

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 septembre 2005

PROJET DE LOI

**portant réouverture des délais d'introduction
des demandes pour l'obtention d'un statut
de reconnaissance nationale de la guerre
1940-1945 et de la campagne de Corée**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 38.995/2/V**

Document précédent :

Doc 51 **1954/ (2004/2005)** :
001 : Projet de loi.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 september 2005

WETSONTWERP

**houdende de heropening van de termijnen
voor het indienen van aanvragen tot
het bekomen van een statuut van nationale
erkentelijkheid van de oorlog 1940-1945
en van de veldtocht in Korea**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 38.995/2/V**

Voorgaand document :

Doc 51 **1954/ (2004/2005)** :
001 : Wetsontwerp.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

<i>DOC 51 0000/000 :</i>	<i>Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM :</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT :</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

<i>DOC 51 0000/000 :</i>	<i>Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Plenum</i>
<i>COM :</i>	<i>Commissievergadering</i>
<i>MOT :</i>	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 38.995/2/V

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 11 août 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet de loi «portant réouverture des délais d'introduction des demandes pour l'obtention d'un statut de reconnaissance nationale de la guerre 1940-1945 et de la campagne de Corée» (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1954/1), a donné le 8 septembre 2005 l'avis suivant:

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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 ci-après.

Observation générale

Selon l'article 6, celui-ci «ne produit d'effets que dans le seul cadre de l'application de l'article 1^{er}, b, 1° de l'arrêté royal du 23 décembre 2002 fixant les modalités selon lesquelles l'État assure la gratuité des soins de santé, à l'intervention de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, aux anciens combattants et victimes de guerre, à différentes catégories d'anciens combattants et de victimes de guerre».

Sur la limitation des effets résultant de la reconnaissance des statuts visés par l'avant-projet, la section de législation, dans son avis 27.615/1, donné le 7 mai 1998, sur un projet devenu la loi du 26 janvier 1999 instaurant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre, s'est exprimé comme suit ⁽¹⁾:

«Selon l'article 3 de l'avant-projet, les statuts de reconnaissance nationale visés à l'article 2 ne sont accordés qu'à «titre moral» et l'octroi de l'un d'eux ne peut entraîner aucune incidence financière. Une même restriction est également prévue à l'article 5, § 2, de l'avant-projet en ce qui concerne l'octroi du statut d'enfant juif caché.

La question se pose à cet égard de savoir si cette restriction est bien compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, session 1998-1999, n° 1820/1.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
Nr. 38.995/2/V

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 11 augustus 2005 door de Voorzitter van de kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet «houdende de heropening van de termijnen voor het indienen van aanvragen tot het bekomen van een statuut van nationale erkentelijkheid van de oorlog 1940-1945 en van de veldtocht in Korea» (Parl. St., Kamer, zitting 2004-2005, nr. 51 1954/1), heeft op 8 september 2005 het volgende advies gegeven:

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorgaande vormvereisten.

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

Algemene opmerking

Artikel 6 bepaalt dat het «slechts gevolg (heeft) (...) in het kader van de toepassing van artikel 1, b, 1°, van het koninklijk besluit van 23 december 2002 tot vaststelling van de wijze waarop de Staat door bemiddeling van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers voorziet in de kosteloze geneeskundige verzorging van verscheidene categorieën oud-strijders en oorlogsinvaliden».

Wat betreft het beperkt zijn van de gevolgen van de erkenning van de statuten vermeld in het voorontwerp, heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 27.615/1, gegeven op 7 mei 1998, over een voorontwerp dat de wet van 26 januari 1999 houdende nieuwe maatregelen ten voordele van de oorlogsslachtoffers is geworden het volgende gesteld ⁽¹⁾:

«Blijkens artikel 3 van het voorontwerp worden de statuten van nationale erkentelijkheid bedoeld in artikel 2 enkel «ten morele titel» verleend en kan de toekenning van een ervan geen enkele financiële weerslag hebben. Eenzelfde beperking wordt eveneens ingesteld ten aanzien van de toekenning van het statuut van ondergedoken joods kind, in artikel 5, § 2 van het voorontwerp.

Hierbij moet de vraag worden gesteld of die beperking wel verenigbaar is met het grondwettelijk gelijkheids- en niet discriminatiebeginsel.

⁽¹⁾ Gedr. St., Kamer, 1998-1999, nr. 1820/1.

En effet, pour ceux qui ont été reconnus par le passé, de nombreux statuts de reconnaissance nationale prévoient des avantages matériels importants. Ainsi, certains résistants assimilés à des militaires peuvent obtenir une pension militaire de guerre, d'autres peuvent imputer des années supplémentaires pour leur pension ou bénéficier du remboursement majoré en matière d'assurance maladie, de l'assistance matérielle de l'Institut national, etc ...

La question est maintenant de savoir si, par l'octroi d'un statut de reconnaissance nationale «à titre purement moral» ⁽²⁾, comme le vise le projet, ce dernier ne crée pas en fait une inégalité fondamentale entre des personnes se trouvant dans les mêmes conditions. En effet, ceux qui seront reconnus «à titre moral» remplissent par définition les mêmes conditions que ceux qui ont été reconnus par le passé et entrent donc tout autant en ligne de compte pour obtenir les avantages matériels liés aux statuts.

Conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, pareille distinction ne peut se justifier que par des motifs objectifs. À la suite de la question qui lui était posée quant à l'existence d'une telle justification, le délégué du gouvernement a uniquement produit la note adressée au Conseil des Ministres, qui ne traite toutefois pas de la problématique abordée ici.»

La même observation vaut mutatis mutandis pour l'avant-projet examiné en tant que ses effets sont limités comme il est exposé plus haut.

Observations particulières

Article 2

La phrase liminaire est rédigée comme suit:

«Sont réouverts [lire: ouverts], les délais d'introduction des demandes pour l'obtention des statuts de reconnaissance nationale suivants:».

Selon cette rédaction, il existe un doute sur le point de savoir si cette expression implique un terme aux «délais» ainsi ouverts, comme dans les statuts versés dans la disposition à l'examen.

Or, selon l'exposé des motifs, les demandes visées peuvent être introduites «sans limitation de délai».

Il en résulte que la rédaction de la phrase liminaire doit être revue afin de la faire correspondre à l'intention ainsi exprimée.

⁽²⁾ Dans le texte français, mieux vaut écrire «à titre honorifique». Par ailleurs, à l'article 3 de l'avant-projet, l'on peut se limiter, tant dans le texte français que dans le texte néerlandais, aux mots «L'octroi, après réouverture des délais visés à l'article 2, ne peut entraîner aucune incidence financière». L'article 5, § 2, peut être rédigé d'une manière analogue.

Immers, pour diegenen die in het verleden erkend werden, zijn aan vele statuten van nationale erkentelijkheid belangrijke materiële voordelen verbonden. Zo kunnen bepaalde met militairen gelijkgestelde weerstanders een militair oorlogspensioen krijgen, kunnen anderen bijkomende jaren voor hun pensioen in rekening brengen, is er de verhoogde terugbetaling inzake ziekteverzekering, de materiële bijstand van het Nationaal Instituut, enz

Vraag is nu of door het erkennen van een statuut van nationale erkentelijkheid louter «ten morele titel» ⁽²⁾, zoals het ontwerp dat beoogt, in feite geen fundamentele ongelijkheid tussen personen die in dezelfde voorwaarden verkeren, geschapen wordt. Zij die «ten morele titel» erkend zullen worden, vervullen immers per definitie dezelfde voorwaarden als diegenen die in het verleden erkend werden en komen dus evenzeer in aanmerking om de materiële voordelen verbonden aan de statuten te verkrijgen.

Overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof kan een dergelijk onderscheid enkel door objectieve redenen verantwoord worden. Naar een dergelijke verantwoording gevraagd, heeft de gemachtigde van de regering enkel de nota aan de Ministerraad overgemaakt, waarin echter over de hier aangevoerde problematiek niet gehandeld wordt.»

Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor het onderzochte voorontwerp in zoverre de gevolgen ervan beperkt zijn, zoals hierboven aangegeven wordt.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 2

De inleidende zin is als volgt geredigeerd:

«De termijnen voor het indienen van aanvragen tot het bekomen van de volgende statuten van nationale erkentelijkheid worden heropend:».

Volgens deze redactie bestaat er twijfel omtrent de vraag of deze uitdrukking een beperking van de aldus heropende «termijnen» impliceert, zoals in de statuten die in de onderzochte bepaling worden opgesomd.

Volgens de memorie van toelichting kunnen de bedoelde aanvragen «zonder beperking in tijd» worden ingediend.

Hieruit volgt dat de redactie van de inleidende zin moet worden herzien om haar in overeenstemming te brengen met de aldus uitgedrukte bedoeling.

⁽²⁾ In het Nederlands schrijve men beter «eershulve». Overigens kan men zich in artikel 3 van het voorontwerp zowel in het Nederlands als in het Frans beperken tot de woorden «De toekenning, na heropening van de termijnen bedoeld in artikel 2, kan geen financiële weerslag hebben». Artikel 5, § 2, kan op overeenkomstige wijze worden geredigeerd.

Article 3

L'alinéa 1^{er} dispose:

«Les demandes tendant à obtenir un statut doivent, à peine de nullité, être introduites par pli recommandé auprès du ministre compétent en matière de Victimes de la guerre.»

Or, en vertu de l'article 4 du projet, c'est soit le «ministre de la Défense», soit «le ministre compétent en matière de Victimes de la guerre» qui statue.

Comme le précise le commentaire de l'article 3, il y a lieu de distinguer dans cette disposition les cas dans lesquels les demandes sont introduites soit auprès du «ministre de la Défense» soit auprès du «ministre compétent en matière de Victimes de la guerre».

Article 4

1. L'alinéa 2, première phrase, tend à organiser le fonctionnement interne des services relevant du pouvoir exécutif. Pareille compétence n'appartient pas au législateur.

2. L'alinéa 2, deuxième phrase, dispose qu'«en cas de rejet de la demande, la décision est motivée». Il n'y a pas lieu de rappeler cette obligation, celle-ci résultant directement de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

3. Il résulte des deux observations qui précèdent que l'alinéa 2 doit être omis.

Article 5

Au paragraphe 3, il est prévu que:

«Le ministre de la Défense nomme les membres de la Commission et règle les activités de celle-ci.»

C'est en principe au Roi qu'il appartient d'adopter des textes réglementaires d'exécution de la loi. Il convient, par conséquent, d'éviter d'habiliter le ministre à régler les activités de la Commission ⁽³⁾.

Article 7

En vertu de l'article 7, l'avant-projet entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge, «à l'exception de l'article 6 qui produit ses effets le 1^{er} janvier 2006».

⁽³⁾ Voir l'article 2, § 3, de la loi du 26 janvier 1999 instaurant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre, qui confie ce pouvoir au Roi.

Artikel 3

Het eerste lid luidt als volgt:

«De aanvragen tot het verkrijgen van het statuut dienen op straffe van nietigheid per aangetekend schrijven te worden ingediend bij de minister, bevoegd inzake de Oorlogsslachtoffers.»

Krachtens artikel 4 van het ontwerp, evenwel, is het ofwel de «minister van Landsverdediging» ofwel de «minister die bevoegd is voor de Oorlogsslachtoffers» die uitspraak doet.

Zoals in de bespreking van artikel 3 aangegeven wordt, dient in die bepaling een onderscheid te worden gemaakt tussen de gevallen waarin de aanvragen hetzij bij de «minister van Landsverdediging», hetzij bij de «minister die bevoegd is voor de Oorlogsslachtoffers» worden ingediend.

Artikel 4

1. Het tweede lid, eerste zin, strekt ertoe de interne werkwijze te regelen van de diensten die onder de uitvoerende macht ressorteren. De wetgever ontbeert zulk een bevoegdheid.

2. In het tweede lid, tweede zin, wordt bepaald dat «(als) de aanvraag (wordt) afgewezen, ... de beslissing met redenen (dient) te worden omkleed». Er bestaat geen grond om aan die verplichting te herinneren, aangezien ze rechtstreeks voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

3. Uit de beide voorgaande opmerkingen volgt dat het tweede lid dient te vervallen.

Artikel 5

Paragraaf 3 luidt als volgt:

«De minister van Landsverdediging benoemt de leden van deze Commissie en regelt haar activiteiten.»

In beginsel staat het aan de Koning om de verordeningsteksten ter uitvoering van de wet aan te nemen. Bijgevolg moet worden vermeden de minister te machtigen tot het regelen van de werkzaamheden van de Commissie ⁽³⁾.

Artikel 7

Krachtens artikel 7 treedt het voorontwerp in werking de eerste dag van de maand na die waarin het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, «met uitzondering van het artikel 6 dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2006».

⁽³⁾ Zie artikel 2, § 3, van de wet van 26 januari 1999 houdende nieuwe maatregelen ten voordele van de oorlogsslachtoffers, waarbij die bevoegdheid aan de Koning wordt opgedragen.

Pareille règle d'entrée en vigueur pour les dispositions autres que l'article 6 présente toutefois l'inconvénient que, si la réglementation est publiée à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai normal de dix jours pour s'y conformer, délai prévu en principe par l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires.

La question se pose dès lors de savoir s'il ne serait pas préférable de remplacer l'article 7 par une autre disposition d'entrée en vigueur.

La chambre était composée de

Messieurs

P. HANSE, conseiller d'État, président,

P. VANDERNOOT,

J. JAUMOTTE, conseillers d'État,

Madame

C. GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. DEBUSSCHERE, premier auditeur. La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER,

C. GIGOT

LE PRÉSIDENT,

P. HANSE

Zulk een regeling van inwerkingtreding voor de andere bepalingen dan artikel 6 heeft evenwel het nadeel dat, indien de regeling op het einde van de maand bekend wordt gemaakt, de adressaten ervan niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om zich aan de regeling aan te passen, welke termijn in principe geldt krachtens artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen.

Vraag is dan ook of artikel 7 niet beter wordt vervangen door een andere bepaling van inwerkingtreding.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

P. HANSE, ,staatsraad, voorzitter,

P. VANDERNOOT,

J. JAUMOTTE, staatsraden,

Mevrouw

C. GIGOT, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Mevr. A. DEBUSSCHERE, eerste auditeur. De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

C. GIGOT

DE VOORZITTER,

P. HANSE