

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 juli 1999 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de samenstelling van de commissies voor vergoedingspensioenen", heeft op 23 december 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 7 juillet 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la composition des commissions des pensions de réparation", a donné le 23 décembre 1999 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe sommige regels inzake de samenstelling en de werking van de commissies voor vergoedingspensioenen, en de vergoeding van de leden ervan, aan te passen aan bepaalde wijzigingen die recent aan de terzake toepasselijke wetten werden aangebracht.

Tegelijk worden aanpassingen doorgevoerd die het gevolg zijn van de herschikking van de bevoegdheden van sommige commissies (1) en wordt de reglementering inzake de commissies voor vergoedingspensioenen in één koninklijk besluit samengebracht.

2. De ontworpen regeling vindt een rechtsgrond in uiteenlopende bepalingen, te weten :

- in artikel 47, § 3, van de op 5 oktober 1948 samengeordende wetten op de vergoedingspensioenen dat, gelezen in samenhang met de paragrafen 1 en 2 van dezelfde bepaling en met artikel 61, § 2, van de wet van 8 juli 1970 tot instelling van nieuwe voordelen ten behoeve van de slachtoffers van de militaire plicht of

(1) Zo werden de bevoegdheden van de Commissie voor militaire pensioenen en van de Hogere Commissie van beroep inzake militaire pensioenen, overgeheveld naar de commissies voor vergoedingspensioenen (artikel 4, eerste lid, van de wet van 16 juni 1998 houdende wijziging van de procedure betreffende de oorlogspensioenen).

van een daarmee gelijkgestelde plicht, kan worden geacht een rechtsgrond te bieden voor artikel 1 van het ontwerp;

- in artikel 4, eerste lid, van de wet van 16 juni 1998 houdende wijziging van de procedure betreffende de oorlogspensioenen, wat de opheffingsbepalingen van artikel 7, 1) en 2), van het ontwerp betreft;
- in artikel 108 van de Grondwet, in zoverre de Koning op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de wet, uit de bepalingen, opgesomd na de eerste gedachtestreep, de gevolgen haalt die er normaal uit voortvloeien. Zulks is het geval voor alle artikelen van het ontwerp, op de reeds genoemde artikelen 1 en 7, 1) en 2), na.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Gelet op de draagwijdte van het ontwerp, wordt het opschrift beter als volgt geredigeerd :

"Koninklijk besluit houdende nadere regels betreffende de commissies voor vergoedingspensioenen".

.../...

Aanhef

1. Rekening houdende met wat omtrent de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt, late men de aanhef aanvangen met de volgende vier leden :

"Gelet op artikel 108 van de Grondwet;

Gelet op de samengeordende wetten op de vergoedingspensioenen, inzonderheid op artikel 47, vervangen bij de wet van 11 juli 1973 en gewijzigd bij de wet van 16 juni 1998;

Gelet op de wet van 8 juli 1970 tot instelling van nieuwe voordelen ten behoeve van de slachtoffers van de militaire plicht of van een daarmee gelijkgestelde plicht, inzonderheid op artikel 61, § 2, ingevoegd bij de wet van 16 juni 1998;

Gelet op de wet van 16 juni 1998 houdende wijziging van de procedure betreffende de oorlogspensioenen, inzonderheid op artikel 4, eerste lid;".

2. Overeenkomstig artikel 22, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, dient de datum te worden vermeld waarop de Minister van Begroting zijn akkoord met de ontworpen regeling heeft betuigd en waarop het advies door de inspecteur van financiën werd verleend.

Terwille van de eenvormigheid kunnen dan in het vierde tot het zesde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, ook de respectieve data van de betrokken "adviezen" worden vermeld.

.../...

3. In plaats van te refereren aan de "adviezen", zoals omschreven in het vijfde en het zesde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, moet worden verwezen naar de protocollen van, respectievelijk, het Onderhandelingscomité van het militair personeel van de krijgsmacht en het Onderhandelingscomité voor de politiediensten.

4. De bevoegdheid inzake vergoedingspensioenen behoort niet toe aan de Minister van Ambtenarenzaken, maar is een afzonderlijke bevoegdheid die thans door de Minister van Landsverdediging wordt uitgeoefend. Zowel de voordrachtformule als de vermelding van de medeondertekenende ministers, op het einde van het ontwerp, zullen in het licht van de voorgaande vaststelling moeten worden aangepast. Ook in de aan het ontwerp toe te voegen uitvoeringsbepaling zal met die vaststelling moeten worden rekening gehouden.

Artikel 1

1. Artikel 1, § 1, eerste lid, van het ontwerp, voegt niets toe aan hetgeen reeds volgt uit artikel 47 van de voormelde samengeordende wetten. Het kan daarom worden overwogen om het eerste lid van artikel 1, § 1, te schrappen en om de inleidende zin van het daarop volgende lid - dat het enige lid zou worden - te redigeren als volgt :

.../...

"De minister die de vergoedingspensioenen onder zijn bevoegdheid heeft, benoemt de personen, bedoeld in artikel 47 van de samengeordende wetten op de vergoedingspensioenen, en in artikel 61, § 2, van de wet van 8 juli 1970 tot instelling van nieuwe voordelen ten behoeve van de slachtoffers van de militaire plicht of van een daarmee gelijkgestelde plicht, op de voordracht van : (..)".

2. Met het oog op een goede rechtsbedeling zou het aanbeveling verdienen dat het ontwerp in een systeem van plaatsvervangers zou voorzien (1).

3. Het ware juridisch correcter indien op het einde van de bepaling na het derde streepje van artikel 1, § 1, tweede lid - dat het enige lid dient te worden -, werd geschreven : "... en de geneesheren-leden, bedoeld in artikel 47, § 1, eerste lid, 3°, van de voornoemde samengeordende wetten".

4. Mede om taalkundige redenen, schrijve men in de Nederlandse tekst van artikel 1, § 2, van het ontwerp : "... mag zitting houden bij de commissies voor vergoedingspensioenen, in om het even welke hoedanigheid".

(1) Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering zou het de bedoeling zijn dat in een soort van "pool" van leden wordt voorzien, waaruit zou kunnen worden geput voor de samenstelling van de betrokken commissies. In tegenstelling tot wat het geval zou zijn voor de benoeming van plaatsvervangers, kan een dergelijk "poolstelsel" evenwel moeilijk worden ingepast in artikel 47 van de samengeordende wetten.

Artikel 2

1. Het is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk dat, op artikel 1 van een normatieve tekst na, de aanduiding van de artikelen verkort gebeurt en dat wordt geschreven "Art. 2", en daarop volgend, "Art. 3", "Art. 4", enz.

2. Luidens artikel 2, tweede lid van het ontwerp, regelt het secretariaat, onder de verantwoordelijkheid van de minister, de organisatie en de interne werking van de commissies.

Deze formulering mag niet uit het oog doen verliezen dat de commissies voor vergoedingspensioenen administratieve rechtscolleges zijn, die onafhankelijk zijn van de betrokken minister. Het is derhalve de vraag of de organisatie en de interne werking van de commissies niet beter onder de verantwoordelijkheid van de voorzitters van de onderscheiden commissies worden geregeld. In dat geval zou de redactie van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, in die zin moeten worden aangepast.

Artikel 5

In de bepaling na het tweede streepje is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse ("vergoeding") en de Franse tekst ("indemnité de dossier").

.../...

Artikel 6

In de Nederlandse tekst van artikel 6, eerste lid, van het ontwerp, schrijve men "... ten behoeve van de commissies ..." en "... overeenkomstig het koninklijk besluit van 18 januari 1965 ...".

Artikel 8

Aan artikel 8, § 2, van het ontwerp, ligt volgens de gemachtigde van de regering de bedoeling ten grondslag tot uitdrukking te brengen dat de personen die, op de datum van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, van de commissies voor vergoedingspensioenen deel uitmaken, in functie blijven als lid van die commissies. Terwille van de duidelijkheid zou die bedoeling in die bewoordingen in artikel 8, § 2, van het ontwerp, moeten worden omschreven.

Steeds volgens de gemachtigde van de regering zouden de betrokken leden evenwel slechts in functie kunnen blijven, in zoverre hun lidmaatschap te verenigen valt met het huidige artikel 47 van de samengeordende wetten (1). Van die bedoeling zou uitdrukkelijk moeten worden melding gemaakt in artikel 8, § 2, van het ontwerp.

Slotopmerking

Het ontwerp bevat geen uitvoeringsbepaling.

(1) Zo zal bijvoorbeeld een gepensioneerd militair geen deel meer kunnen uitmaken van één van de betrokken commissies.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend adapter certaines règles concernant la composition et le fonctionnement des commissions des pensions de réparation ainsi que les allocations dues à leurs membres, à certaines modifications apportées récemment aux lois applicables en la matière.

Les auteurs du projet opèrent en outre quelques adaptations rendues nécessaires par la redistribution des compétences de certaines commissions (1) et réunissent la réglementation relative aux commissions des pensions de réparation en un seul arrêté royal.

2. La réglementation en projet trouve son fondement légal dans des dispositions hétérogènes, à savoir :

- l'article 47, § 3, des lois sur les pensions de réparation, coordonnées le 5 octobre 1948 qui, combiné avec les paragraphes 1er et 2 de la même disposition et avec l'article 61, § 2, de la loi du 8 juillet 1970 créant de nouveaux avantages en faveur des victimes du devoir militaire ou d'un devoir assimilé, peut être considéré comme procurant un fondement légal à l'article 1er du projet;

(1) Ainsi, les compétences dévolues à la Commission des pensions militaires et à la Commission supérieure d'appel des pensions militaires ont été transférées aux commissions des pensions de réparation (article 4, alinéa 1er, de la loi du 16 juin 1998 portant modification de la procédure relative aux pensions de guerre).

- l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 16 juin 1998 portant modification de la procédure relative aux pensions de guerre, en ce qui concerne les dispositions abrogatoires de l'article 7, 1) et 2), du projet;
- l'article 108 de la Constitution, dans la mesure où le Roi, en vertu de la compétence d'exécution générale de la loi, tire des dispositions énumérées en regard du premier tiret les conséquences qui en résultent normalement. Cela vaut pour tous les articles du projet, à l'exception des articles 1er et 7, 1) et 2), déjà cités.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Vu la portée du projet, l'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

"Arrêté royal fixant des modalités applicables aux commissions des pensions de réparation".

Préambule

1. Compte tenu des observations formulées à l'occasion de l'examen du fondement légal du projet, il conviendrait de faire débiter le préambule par les quatre alinéas suivants :

"Vu l'article 108 de la Constitution;

.../...

Vu les lois coordonnées sur les pensions de réparation, notamment l'article 47, remplacé par la loi du 11 juillet 1973 et modifié par la loi du 16 juin 1998;

Vu la loi du 8 juillet 1970 créant de nouveaux avantages en faveur des victimes du devoir militaire ou d'un devoir assimilé, notamment l'article 61, § 2, inséré par la loi du 16 juin 1998;

Vu la loi du 16 juin 1998 portant modification de la procédure relative aux pensions de guerre, notamment l'article 4, alinéa 1er;".

2. Conformément à l'article 22, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, il y a lieu de mentionner la date à laquelle le Ministre du Budget a marqué son accord sur les dispositions en projet ainsi que la date à laquelle l'inspecteur des finances a donné son avis.

Par souci d'uniformité, les dates respectives des "avis" en question pourraient également être mentionnées dans les alinéas 4 à 6 du préambule du projet tel qu'il est soumis pour avis.

3. Au lieu de se référer aux "avis" tels qu'ils sont énoncés dans le cinquième et le sixième alinéas du préambule du projet tel qu'il est soumis pour avis, il y a lieu de faire référence aux protocoles respectifs du Comité de

.../...

négociation du personnel militaire des forces armées et du Comité de négociation pour les services de police.

4. Les pensions de réparation ne relèvent pas de la compétence du Ministre de la Fonction publique, mais d'une compétence particulière qui est exercée à l'heure actuelle par le Ministre de la Défense nationale. Tant la formule de proposition que la mention des ministres qui contresignent, à la fin du projet, devront être adaptées en tenant compte de la constatation qui précède. Il y aura lieu de tenir compte également de cette constatation dans la formule exécutoire qui sera ajoutée au projet.

Article 1er

1. L'article 1er, § 1er, alinéa 1er, du projet, n'ajoute rien à ce qui résulte déjà de l'article 47 des lois coordonnées précitées. Il peut être envisagé, dès lors, de supprimer cet alinéa 1er, et de rédiger la phrase introductive de l'alinéa suivant - qui deviendrait l'unique alinéa - comme suit :

"Le ministre qui a les pensions de réparation dans ses attributions nomme les personnes visées à l'article 47 des lois coordonnées sur les pensions de réparation et à l'article 61, § 2, de la loi du 8 juillet 1970 créant de nouveaux avantages en faveur des victimes du devoir militaire ou d'un devoir assimilé, sur proposition : (...)".

.../...

2. Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le projet devrait prévoir un système de suppléants (1).

3. Il serait juridiquement plus correct d'écrire à la fin du troisième tiret de l'article 1er, § 1er, alinéa 2 - qui doit devenir l'unique alinéa : "... et les membres médecins visés à l'article 47, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées précitées".

4. Il conviendrait, notamment par souci de correction de la langue, d'écrire dans le texte néerlandais de l'article 1er, § 2, du projet : "... mag zitting houden bij de commissies voor vergoedingspensioenen, in om het even welke hoedanigheid".

Article 2

1. Il est d'usage, en légistique, de désigner les articles d'un texte normatif, à l'exception de l'article 1er, par une abréviation et d'écrire : "Art. 2", "Art. 3", "Art. 4", etc.

(1) Selon les déclarations du délégué du gouvernement, il s'agirait de prévoir une sorte de "pool" de membres dans lequel on pourrait puiser pour composer les commissions en question. Contrairement à la nomination des suppléants, un tel "système de pool" pourrait toutefois difficilement se concilier avec l'article 47 des lois coordonnées.

2. Selon l'article 2, alinéa 2, du projet, le secrétariat règle, sous la responsabilité du ministre, l'organisation et le fonctionnement interne des commissions.

Cette formulation ne peut pas faire perdre de vue que les commissions des pensions de réparation sont des juridictions administratives indépendantes du ministre concerné. La question se pose dès lors de savoir si l'organisation et le fonctionnement interne des commissions ne seraient pas mieux réglés sous la responsabilité des présidents des différentes commissions. Dans ce cas, il y aurait lieu d'adapter la rédaction de l'article 2, alinéa 2, du projet, en ce sens.

Article 5

Dans la disposition en regard du second tiret, la concordance entre le texte français ("indemnité de dossier") et le texte néerlandais ("vergoeding") laisse à désirer.

Article 6

Dans le texte néerlandais de l'article 6, alinéa 1er, du projet, il y aurait lieu d'écrire "... ten behoeve van de commissies ..." et "... overeenkomstig het koninklijk besluit van 18 januari 1965 ...".

.../...

Article 8

Selon le délégué du gouvernement, l'article 8, § 2, du projet, entend exprimer que les personnes qui font partie des commissions des pensions de réparation à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, restent en fonction en tant que membre de ces commissions. Par souci de clarté, cette intention devrait être formulée telle quelle à l'article 8, § 2, du projet.

Toujours selon le délégué du gouvernement, les membres concernés ne pourraient toutefois rester en fonction que pour autant que leur mandat soit conciliable avec l'article 47 actuel des lois coordonnées (1). Il y aurait lieu de l'indiquer expressément à l'article 8, § 2, du projet.

Observation finale

Le projet ne contient pas de formule exécutoire.

(1) Ainsi, par exemple, un militaire pensionné ne pourra plus faire partie de l'une des commissions concernées.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

E. WYMEERSCH,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST