Le paragraphe 2 de l'article 6 de l'avant-projet serait utilement complété en précisant qu'au sein des catégories de membres du conseil d'administration définies à l'article 6, § 3, premier et sixième tirets, de l'avant-projet, au minimum un membre doit être d'un régime linguistique différent des autres membres.

Article 9

1. Au paragraphe 2, alinéa 1er, cinquième tiret, la section de législation s'interroge sur la notion d'expertise « en gestion d'un établissement scientifique ». En effet, la notion d'établissement scientifique renvoie à une activité scientifique particulière dont est chargé un service de l'administration soit, et parallèlement, au statut particulier et à la carrière propre des

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

agents de l'administration qui travaillent dans ces services. Le commentaire de cette disposition ne fournit aucune explication pertinente.

2. Au paragraphe 6, la délégation d'un tel pouvoir au Ministre n'est pas admissible [18]. La disposition sera revue afin d'habiliter le Roi à fixer le montant du jeton de présence et des frais de déplacement du président et des membres du conseil scientifique [19].

Article 13

À l'article 13, § 1er, (lire alinéa 1er), 5°, il va de soi que la disposition ne peut avoir pour objet ou pour effet de déroger aux règles de contrôle établies par la loi du 16 mars 1954 ni par la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' [20] et par les dispositions réglementaires prises en vertu de celles-ci.

Article 14

La section de législation s'interroge sur l'utilité de l'article 14, 2°, alinéa 1er, et alinéa 2, 4e tiret, de l'avant-projet puisque le Pôle historique de la défense est un conseil consultatif, d'autant que son patrimoine éventuel, activement et passivement, est confondu avec celui de l'État.

Articles 19 et 31

1. Selon l'article 3, alinéa 1er, 4° et 6° à 8°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', les droits de succession d'habitants du Royaume, les droits de mutation par décès de non-habitants du Royaume et les droits d'enregistrement sont des impôts régionaux.

L'article 4, § 1er, de cette même loi spéciale habilite les régions à modifier les exonérations, notamment, des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 1° à 4° et 6° à 9°.

[18] Voir les avis 48.942/1-2-3-4 donné le 25 novembre 2010 sur un projet devenu la loi du 29 décembre 2010 'portant des dispositions diverses (I)' (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 771/001, pp. 248-296) et 59.244/4 donné le 24 mai 2016 sur un projet devenu la loi du 21 novembre 2016 'modifiant diverses dispositions relatives au statut des militaires' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 2027/001, pp. 61-71).

[19] Sur ce point, il est renvoyé à l'article 6, § 5, de l'avant-projet qui prévoit que « Les mandats des membres du conseil d'administration sont assortis d'un jeton de présence et de frais de déplacement dont le montant est fixé par le Roi ».

[20] L'organisme y est en effet soumis en vertu de l'article 2, alinéa 1er, 3°.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

Le texte en projet règle, en l'espèce, dans l'article 19, alinéa 2, une matière pour laquelle le législateur fédéral n'est pas compétent [21].

Il y a lieu d'omettre l'article 19, alinéa 2, de l'avant-projet.

2. L'article 19, alinéa 4, de l'avant-projet prévoit que non seulement l'organisme est exempt de tous impôts ou taxes au profit de l'État fédéral, des provinces et des communes, mais également de ceux des régions et communautés.

Un tel dispositif n'est admissible que dans la mesure où il se rattache à l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

3. Les mêmes observations valent pour l'article 31, § 2, de l'avant-projet.

Article 20

Invité à préciser la portée de l'article 20 de l'avant-projet en ce qu'il fait référence spécifiquement à l'article 14, 4°, de l'avant-projet, l'officier délégué a indiqué ce qui suit :

> « Hiermee wil men zeggen dat roerende en onroerende goederen die in een legaat of gift zitten niet kunnen verkocht worden en opgenomen worden in de financiële middelen van het WHI maar zullen toegevoegd worden aan de collectie (en dus toegevoegd worden aan het patrimonium van de federale Staat) indien deze betrekking hebben op het doel van de instelling en dus kunnen beschouwd worden als een collectiestuk ».

Les mots « présents dans les inventaires du MRA, de l'IV-INIG et du MNFB sont réputés être la propriété de l'État fédéral qui les met à la disposition de l'organisme pour la réalisation de son objet » n'impliquent pas que les objets ou documents de collections concernés soient la propriété de ces organismes et ceux-ci ne peuvent donc être réputés, en vertu de l'article 20 de l'avant-projet, devenir la propriété de l'État fédéral. La personne qui en est actuellement propriétaire le restera, notamment dans le cas d'un dépôt.

Le commentaire des articles sera dûment complété.

Article 23

À l'article 23, §§ 3 et 4, de l'avant-projet, lorsqu'il est fait référence aux membres du personnel de l'IV-INIG, il y a lieu de nuancer l'affectation de ceux-ci au WHI eu égard aux

[21] Voir, dans le même sens, l'avis 38.596/3 donné le 23 juin 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 26 janvier 2006 'relative à la détention des stocks obligatoires de pétrole et des produits pétroliers et à la création d'une agence pour la gestion d'une partie de ces stocks et modifiant la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises' (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1968/001, pp. 45-50).

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

règles de transfert telles qu'elles sont définies à l'article 32 de l'avant-projet puisqu'il s'agit des membres du personnel de l'IV-INIG qui ne sont pas transférés à la CAAMI.

L'article 23, §§ 3 et 4, de l'avant-projet doit être plus explicitement rédigé en ce sens.

Article 24

La section de législation s'interroge sur l'application de la disposition transitoire puisque le nombre de personnes exerçant des fonctions similaires à l'IV-INIG, au MNFB, au MRA et au PHD sera supérieur aux fonctions, mentionnées à l'article 7 de l'avant-projet, de directeur général et de directeur général adjoint du WHI.

Une solution serait de rédiger la disposition en mentionnant les « deux fonctions prévues à l'article 7 » ainsi que de prévoir que le Roi pourvoit temporairement à ces fonctions en les confiant « respectivement à l'un des agents transférés (… la suite comme à l'avant-projet) ».

Article 26

Concernant la différence de rédaction de l'article 26, §§ 2 et 3, de l'avant-projet, en ce que le paragraphe 2 fait référence à la loi du 8 août 1981 alors que le paragraphe 3 renvoie à la loi du 10 avril 2003, l'officier délégué a expliqué celle-ci de la manière suivante :

> « Er kan effectief ook in § 3 enkel verwezen worden naar de wet van 08 Aug 1981 aangezien de Veteranen in deze wet zijn opgenomen als begunstigden.
>
> Eigenlijk is dit indirect ook zo aangezien in de wet van 08 Aug 1981 in Art 7*bis*2 staat "De Veteranen in de zin van Art 2 van de wet van 10 april 2003 tot toekenning van de eretitel van veteraan aan sommige personeelsleden van het departement van landsverdediging".
>
> In elk geval moet in § 2 niet verwezen worden naar de wet van 10 Apr 2003 aangezien de oorlogsslachtoffers een andere categorie zijn dan de veteranen ».

L'article 26, § 3, de l'avant-projet sera adapté en ce sens.

Articles 33 à 35

1. Les articles 33 à 35 de l'avant-projet ont pour objet d'abroger la loi du 19 août 1947, la loi du 14 juin 2006 et l'article 95 de la loi-programme du 30 décembre 2001.

Concernant les articles 33 à 35 de l'avant-projet, il n'est pas utile de préciser que ces abrogations ont lieu « à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ».

‡LW-BGGROCCAB-GAHABUQ‡

2. Interrogé sur la raison pour laquelle l'avant-projet ne contient aucune disposition abrogatoire relative à la loi du 8 août 1981 (voir, par ailleurs, le commentaire du Titre IV), l'officier délégué a répondu ce qui suit :

« Het klopt dat een aantal hoofdstukken en artikelen van de wet van 8 augustus 1981 tot oprichting van het Instituut voor Veteranen – Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, kunnen worden opgeheven op 1 april 2017, zijnde de datum van inwerkingtreding van het voorontwerp van de "wet WHI". We geven hierna een overzicht.

Het lijkt ons opportuun om artikel 1, § 1, m.b.t. de oprichting van het IV-NIOOO, te behouden. Het dient namelijk nog als verwijzing in andere artikelen die behouden moeten blijven. Wel kunnen de §§ 2 en 3 van artikel 1, alsook artikel 2 van de wet van 8 augustus 1981 worden opgeheven. Zij doen voortaan niet meer ter zake.

Het eerste en tweede lid van artikel 3 betreffen de opdrachten van het IV-NIOOO die behouden blijven in hoofde van de HZIV, zij mogen dus niet worden opgeheven.

Het derde, vierde, vijfde en zesde lid van datzelfde artikel 3 mogen wel worden opgeheven, want zij betreffen de opdrachten die expliciet worden overgenomen door het WHI.

Artikel 4 betreft de beschrijving van de doelgroep en moet integraal behouden blijven.

Artikel 5 betreft de geldinzameling door de vaderlandslievende verenigingen en de controle daarop door het IV-NIOOO, en moet dus behouden blijven.

De Hoofdstukken II en III van Titel I betreffen de inrichting en werking enerzijds en de goederen en inkomsten, rechten en verplichtingen anderzijds van het IV-NIOOO. Zij kunnen geheel worden opgeheven, vermits gelijkaardige bepalingen werden opgenomen in het voorontwerp van wet.

Hoofdstuk IV van Titel I betreft een aantal onverenigbaarheden die heden niet meer opportuun zijn en dus opgeheven kunnen worden.

Hoofdstuk V van Titel I betreft een aantal strafbepalingen die betrekking hebben op inbreuken van artikel 5 (zie hiervoor). Vermits dit artikel 5 behouden blijft, blijven ook de strafbepalingen behouden.

Hoofdstuk VI van Titel I betreft een aantal overgangsbepalingen die heden niet meer actueel zijn en dus opgeheven kunnen worden.

Titel II betreft de Hoge Raad voor Oorlogsinvaliden, Oud-strijders en Oorlogsslachtoffers. Deze Hoge Raad blijft bestaan met behoud van dezelfde rechten en bevoegdheden. Titel II blijft dus geheel behouden.

Het is opportuun om voor de diverse slotbepalingen van Titel III enkel artikel 36 te behouden, de artikelen 33, 34, 35 en 37 kunnen opgeheven worden.

Om deze redenen is het opportuun om in Titel IV "diverse bepalingen" van het voorontwerp van wet, meer bepaald tussen de artikelen 35 en 36, een nieuw artikel in te voegen, luidend als volgt:

"De volgende bepalingen van de wet van 8 augustus 1981 tot oprichting van het Instituut voor Veteranen – Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, worden opgeheven:

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

– artikel 1, § 2 en § 3, artikel 2 en artikel 3, lid 3, 4, 5 en 6, met betrekking tot de oprichting en opdracht;

– de artikelen 6 tot en met 15, met betrekking tot de inrichting en werking;

– de artikelen 16 tot en met 21, met betrekking tot de goederen, inkomsten, rechten en verplichtingen;

– de artikelen 22 en 23, met betrekking tot de onverenigbaarheden;

– de artikelen 25 tot en met 27, met betrekking tot de overgangsbepalingen;

– de artikelen 33 tot en met 35 en artikel 37, met betrekking tot de slotbepalingen."
[...] ».

En conclusion, un nouvel article contenant les dispositions abrogatoires de la loi du 8 août 1981 sera ajouté et le commentaire du titre IV sera revu en conséquence.

Article 37

Il est renvoyé à l'observation générale III.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Aucune disposition du texte ne peut échapper à la division de celui-ci en titres, chapitres ou sections. Les articles 1er et 2 ne respectent pas cette règle [22].

2. L'avant-projet est divisé en titres et en chapitres : ceux-ci doivent être numérotés en chiffres arabes [23].

3. Certains articles sont précédés d'un intitulé, d'autres non [24]. Ces intertitres n'améliorent pas la lecture du texte. Si l'auteur du texte souhaitait en maintenir, ceux-ci devraient constituer, dans le respect de l'observation 1 ci-dessus, les différentes sections du chapitre concerné. Mieux vaut les omettre.

4. La structure de l'ensemble de l'avant-projet sera revue à la lumière de ces observations.

*

[22] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 63.

[23] *Ibid*., recommandation n° 64.

[24] *Ibid.*, recommandation n° 54.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp[*], de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het voorontwerp van wet strekt ertoe een nieuwe publiekrechtelijke rechtspersoon op te richten, genaamd "War Heritage Institute" (afgekort als WHI).

Het WHI zal een instelling van openbaar nut categorie B zijn die de hoedanigheid van federale wetenschappelijke instelling heeft (titel I van het voorontwerp).

Met het oog op de openbare dienstverlening op het vlak van de herinnering en het militaire erfgoed, zullen aan het WHI dergelijke opdrachten, alsmede middelen en personeel toegewezen worden vanuit:

- het Nationaal Gedenkteken van het Fort van Breendonk (NGFB)[1] dat een parastatale *sui generis* is, en een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die onder het toezicht van de minister van Defensie staat;

- het Instituut voor veteranen - Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en de Hoge Raad voor de oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers (IV-NI000)[2] dat een instelling van openbaar nut van categorie B is die ressorteert onder de minister van Defensie en de minister van Sociale Zaken;

- het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis (KLM)[3] dat een federale wetenschappelijke instelling is die ressorteert onder de ministerie van Defensie en die een administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie is;

- de Historische Pool van Defensie (HPD)[4] die een adviesraad is die bij het ministerie van Landsverdediging opgericht is.

---

[*] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Wet van 19 augustus 1947 'tot oprichting van het Nationaal Gedenkteken van het Fort van Breendonk'.

[2] Wet van 8 augustus 1981 'tot oprichting van het Instituut voor veteranen - het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers'.

[3] Programmawet van 30 december 2001 (artikel 95).

[4] Wet van 14 juni 2006 'tot oprichting van een adviesraad "Historische Pool van Defensie" genaamd'.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

Bepaalde opdrachten, alsook middelen en personeel worden evenwel bij het voorontwerp ook overgedragen (titels II en III van het voorontwerp) aan:

- ofwel de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV)[5] die een openbare instelling van sociale zekerheid is: het betreft de overdracht van de opdrachten inzake sociale bijstand en terugbetaling van de medische zorgen aan de oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers van het IV-NIOOO met overdracht van de middelen en het personeel;

- ofwel de Centrale Dienst voor sociale en culturele actie (CDSCA)[6] die een openbare instelling van openbaar nut van categorie B is die ressorteert onder de minister van Defensie: het betreft de overdracht van de opdrachten inzake sociale bijstand aan de veteranen van het IV-NI000 zonder overdracht van middelen of personeel.

Titel IV van het voorontwerp bevat diverse bepalingen (opheffings- en slotbepalingen).

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. OPRICHTING VAN EEN INSTELLING VAN OPENBAAR NUT VAN CATEGORIE B

Teneinde aan de instelling rechtspersoonlijkheid te verlenen waardoor ze over beheersorganen kan beschikken, rechtshandelingen kan stellen en kan beschikken over een budget en over een patrimonium dat onderscheiden is van dat van de Staat, is de wetgever bevoegd om het War Heritage Institute, hierna het WHI genaamd, op te richten.

Doordat ze als parastatale instelling wordt opgericht, brengt de autonomie die haar aldus wordt toegekend wijzigingen mee van de werkwijze, van de controle die uitgeoefend wordt door de minister onder wiens gezag ze staat en van de controle die uitgeoefend wordt door de minister van Financiën en de minister van Begroting, alsook meer in het algemeen van de algehele politieke verantwoordelijkheid, met inbegrip van de financiële verantwoordelijkheid, die van aard wijzigt aangezien ze onrechtstreeks via toezicht uitgeoefend zal worden.

De keuze om het WHI in de wet van 16 maart 1954 'betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut' in te voegen in de categorie B van de instellingen van openbaar nut, heeft onder meer tot gevolg dat, inzonderheid met toepassing van de artikelen 9, 10, 11 en 13 van die wet, de financiële controle op die instelling uitgeoefend wordt door regeringscommissarissen, dat ze onder het toezicht van de minister van Defensie staat, dat de Koning het kader en het statuut van het personeel ervan moet vaststellen en dat in de instelling een revisor aangewezen wordt.

In casu moet de memorie van toelichting aangevuld worden met een meer omstandige verantwoording van de noodzaak om de rechtsfiguur van een parastatale instelling

[5] Wet 'betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen', gecoördineerd op 14 juli 1994 (artikel 5).

[6] Wet van 10 april 1973 'houdende oprichting van een Centrale Dienst voor sociale en culturele actie van het Ministerie van Landsverdediging'.

‡LW-BGGROCCAB-GAHABUQ‡

van categorie B te verruimen naar andere diensten van het centraal bestuur, onder meer in het licht van de omschrijving van haar doel, de nauwkeurige opsomming van de opdrachten die ze krijgt en de middelen die ze daarvoor ter beschikking krijgt.

II. OPRICHTING VAN EEN FEDERALE WETENSCHAPPELIJKE INSTELLING

Artikel 6*bis*, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' luidt als volgt:

> "De federale overheid is evenwel bevoegd voor: (...)
>
> 4° de federale wetenschappelijke en culturele instellingen, met inbegrip van hun onderzoeksactiviteiten en hun activiteiten van openbare dienstverlening. De Koning wijst deze instellingen bij in Ministerraad overlegd besluit aan. Het eensluidend advies van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen is vereist voor elke latere wijziging van dit besluit; (...)."

Die bepaling is ingevoegd bij artikel 3, § 2, van de bijzondere wet van 16 juli 1993 'tot vervollediging van de federale staatsstructuur'. In de parlementaire voorbereiding staat het volgende te lezen:

> "De federale overheid is volgens paragraaf 2, punt 4 tevens bevoegd voor de onderzoeksactiviteiten en activiteiten van openbare dienstverlening van de Federale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen.
>
> Het betreft hier de volgende 10 instellingen: Koninklijke Sterrenwacht van België, Koninklijk Meteorologisch Instituut, het Belgisch Instituut voor Ruimte-Aëronomie, Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, Koninklijk Museum voor Midden-Afrika, Algemeen Rijksarchief, Koninklijke Bibliotheek Albert I, Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België, Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis en het Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium. De Koning zal deze instellingen bij in Ministerraad overlegd besluit aanduiden. Wanneer de federale overheid in de toekomst nieuwe Federale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen zou oprichten, zal dit koninklijk besluit enkel met het akkoord van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen kunnen worden aangepast.
>
> Er zal naar gestreefd worden dat de onderzoeksactiviteiten van deze Federale Wetenschappelijke Instellingen ter ondersteuning van hun taak van openbare dienstverlening in samenwerking met universitaire onderzoekscentra blijven doorgaan.
>
> Om deze samenwerking tussen universiteiten en Federale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen te bevorderen worden de Gemeenschappen door hun deelname in de beheersorganen betrokken bij het bepalen van de onderzoeksprioriteiten van deze instellingen."[7]

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 'tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen' luidt als volgt:

> "De federale wetenschappelijke (...) instellingen zijn:

[7] J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Maklu, 1999, 798 tot 800 ; G. VAN HAEGENDOREN en BR. SEUTIN, *De bevoegheidsverdeling in het federale België, Deel 6, Het wetenschappelijk onderzoek*, die Keure, 2000, 84 tot 92; E. BREMS en J. VAN NIEUWENHOVE, *Grondwet en EVRM. Wetgeving Staatshervorming*, die Keure, 2011, 425 tot 427.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

1° Wetenschappelijke instellingen van de Staat die ressorteren onder de Minister bevoegd voor het wetenschapsbeleid:

a) het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de provinciën;

b) de Koninklijke Bibliotheek van België;

c) het Koninklijk Belgisch Instituut voor Ruimte-Aëronomie;

d) het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen;

e) het Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium;

f) het Koninklijk Meteorologisch Instituut van België;

g) het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika;

h) de Koninklijke Musea voor kunst en Geschiedenis;

i) de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België;

j) de Koninklijke Sterrenwacht van België;

2° Wetenschappelijke instellingen van de Staat die ressorteren onder de Minister bevoegd voor de volksgezondheid:

a) het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid;

b) het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie.

3° (...)

4° Wetenschappelijke instellingen van de Staat de ressorteert onder de Minister bevoegd voor de justitie:

- het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie.

- het Penitentiair Onderzoeks- en Klinisch Observatiecentrum - POKO.

5° Wetenschappelijke instelling van de Staat die ressorteert onder de Minister bevoegd voor de landsverdediging:

- het Koninklijk Museum van het Leger en van Krijgsgeschiedenis."[8]

In casu blijkt uit de memorie van toelichting het volgende:

"De nieuwe instelling neemt ook alle wetenschappelijke en andere activiteiten van het KLM over. Daarom zal in het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen het KLM vervangen worden door het WHI. Dit zal gebeuren via een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit conform artikel 6*bis*, §2, 4° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen."

[8] Lees dienaangaande M. QUINTIN, *La protection du patrimoine culturel*, Vanden Broele, 2009, 76 tot 84; H. CAPRON, D. BAUDEWYNS en M. DEPELCHIN, *Les Établissements scientifiques fédéraux*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2010 (dit werk is gewijd aan de tien wetenschappelijke instellingen die ressorteren onder de minister die bevoegd is voor Wetenschapsbeleid).

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

Uit het dossier blijkt ook dat het Overlegcomité tijdens zijn vergadering van 26 oktober 2016 kennisgenomen heeft van het voorontwerp van wet en de volgende beslissingen genomen heeft:

> "a. stemt in om in de lijst van de federale wetenschappelijke instellingen in het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis te laten vervangen door het War Heritage Institute;
>
> b. stemt in met de mogelijkheid dat de verschillende gefedereerde entiteiten een facultatieve subsidie kunnen toekennen aan het WHI indien deze betrokken overheden dit wensen;
>
> c. stemt in met het feit dat, analoog als actueel het IV-NIOOO, het WHI en de HZIV voor hun respectievelijke opdrachten zoals beschreven in het voorontwerp van wet, zijn vrijgesteld van elke belasting of taks ten bate van de federale Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de Provincies en Gemeenten."

Tot slot moet het nieuwe WHI, ondanks het feit dat bepaald wordt dat het een adviescommissie verwervingen[9] en een erfgoedraad[10] bevat, nog beschikken over de volgende adviesorganen teneinde haar wetenschappelijk karakter te kunnen verzekeren:

- een wetenschappelijke raad voor het geven van wetenschappelijke adviezen aan het directiecomité over de wetenschappelijke keuzes en opties die door dat comité overwogen worden (artikel 9, § 1, van het voorontwerp);

- een wetenschappelijke jury voor het verzekeren van de aanwerving, de bevordering en de evaluatie van het wetenschappelijk personeel van de instelling (artikel 10 van het voorontwerp).

III. GEVOLGEN VAN DE OPRICHTING VAN EEN INSTELLING VAN OPENBAAR NUT VAN CATEGORIE B EN VAN EEN FEDERALE WETENSCHAPPELIJKE INSTELLING IN EEN EENHEIDSSTRUCTUUR

1. Het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan een federale wetenschappelijke instelling levert geen principieel probleem op.[11]

Het feit dat de steller van de tekst ervoor gekozen heeft om een nieuwe instelling van openbaar nut van categorie B op te richten en hij zou willen dat deze erkend wordt als federale wetenschappelijke instelling, heeft *in casu* tot gevolg dat de ontworpen bepalingen een dusdanig onlosmakelijk geheel vormen dat ze enkel een nuttig effect kunnen hebben op het moment dat artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 gewijzigd zal zijn met

[9] De adviescommissie verwervingen is belast met het uitbrengen van een advies over de verwerving van allerhande objecten en documenten die bestemd zijn om deel uit te maken van de collecties van de instelling en waarvan de waarde hoger ligt dan het door de Koning vastgesteld bedrag (artikel 11, § 1, van het voorontwerp).

[10] De erfgoedraad is belast met het organiseren van het overleg tussen de verschillende actoren van de sector evenals met het verstrekken van adviezen aan het directiecomité over de ontwikkeling van de verschillende sites en de netwerkvorming (artikel 12, § 1, van het voorontwerp).

[11] Zie daaromtrent de wet van 27 juni 1930 'waarbij de rechtspersoonlijkheid wordt verleend aan de wetenschappelijke en kunstinrichtingen welke van het Ministerie van Kunsten en Wetenschappen afhangen' en het koninklijk besluit van 10 november 1976 'tot toekenning van de rechtspersoonlijkheid voor het beheer van zijn eigen vermogen aan het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis'.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

inachtneming van de voorwaarden waarin artikel 6*bis*, § 2, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet.

Een ander gevolg van de onderzochte bepalingen dat onder de aandacht gebracht moet worden, is de verruiming van hetgeen onder de noemer "wetenschappelijke opdracht" valt tot het gedeelte herinnering van het IV-NIOOO en het NGFB (artikel 4, § 2, 5°, van het voorontwerp). Een dergelijke verruiming dient ook te gebeuren met inachtneming van artikel 6*bis*, § 2, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Teneinde ervoor te zorgen dat het WHI erkend wordt als federale wetenschappelijke instelling voor al zijn opdrachten, dient de datum van inwerkingtreding van het voorontwerp dan ook overeen te stemmen met de datum van inwerkingtreding van het toekomstige koninklijk besluit.

Artikel 37 van het voorontwerp luidt echter als volgt:

> "Deze wet treedt in werking op 1 april 2017, met uitzondering van de bepalingen van de artikelen 5, 4° en 5°, 7, § 3, 2° en 3°, 9, 10 en 11, § 2, 2°, waarvan de datum van inwerkingtreding bepaald wordt door de Koning bij een na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit."

Het verdient aanbeveling om artikel 37 van het voorontwerp op dat punt te wijzigen teneinde te voorkomen dat de datum waarop het WHI opgericht wordt en de datum waarop het als federale wetenschappelijke instelling erkend wordt, los van elkaar beschouwd worden, en om de bepaling aldus te stellen dat ze de Koning, bij een na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit, machtigt om de wet in haar geheel in werking te laten treden.

Enkel onder voorbehoud van het bestaan van een dergelijk koninklijk besluit en van een gelijktijdige inwerkingtreding van beide teksten blijft het thans onderzochte voorontwerp zinvol.

2. In zoverre de instelling van openbaar nut van categorie B krachtens artikel 4, § 2, 5°, van het voorontwerp belast zal worden met wetenschappelijke opdrachten in verband met "alle elementen die in dit artikel [4] worden vermeld", rijst de vraag in welke mate en hoe het koninklijk besluit van 20 april 1965 'tot vaststelling van het organiek statuut van de federale wetenschappelijke instellingen' toepasselijk zal zijn op de parastatale instelling die aldus opgericht wordt.

De steller van het voorontwerp wordt verzocht om die kwestie te verduidelijken in de memorie van toelichting waarin thans in dat verband niets gezegd wordt, ondanks het feit dat het koninklijk besluit van 20 april 1965 het essentiële onderdeel is van het juridische kader dat op uniforme wijze van toepassing is op alle federale wetenschappelijke instellingen.

Artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 verleent de Koning hoe dan ook een machtiging om het statuut en de personeelsformatie van de instelling vast te stellen, voor zover het voorliggende voorontwerp geen enkele bepaling bevat die daaraan in de weg staat.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

Is dat wel het geval en wordt er voorzien in een afwijkende regeling, dan behoort de steller van het voorontwerp nu reeds in de memorie van toelichting te rechtvaardigen hoe en om welke redenen een dergelijke afwijkende regeling opgelegd moet worden.

IV. ANDERE GEVOLGEN VAN DE ONTWORPEN TEKST: DE NIEUWE BEVOEGDHEDEN VAN DE HZIV EN VAN DE CDSCA

1. In artikel 26, § 3, van het voorontwerp is er sprake van een centralisatie bij de CDSCA van de opdrachten met betrekking tot de sociale bijstand ten behoeve van de veteranen.

2. De HZIV krijgt van haar kant de nieuwe bevoegdheden die opgesomd zijn in artikel 26, §§ 1 en 2, van het voorontwerp (recht op geneeskundige zorgen en sociale bijstand voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers).

Bovendien machtigt artikel 27 van het voorontwerp de Koning om de vertegenwoordiging te regelen van de vaderlandslievende verenigingen en van de verenigingen voor weggevoerden, werkweigeraars en burgerlijke slachtoffers van beide wereldoorlogen in het beheerscomité van de HZIV. Artikel 28 van het voorontwerp ten slotte heeft betrekking op het behoud van de rechten en bevoegdheden van de Hoge raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers die over een secretariaat bij de HZIV zal beschikken en artikel 31 van het voorontwerp verleent aan de HZIV de bevoegdheid om schenkingen te ontvangen en haar reservefonds te beheren, maar het voorziet ook in vrijstellingen (artikel 31, § 2, van het voorontwerp).

Te dien einde wil de steller van het voorontwerp een aantal bepalingen van de wet van 8 augustus 1981 tijdelijk handhaven.[12]

In dat verband heeft de gemachtigde officier het volgende gesteld:

> "De redactie van een nieuwe wet, specifiek met betrekking tot de coördinatie van de opdrachten van het IV-NIOOO die vanaf 1 april 2017 worden overgedragen naar de HZIV, werd nog niet aangevat. Het is opportuun dit te doen na de administratieve integratie van het betrokken personeel van het IV-NIOOO in de schoot van de HZIV op 1 april 2017. De respectievelijke experts en juristen van beide instellingen kunnen dan gemakkelijker in werkgroepen samenkomen en overleggen."

Zoals de gemachtigde officier heeft beaamd, zouden alle bepalingen met betrekking tot de bevoegdheden van de HZIV voortaan in één wettekst moeten worden samengebracht.

[12] In dat verband wordt verwezen naar de opmerking gemaakt bij de artikelen 33 tot 35 van het voorontwerp.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

V. OPNAME VAN DE NIEUWE INSTELLING IN HET TOEPASSINGSGEBIED VAN DE WET VAN 16 MAART 1954

Het voorontwerp wil de nieuwe instelling van openbaar nut opnemen in de wet van 16 maart 1954, meer bepaald in artikel 1, onder categorie B.

Er moet worden vastgesteld dat in talrijke bepalingen van het voorontwerp bepalingen van de wet van 16 maart 1954 geparafraseerd of anderszins herschreven worden, of van die bepalingen afgeweken wordt. In de bespreking van de artikelen wordt daar alleen op gealludeerd, maar wordt geen duidelijke rechtvaardiging gegeven voor de keuze die voorgesteld wordt aan de wetgever. Het is juist dat een wet steeds kan afwijken van een andere wet, maar aldus wordt over het hoofd gezien dat de wetgever, na een lange wetenschappelijke en wetgevende weg te hebben afgelegd, in 1954 de basis heeft gelegd voor een gemeenschappelijke regeling inzake de controle op instellingen van openbaar nut, aangezien er geen gemeenschappelijk kader voor de organisatie en de werkwijze had kunnen worden vastgesteld die voor iedereen zou gelden.[13]

De afdeling Wetgeving heeft bijvoorbeeld vragen bij de volgende eigenaardigheden, waar zij het nut niet van inziet en waarover in de bespreking van de artikelen niets of zeer weinig wordt gezegd:

a) luidens artikel 6, § 1, 3°, van het voorontwerp "keurt de raad van bestuur het budget en de jaarrekeningen goed" van de instelling, terwijl krachtens artikel 3, § 2, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 "het ontwerp van begroting van de organismen van de categorieën B en C, wordt opgemaakt door de organen van beheer en goedgekeurd door de minister, van wie het organisme afhangt, en door de Minister van Financiën". De ontworpen bepaling zegt niets over het vervolg van de procedure ten aanzien van de Kamer van volksvertegenwoordigers;

b) hoofdstuk V van titel I, met als opschrift "Administratief toezicht" en als ondertitel "Regeringscommissarissen" bevat verscheidene bepalingen die de artikelen 9 en 10 van de wet van 16 maart 1954 gedeeltelijk overnemen. Volgens de bespreking van artikel 21 van het voorontwerp gaat het erom "het administratief toezicht op de instelling [te beschrijven] conform de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 (...)". Het is het één of het ander: ofwel gaat het erom de wet van 16 maart 1954 te "beschrijven" of ernaar te verwijzen en dan volstaat het om, zoals verder in de bespreking van artikel 21 geschiedt, te preciseren door welke ministers de commissarissen aangewezen worden, ofwel is gebleken dat bijzondere bepalingen nodig zijn en in dat geval moeten alleen die bepalingen ingevoegd worden in het voorontwerp van wet en moet in de bespreking van die bepalingen uiteengezet worden wat *in casu* de bestaansgrond ervan is;

c) artikel 9, § 3, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 bepaalt dat "iedere regeringscommissaris (...) binnen een termijn van vier vrije dagen[14] beroep [kan] instellen tegen

[13] Zo bijvoorbeeld is pas bij het koninklijk besluit van 8 januari 1973 'tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut' een beperkte eenmaking van de statuten van hun personeelsleden tot stand kunnen komen.

[14] Naar het voorbeeld van andere soortgelijke bepalingen ter zake.

‡LW-BGGROCCAB-GAHABUQ‡

elke beslissing die hij met de wet, met de statuten (...) strijdig acht". Zonder nadere toelichting wordt bepaald dat de bij artikel 21, § 4, eerste lid, van het voorontwerp bepaalde termijn vier werkdagen bedraagt;

d) wat de controle door een revisor betreft, wordt in de bespreking van artikel 22 van het voorontwerp weliswaar verwezen naar de bepalingen van de wet van 16 maart 1954[15] en van het koninklijk besluit van 9 april 1954 'ter regeling van de bevoegdheden van de revisoren bij de instellingen van openbaar nut', maar wordt er, gelet toch op de aard en het doel van de controle door een revisor, geen reden opgegeven voor het feit dat de toezichthoudend minister, *in casu* de minister van Landsverdediging, en de minister van Financiën niet langer gezamenlijk optreden.

Het volledige voorontwerp moet in het licht van die opmerking herzien worden en er moet op toegezien worden dat in de bespreking van de artikelen wordt uiteengezet waarom wordt afgeweken van de algemene economie van de wet van 16 maart 1954 of waarom er aanpassingen in worden aangebracht die gezien de aard van de instelling verantwoord zouden zijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

In het Franse opschrift komen de woorden "du Musée Royal de l'Armée et d'Histoire militaire" tweemaal voor.

INDIENINGSBESLUIT

Het indieningsbesluit ontbreekt. Het moet in de plaats komen van de bekrachtigingsformule die voorbarig is.[16]

[15] Zie artikel 13 van de wet van 16 maart 1954.

[16] Zie advies 29.535/1, op 30 september 1999 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 20 december 1999 'tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering' (*Parl.St.* Kamer 1999-2000, nr. 256/1, 7-9). Zie in dezelfde zin advies 49.716/4, op 15 juni 2011 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van de Franse Gemeenschap van 20 oktober 2011 'betreffende de strijd tegen doping' (*Parl.St.* Fr.Parl. 2010-11, nr. 247/1, 39-61).

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

DISPOSITIEF

Artikelen 3 en 25

Artikel 3, § 3, van het voorontwerp strekt ertoe de lijst vervat in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 'betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut' onder categorie B aan te vullen met de naam van de nieuwe instelling die bij de ontworpen tekst wordt opgericht.

Bijgevolg moet in diezelfde lijst het Nationaal instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers worden geschrapt.

Artikel 25 van het voorontwerp behoort dienovereenkomstig aangevuld te worden.

Artikel 4

1. Volgens de bespreking van artikel 4 moet de machtiging aan de Koning om bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de in paragraaf 2 bedoelde activiteiten aan te passen en om het beheer van de eigen sites of sites in concessie vast te leggen of aan te passen aldus worden verstaan dat ze geen betrekking heeft op de Jubelpark-site die haar rol van centrale en belangrijkste site moet behouden (zie artikel 4, § 2, 2°, eerste streepje, van het voorontwerp).

Dat is evenwel niet de strekking van het dispositief waarin geen dergelijk voorbehoud opgenomen is (artikel 4, § 3, van het voorontwerp).

Fundamenteler nog is dat uit het beginsel van de wettelijke specialiteit dat van toepassing is op de instelling volgt dat de machtiging aan de Koning om het doel van de instelling te wijzigen en de delegatie die aan de instelling wordt verleend om activiteiten te ontplooien die niet rechtstreeks verband houden met dat doel niet aanvaardbaar zijn.

Artikel 4, § 3, van het voorontwerp moet vervallen evenals de woorden "of onrechtstreeks" in artikel 4, § 4, van het voorontwerp.

2. De opdrachten van de instelling inzake erfgoedbeheer zijn veelomvattend.

Luidens artikel 4, § 2, 2°, van het voorontwerp wordt de instelling belast met het beheer van musea en sites en inzonderheid met het organiseren en coördineren van een netwerk van militair-historische sites, bestaande uit:

- "sites en collecties die eigendom zijn van de federale staat en die worden beheerd door de instelling",[17] "eigen sites" genoemd;

- "sites en collecties die eigendom zijn van de federale staat en middels een beheersovereenkomst of een samenwerkingsovereenkomst aan een derde partij, die instaat voor de uitbouw en exploitatie ervan, in concessie worden gegeven", "sites in concessie" genoemd;

[17] Waaronder één centrale site, namelijk het Jubelpark.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

- "zelfstandige sites met nationale of internationale uitstraling die een complementair verhaal brengen, zowel ten opzichte van elkaar als ten opzichte van de centrale site in Brussel, en die bij een verenigd netwerk van erfgoedsites zullen aansluiten in de erfgoedraad (...)", "geassocieerde sites" genoemd.

Hoewel er zich geen probleem stelt met betrekking tot de eerste categorie, stelt de afdeling Wetgeving zich vragen bij de aard van de rechtsregels die van toepassing zijn op de andere twee categorieën.

Wat de sites in concessie betreft, rijst de vraag wat de opdracht bestaande in het beheer van die sites zal inhouden, terwijl een derde aangewezen zal worden, hetzij in het kader van een concessie, een aangelegenheid die voortaan geregeld wordt bij de wet van 17 juni 2016 'betreffende de concessieovereenkomsten', hetzij in het kader van een samenwerkingsovereenkomst waarover in de bespreking van het artikel te lezen staat dat "de financiering, inrichting en exploitatie (...) in zijn geheel [gebeurt] door derden, die wel beroep kunnen doen op faciliteiten van de instelling zoals museale inrichting, collectiebeheer en onderhoud collecties, promotie via het netwerk, (...)", waardoor aan de instelling zeer weinig ruimte gelaten wordt voor een opdracht bestaande in het "beheer" van die sites.

Noch de opsomming die in de bespreking van het artikel wordt gegeven van een aantal sites, noch de beschrijving van feitelijke situaties laat toe uit te maken welke rechtsregels juist van toepassing zullen zijn op elk van beide hierboven genoemde categorieën sites.

Wat inzonderheid de categorie "geassocieerde sites" betreft, wekt de bespreking van het artikel de indruk dat die derden "beroep [zullen kunnen] doen op bepaalde faciliteiten van het netwerk (zoals bruikleen van collectiestukken)" en dat zij "de eerst aangewezen partners voor grote herdenkingsprojecten [zijn]". Het voorontwerp van wet bevat geen enkele bepaling die de instelling daartoe machtigt. Bovendien is het niet uitgesloten dat dergelijke evenementen georganiseerd worden door concurrerende economische actoren, welk geval niet in het voorontwerp vermeld wordt. Dergelijke evenementen zouden slechts georganiseerd kunnen worden als het gelijkheidsbeginsel in acht genomen wordt ten aanzien van elke organisatie die een beroep zou doen op de instelling, onder meer via bruikleen, voor de organisatie van evenementen of herdenkingen die bijdragen tot het "doorgeven van de herinnering".

Indien dat inderdaad de bedoeling is van de steller van het voorontwerp, zou bij de opsomming van de opdrachten van de instelling beter een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen het beheer van musea en sites die onder haar eigen werkingssfeer vallen en de organisatie en coördinatie van een netwerk van militair-historische sites dat niet alleen uit de eigen sites zal bestaan maar ook uit de sites in concessie en de geassocieerde sites zoals omschreven in het voorontwerp.

3. De laatste zin van de bepaling onder artikel 4, § 2, 4°, luidt als volgt: "Tot slot kan de instelling steun verlenen aan de vaderlandslievende verenigingen". De vraag rijst of die bijzonder ruime machtiging betrekking heeft op de vaderlandslievende verenigingen als zodanig dan wel of het toekennen van toelagen tot doel heeft hun effectieve deelname aan "het doorgeven van de strijdende herinnering en de herinnering van de burgerlijke en militaire slachtoffers" of de

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

organisatie van vaderlandslievende of herinneringsgerichte evenementen aan te moedigen. Het verdient aanbeveling om de tekst nauwkeuriger te formuleren.

Artikel 6

1. Gevraagd om uitleg over het feit dat artikel 6, § 1, 5°, van het voorontwerp bepaalt dat de raad van bestuur toestemming geeft voor de verwerving van allerhande objecten of documenten die bestemd zijn om deel uit te maken van de collecties van de instelling en waarvan de waarde niet hoger ligt dan het bedrag bepaald door de Koning, terwijl artikel 7, § 1, vijfde lid, van het voorontwerp de directeur-generaal machtigt om daarvoor ook toestemming te verlenen en artikel 11, § 1, van het voorontwerp de adviescommissie verwervingen daarentegen belast met het uitbrengen van een advies "over de verwerving van allerhande objecten en documenten (...) waarvan de waarde hoger ligt dan het door de Koning vastgesteld bedrag", heeft de gemachtigde officier het volgende gepreciseerd:

> "Het gaat hier om verschillende drempels: Adviescommissie verwervingen tot een bepaalde drempel, hierboven de DG tot bepaalde drempel, hierboven de Raad van Bestuur tot een bepaalde drempel en hierboven een beslissing MOD.
>
> Dit zal verder uitgewerkt worden in het koninklijk besluit tot uitvoering van het voorontwerp van wet waarin de verschillende drempels zullen in opgenomen worden."

Het verdient aanbeveling de artikelsgewijze toelichting op dat punt aan te vullen.

2. Het zou nuttig zijn paragraaf 2 van artikel 6 van het voorontwerp aan te vullen met de precisering dat de categorieën van leden van de raad van bestuur omschreven in artikel 6, § 3, eerste en zesde streepje, van het voorontwerp, ten minste één lid moeten tellen dat tot een ander taalstelsel behoort dan de overige leden.

Artikel 9

1. De afdeling Wetgeving vraagt zich af wat in paragraaf 2, eerste lid, vijfde streepje, wordt bedoeld met het begrip expertise "in het beheer van een federale wetenschappelijke instelling". Het begrip wetenschappelijke instelling verwijst immers ofwel naar een bijzondere wetenschappelijke activiteit waarmee een dienst van het bestuur belast is ofwel, maar gelijklopend daarmee, naar het bijzonder statuut en de eigen loopbaan van de personeelsleden van het bestuur die op die diensten werken. De bespreking van die bepaling bevat geen relevante uitleg.

2. Wat paragraaf 6 betreft, is de delegatie van een dergelijke bevoegdheid aan de minister niet aanvaardbaar.[18] De bepaling moet aldus worden herzien dat de Koning wordt

[18] Zie advies 48.942/1-2-3-4, op 25 november 2010 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 29 december 2010 'houdende diverse bepalingen (I)' (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 771/001, 248-296) en advies 59.244/4, op 24 mei 2016 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 21 november 2016 'tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het statuut van de militairen' (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 2027/001, 61-71).

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

gemachtigd om het bedrag vast te stellen van het presentiegeld en van de verplaatsingskosten van de voorzitter en de leden van de wetenschappelijke raad.[19]

Artikel 13

Het spreekt vanzelf dat artikel 13, § 1, (lees: eerste lid), 5°, er niet toe kan strekken of er niet toe leiden dat afgeweken wordt van de regels inzake controle vastgesteld bij de wet van 16 maart 1954 en de wet van 22 mei 2003 'houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat'[20] en bij de verordeningsbepalingen vastgesteld krachtens die wetten.

Artikel 14

De afdeling Wetgeving plaatst vraagtekens bij het nut van artikel 14, 2°, eerste lid, en tweede lid, vierde streepje, van het voorontwerp, vermits de Historische Pool Defensie een adviesraad is, en bovendien de eventuele activa en passiva ervan worden verward met het patrimonium van de Staat.

Artikelen 19 en 31

1. Luidens artikel 3, eerste lid, 4° en 6° tot 8°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten' zijn het successierecht van rijksinwoners, het recht van overgang bij overlijden van niet-rijksinwoners en het registratierecht gewestelijke belastingen.

Artikel 4, § 1, van diezelfde bijzondere wet machtigt de gewesten om onder meer de vrijstellingen van de in artikel 3, eerste lid, 1° tot 4° en 6° tot 9°, bedoelde belastingen te wijzigen.

In dit geval regelt de ontwerptekst in artikel 19, tweede lid, een aangelegenheid waarvoor de federale wetgever niet bevoegd is.[21]

Artikel 19, tweede lid, van het voorontwerp moet worden weggelaten.

2. Volgens artikel 19, vierde lid, van het voorontwerp wordt de instelling niet alleen vrijgesteld van elke belasting of taks ten bate van de federale Staat, provincies en gemeenten,

[19] In dat verband wordt verwezen naar artikel 6, § 5, van het voorontwerp dat als volgt luidt: "Het mandaat van de leden van de raad van bestuur gaat vergezeld van een zitpenning en een verplaatsingsvergoeding waarvan het bedrag door de Koning wordt vastgesteld."

[20] Krachtens artikel 2, eerste lid, 3°, valt de instelling immers onder die wet.

[21] Zie in dezelfde zin advies 38.596/3, op 23 juni 2005 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 26 januari 2006 'betreffende de aanhouding van een verplichte voorraad aardolie en aardolieproducten en de oprichting van een agentschap voor het beheer van een deel van deze voorraad en tot wijziging van de wet van 10 juni 1997 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben, en het verkeer daarvan en de controles daarop' (*Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1968/001, 45-50).

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

maar ook van elke belasting of taks ten bate van de gewesten en de gemeenschappen.

Een dergelijke bepaling is alleen aanvaardbaar in zoverre ze verband houdt met artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

De bepaling moet in het licht van deze opmerking opnieuw worden onderzocht.

3. Dezelfde opmerkingen gelden voor artikel 31, § 2, van het voorontwerp.

Artikel 20

Als antwoord op het verzoek de strekking van artikel 20 van het voorontwerp nader te verklaren in zoverre het specifiek verwijst naar artikel 14, 4°, van het voorontwerp, heeft de gemachtigde officier het volgende gesteld:

> "Hiermee wil men zeggen dat roerende en onroerende goederen die in een legaat of gift zitten niet kunnen verkocht worden en opgenomen worden in de financiële middelen van het WHI maar zullen toegevoegd worden aan de collectie (en dus toegevoegd worden aan het patrimonium van de federale Staat) indien deze betrekking hebben op het doel van de instelling en dus kunnen beschouwd worden als een collectiestuk".

De woorden "die deel uitmaakt van de inventarissen van het KLM, het IV-NIOOO en het NGFB worden geacht eigendom te zijn van de federale Staat die deze ter beschikking stelt van de instelling voor de verwezenlijking van haar doel" impliceren niet dat de voorwerpen of documenten van de collecties in kwestie eigendom zouden zijn van die instellingen, en deze kunnen dus niet overeenkomstig artikel 20 van het voorontwerp geacht werden eigendom van de federale Staat te worden. De huidige eigenaar ervan blijft eigenaar, in het bijzonder in het geval van bewaargeving.

De artikelsgewijze toelichting moet naar behoren worden aangevuld.

Artikel 23

Bij de verwijzing, in artikel 23, §§ 3 en 4, van het voorontwerp, naar de personeelsleden van het IV-NIOOO, moet de toewijzing van die personeelsleden aan het WHI worden genuanceerd, gelet op de regels voor de overdracht zoals die in artikel 32 van het voorontwerp zijn vastgelegd. Het gaat immers om personeelsleden van het IV-NIOOO die niet aan de HZIV worden overgedragen.

Artikel 23, §§ 3 en 4, van het voorontwerp, moet in die zin explicieter worden geredigeerd.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

Artikel 24

De afdeling Wetgeving heeft vragen bij de toepassing van de overgangsbepaling aangezien het aantal personen dat soortgelijke functies uitoefent bij het IV-NIOOO, het NGFB, het KLM en de HPD hoger zal zijn dan de functie van directeur-generaal en van adjunct-directeur-generaal bij het WHI, vermeld in artikel 7 van het voorontwerp.

Een oplossing zou erin kunnen bestaan in de bepaling melding te maken van de "twee functies waarin artikel 7 voorziet" en te bepalen dat de Koning tijdelijk in die functies voorziet door ze "respectievelijk toe te vertrouwen aan een van de overgedragen ambtenaren van het IV-NIOOO, het NGFB, het KLM en de HPD die gelijkaardige functies uitoefenden in deze diensten".

Artikel 26

Over het redactionele verschil tussen § 2 en § 3 van artikel 26 van het voorontwerp, dat erin bestaan dat paragraaf 2 verwijst naar de wet van 8 augustus 1981 terwijl in paragraaf 3 naar de wet van 10 april 2003 verwezen wordt, heeft de gemachtigde officier de volgende toelichting gegeven:

> "Er kan effectief ook in § 3 enkel verwezen worden naar de wet van 08 Aug 1981 aangezien de Veteranen in deze wet zijn opgenomen als begunstigden.
>
> Eigenlijk is dit indirect ook zo aangezien in de wet van 08 Aug 1981 in Art 7*bis*2 staat 'De Veteranen in de zin van Art 2 van de wet van 10 april 2003 tot toekenning van de eretitel van veteraan aan sommige personeelsleden van het departement van landsverdediging'.
>
> In elk geval moet in § 2 niet verwezen worden naar de wet van 10 Apr 2003 aangezien de oorlogsslachtoffers een andere categorie zijn dan de veteranen".

Artikel 26, § 3, van het voorontwerp moet in die zin worden aangepast.

Artikelen 33 tot 35

1. De artikelen 33 tot 35 van het voorontwerp beogen de opheffing van de wet van 19 augustus 1947, van de wet van 14 juni 2006 en van artikel 95 van de programmawet van 30 december 2001.

Het heeft geen nut in de artikelen 33 tot 35 van het voorontwerp te preciseren dat die opheffingen plaatsvinden "op de datum van inwerkingtreding van deze wet".

2. Op de vraag waarom het voorontwerp geen enkele opheffingsbepaling betreffende de wet van 8 augustus 1981 bevat (zie overigens de toelichting bij titel IV), heeft de gemachtigde officier het volgende geantwoord:

> "Het klopt dat een aantal hoofdstukken en artikelen van de wet van 8 augustus 1981 tot oprichting van het Instituut voor Veteranen – Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, kunnen worden opgeheven op 1 april 2017, zijnde de datum van inwerkingtreding van het voorontwerp van de "wet WHI". We geven hierna een overzicht.

Het lijkt ons opportuun om artikel 1, § 1, m.b.t. de oprichting van het IV-NIOOO, te behouden. Het dient namelijk nog als verwijzing in andere artikelen die behouden moeten blijven. Wel kunnen de §§ 2 en 3 van artikel 1, alsook artikel 2 van de wet van 8 augustus 1981 worden opgeheven. Zij doen voortaan niet meer ter zake.

Het eerste en tweede lid van artikel 3 betreffen de opdrachten van het IV-NIOOO die behouden blijven in hoofde van de HZIV, zij mogen dus niet worden opgeheven.

Het derde, vierde, vijfde en zesde lid van datzelfde artikel 3 mogen wel worden opgeheven, want zij betreffen de opdrachten die expliciet worden overgenomen door het WHI.

Artikel 4 betreft de beschrijving van de doelgroep en moet integraal behouden blijven.

Artikel 5 betreft de geldinzameling door de vaderlandslievende verenigingen en de controle daarop door het IV-NIOOO, en moet dus behouden blijven.

De Hoofdstukken II en III van Titel I betreffen de inrichting en werking enerzijds en de goederen en inkomsten, rechten en verplichtingen anderzijds van het IV-NIOOO. Zij kunnen geheel worden opgeheven, vermits gelijkaardige bepalingen werden opgenomen in het voorontwerp van wet.

Hoofdstuk IV van Titel I betreft een aantal onverenigbaarheden die heden niet meer opportuun zijn en dus opgeheven kunnen worden.

Hoofdstuk V van Titel I betreft een aantal strafbepalingen die betrekking hebben op inbreuken van artikel 5 (zie hiervoor). Vermits dit artikel 5 behouden blijft, blijven ook de strafbepalingen behouden.

Hoofdstuk VI van Titel I betreft een aantal overgangsbepalingen die heden niet meer actueel zijn en dus opgeheven kunnen worden.

Titel II betreft de Hoge Raad voor Oorlogsinvaliden, Oud-strijders en Oorlogsslachtoffers. Deze Hoge Raad blijft bestaan met behoud van dezelfde rechten en bevoegdheden. Titel II blijft dus geheel behouden.

Het is opportuun om voor de diverse slotbepalingen van Titel III enkel artikel 36 te behouden, de artikelen 33, 34, 35 en 37 kunnen opgeheven worden.

Om deze redenen is het opportuun om in Titel IV "diverse bepalingen" van het voorontwerp van wet, meer bepaald tussen de artikelen 35 en 36, een nieuw artikel in te voegen, luidend als volgt:

> 'De volgende bepalingen van de wet van 8 augustus 1981 tot oprichting van het Instituut voor Veteranen – Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, worden opgeheven:
>
> – artikel 1, § 2 en § 3, artikel 2 en artikel 3, lid 3, 4, 5 en 6, met betrekking tot de oprichting en opdracht;
>
> – de artikelen 6 tot en met 15, met betrekking tot de inrichting en werking;
>
> – de artikelen 16 tot en met 21, met betrekking tot de goederen, inkomsten, rechten en verplichtingen;

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

– de artikelen 22 en 23, met betrekking tot de onverenigbaarheden;

– de artikelen 25 tot en met 27, met betrekking tot de overgangsbepalingen;

– de artikelen 33 tot en met 35 en artikel 37, met betrekking tot de slotbepalingen.'

(...)".

De conclusie is dat een nieuw artikel moet worden toegevoegd waarin de opheffingsbepalingen betreffende de wet van 8 augustus 1981 worden opgenomen, en dat de toelichting bij titel IV dienovereenkomstig moet worden herzien.

Artikel 37

Er wordt verwezen naar algemene opmerking III.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKINGEN

1. Geen enkele bepaling van de tekst mag buiten de onderverdeling van de tekst in titels, hoofdstukken of afdelingen vallen. De artikelen 1 en 2 beantwoorden niet aan dat vereiste.[22]

2. Het voorontwerp is onderverdeeld in titels en hoofdstukken. Die moeten met Arabische cijfers worden genummerd.[23]

3. Sommige artikelen dragen een opschrift en andere niet.[24] Die tussentitels bevorderen de lectuur van de tekst niet. Indien de steller van de tekst sommige opschriften wenst te behouden, moeten ze, met inachtneming van opmerking 1 *supra*, de verschillende afdelingen vormen van het desbetreffende hoofdstuk. Beter is ze weg te laten.

[22] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 63.

[23] *Ibid*., aanbeveling 64.

[24] *Ibid*., aanbeveling 54.

‡LW-BGCROCCAB-GAHABUQ‡

4. De structuur van heel het voorontwerp moet in het licht van deze opmerkingen worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Gregory DELANNAY Pierre LIÉNARDY

‡LW-BGGROCCAB-GAHABUQ‡