

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.478/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 3 avril 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "relative au dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique pour leurs biens spoliés ou délaissés sur le territoire de la Belgique pendant la guerre 1940-1945", a donné le 11 juin 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.478/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 3 april 2001 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de schade-loosstelling van de leden van de Joodse Gemeenschap van België voor hun goederen die op het Belgisch Grondgebied werden geplunderd of achtergelaten tijdens de oorlog 1940-1945", heeft op 11 juni 2001 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Il est constant que d'autres groupes de personnes que les membres de la Communauté juive ont fait l'objet de persécutions de la part du régime national-socialiste allemand. Il se pourrait qu'ils aient également été spoliés de leurs biens ou obligés de les délaisser sur le territoire de la Belgique pendant la guerre 1940-1945. S'il s'avérait, sur le vu des informations recueillies, que tel est bien le cas, il y aurait lieu de prendre en leur faveur des mesures de dédommagement comparables à celles prévues par le présent avant-projet, moyennant, le cas échéant, les aménagements qui s'imposeraient en raison de leur situation spécifique.

Il appartiendra dès lors au Gouvernement, comme celui-ci en a d'ailleurs manifesté l'intention (1), de prendre les mesures appropriées en vue d'arriver à une solution satisfaisante pour ces autres groupes de personnes.

2. Dans l'économie générale de l'avant-projet de loi, la Commission, visée à l'article 2, est appelée à vérifier si la personne qui demande à recevoir un dédommagement remplit les conditions énumérées par la loi, spécialement à l'article 7, § 1er, et à l'article 2, § 2.

(1) Selon la notification du Conseil des ministres, "Lors de la deuxième lecture (de l'avant-projet de loi), après l'avis du Conseil d'Etat, le Premier Ministre soumettra également au Conseil une note sur les Tsiganes".

L'intéressé qui remplit ces conditions, a droit à obtenir un certain dédommagement dont le montant est fixé par la Commission. Ce faisant, celle-ci statue en qualité de juridiction administrative. L'article 2, § 1er, alinéa 2, dispose d'ailleurs que "La Commission (...) statue sur les demandes d'octroi d'un dédommagement (...)", ce qui semble bien indiquer que la Commission a la nature d'une juridiction administrative créée par la loi en vue de connaître des demandes relatives à des droits subjectifs de nature politique.

L'exposé des motifs confirme également qu'il s'agit bien d'un droit puisqu'il reconnaît expressément aux ayants droit la qualité de titulaire d'"un droit qui leur est propre à un tel dédommagement" (2).

La nature juridictionnelle de la Commission ne signifie pas pour autant que celle-ci ne puisse statuer sur certains points en équité (3), par exemple en allégeant le régime des preuves, en raison des circonstances particulières de la cause (article 9, § 2, de l'avant-projet de loi), ou encore, si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet, en fixant ex aequo et bono le montant du dédommagement alloué au demandeur.

(2) Voir l'exposé des motifs, p. 3.

(3) Le pouvoir de statuer en équité est déjà reconnu à d'autres juridictions administratives. Voir par exemple, l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et l'article 33, § 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres (Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence).

Ils'ensuit que les décisions contentieuses rendues par cette juridiction sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en cassation administrative auprès du Conseil d'Etat (4).

Il s'ensuit également que la procédure à suivre devant la Commission devra être pour l'essentiel réglée par le législateur lui-même (5).

Une autre conséquence est que l'avant-projet de loi examiné doit être adopté selon la procédure bicamérale complète prévue à l'article 77, 3°, de la Constitution.

(4) Article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Dans son avis 13.221/2, donné le 20 décembre 1978 sur un avant-projet de loi, devenu la loi du 18 avril 1980 portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume du Maroc portant règlement des conséquences financières résultant de l'application du Dahir portant la loi du 1-73-213 aux ressortissants belges, signé à Rabat le 12 juillet 1976, la section de législation a qualifié les décisions prises par la Commission en vertu de l'article 5 de décisions juridictionnelles ("décisions administratives contentieuses") susceptibles d'un recours en annulation (cassation administrative) devant le Conseil d'Etat. L'on ne saurait dès lors se fonder sur ce précédent pour nier la nature juridictionnelle de la Commission instituée par le présent avant-projet, tout au contraire.

(5) Article 160 de la Constitution.

OBSERVATIONS PARTICULIERESDispositifArticle 2

1. Pour une meilleure compréhension des textes, il est suggéré de maintenir dans le chapitre II les dispositions relatives à la Commission et d'en distraire les conditions de dédommagement, qui devraient toutes figurer dans le chapitre III.

L'article 2, § 1er, alinéa 2, se lirait dès lors comme suit : "La Commission examine et statue sur les demandes de dédommagement visées à l'article 7", et l'alinéa 1er du paragraphe 2 de l'article 2 serait inséré dans le chapitre III, à l'article 7 de l'avant-projet.

2. Pour éviter d'avoir à délimiter le champ d'application de la loi par le biais du concept de "membre de la Communauté juive de Belgique", qui pourrait susciter

l'embaras des demandeurs comme de la Commission (6), sans doute serait-il préférable d'omettre dans le dispositif de l'avant-projet toute référence à ce concept et de se limiter à prévoir que donnent lieu à un dédommagement, la spoliation ou le délaissement de biens ou d'avoirs financiers résultant de mesures anti-juives des autorités d'occupation allemandes ou d'actes de nature antisémite commis par ces mêmes autorités. Le texte de l'avant-projet sera adapté en conséquence (7).

3. En son alinéa 2, le paragraphe 2 de l'article 2 habilite le Roi à étendre le régime de dédommagement organisé par la loi "à d'autres secteurs", sur la base du rapport de la Commission d'étude, dite Commission Buysse.

Le législateur ne saurait cependant abandonner au Roi cette mission, qui touche aux droits et aux obligations des personnes concernées. L'avant-projet de loi doit être complété par l'ajout des autres "secteurs" qui seront soumis

(6) Il s'agit d'une notion religieuse, sociale ou culturelle aux contours juridiques incertains et dont le caractère adéquat n'est pas démontré in casu. En effet, selon le fonctionnaire délégué, il n'entre pas dans les intentions de l'auteur de l'avant-projet, d'exclure du bénéfice de son application, les personnes (ou leurs ayants droit) dont les biens auraient été atteints à la suite des mesures visées par l'avant-projet, au motif que ces personnes ne feraient pas partie de ladite "Communauté". Il résulte de cette précision que la question de la conformité du texte aux articles 10 et 11 de la Constitution ne se pose pas quant au fond. Il importe cependant de corriger le texte pour lever toute ambiguïté formelle sur ce point. Il n'est toutefois pas nécessaire de revoir l'intitulé de l'avant-projet de loi, en effet, il est dénué de portée normative et la terminologie "membres de la Communauté juive de Belgique" a sans doute une valeur symbolique.

(7) Voir, par exemple, l'observation particulière n° 1 sous l'article 7.

à ce régime spécifique de dédommagement (sans doute celui des diamantaires, pour ce qu'en sait le fonctionnaire délégué), sur le vu du rapport de la Commission Buysse. Une attention particulière sera portée à cette occasion sur la légitimité de la détermination par défaut des "secteurs exclus".

Intitulé du chapitre III

Il serait plus exact d'écrire :

"Des demandes de dédommagement et de leur traitement".

Article 7

1. En son début, le paragraphe 1er serait mieux rédigé comme suit, pour la raison indiquée sous l'article 2.

"Art. 7. § 1er. Peut demander un dédommagement, toute personne qui satisfait aux conditions suivantes : (...)".

2. En ce qui concerne le 1°, la question se pose de savoir s'il est justifié d'exiger que la personne lésée ait eu sa résidence en Belgique "à quelque moment que ce

.../...

soit pendant la période du 10 mai 1940 jusqu'au 8 mai 1945", comme le prévoit le texte de l'avant-projet.

En effet, cette personne peut avoir quitté la Belgique avant l'invasion allemande et néanmoins avoir eu à souffrir des persécutions nazies, dans son intégrité physique ou en raison des exactions que l'avant-projet de loi tend à réparer.

Si les biens ont été "spoliés ou délaissés sur le territoire de la Belgique", comme l'énonce clairement l'intitulé de l'avant-projet de loi, la section de législation n'aperçoit pas la raison d'écarter ces personnes du bénéfice de la loi. Mais il convient de rendre le dispositif de l'article 7 plus explicite sur ce point.

Une observation analogue vaut pour les personnes qui n'auraient eu en Belgique qu'une résidence autre que "principale".

En conséquence, le 1° devrait être omis, le 2° déterminant seul le champ d'application de l'avant-projet de loi.

3. Pour la rédaction du 2°, il est renvoyé à l'observation n° 2 sous l'article 2.

4. Le 3° sera présenté sous une forme qui soit adaptée à la structure de l'article.

.../...

Article 9

1. L'avant-projet laisse dans l'ombre la question de savoir selon quels critères le montant du dédommagement sera calculé.

S'agit-il d'indemniser intégralement l'intéressé du préjudice matériel subi en procédant à l'actualisation de la valeur des biens dont l'intéressé a été spolié ou qu'il a dû délaisser ?

S'agit-il au contraire de le dédommager ex aequo et bono ?

Le législateur doit apporter sur ce point essentiel toute la clarté voulue.

2. Dans le paragraphe 2, l'auteur de l'avant-projet de loi devrait être plus explicite sur ce qu'il y a lieu d'entendre par "iniquités d'ordre prépondérant qui, (...) peuvent survenir lors de l'application de la présente loi".

Si, comme le donne à penser l'exposé des motifs, il s'agit d'autoriser la Commission à assouplir les règles relatives à l'admission de la preuve en raison de circonstances exceptionnelles, celles-ci devraient être précisées dans le texte afin de mieux en circonscrire l'objet.

.../...

Article 10

Il serait préférable que le sort des données, à l'expiration des travaux de la nouvelle Commission, soit déterminé par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après avis de la Commission de la protection de la vie privée (consultation que prévoit du reste l'avant-projet de loi), qui devrait être soumis à confirmation législative avant de produire ses effets. L'article 22 de la Constitution sera ainsi respecté.

Chapitre IV - Procédure de paiement des dédommagements, caractère libératoire et versement du solde

1. L'avant-projet de loi n'indique pas quels sont les montants respectifs que l'Etat, les institutions financières et les entreprises d'assurances s'engagent à verser au crédit d'un compte spécial ouvert au nom du Trésor dans les livres de la Banque nationale et pas davantage la manière dont seront calculés les contributions de chacun. Il se contente à prévoir qu'un protocole sera conclu entre les différents "débiteurs" et à habiliter le Roi à fixer un coefficient permettant d'actualiser le montant desdites contributions. Les montants versés sont réputés libératoires, le solde disponible étant versé à une fondation.

La section de législation ignore, dans l'état actuel de ses informations, si le mécanisme ainsi imaginé est de nature à permettre le dédommagement de tous ceux qui

.../...

ont été spoliés de leurs biens ou contraints de les délaisser.

En effet, il n'est pas certain que le montant qui aura fait l'objet du protocole permettra nécessairement de couvrir l'ensemble des demandes de dédommagement, d'autant que celles-ci peuvent aussi bien provenir de personnes dont les biens ont été identifiés par la Commission Buysse que de personnes dont les biens le seront après enquête de la Commission créée par l'avant-projet de loi.

Il conviendrait que le Parlement puisse débattre de l'avant-projet au vu d'évaluations budgétaires précises lui permettant de mesurer l'effectivité réelle de l'avant-projet.

2. Le système envisagé est source d'insécurité juridique grave en tant qu'il n'établit pas de manière claire et précise le lien existant entre les modalités de financement du régime par l'Etat, les institutions financières et les entreprises d'assurances, d'une part, et le régime de dédommagement, d'autre part, puisque comme il a été souligné sous l'article 9, l'on ne sait sur la base de quels critères la Commission créée par la loi fixera les montants des dédommagements dus à toutes les victimes qui se seront manifestées ainsi qu'à leurs ayants droit.

Cette insécurité est encore accrue en raison de ce qu'un des points essentiels du régime de financement, à savoir la négociation et la conclusion d'un protocole, est dépourvu de tout encadrement juridique et qu'il n'est même pas sûr que ce protocole sera effectivement conclu.

.../...

3. En ce qui concerne l'article 11, celui-ci est obscur. L'actualisation dont il y est question, paraît devoir s'appliquer à la valeur des biens spoliés ou délaissés, à une date déterminée. S'il en est bien ainsi, le texte doit être revu pour mieux exprimer cette idée.

Par ailleurs, aucune indication n'est fournie quant aux critères permettant de déterminer le coefficient d'actualisation.

4. L'article 14, tel qu'il est rédigé, est ambigu. Il peut en effet se comprendre comme offrant aux intéressés le choix entre agir selon les voies du droit commun ou selon le régime particulier que l'avant-projet tend à établir avec cette précision que le demandeur qui se verrait accorder un dédommagement par la Commission ne pourrait pas ultérieurement exiger davantage en se fondant sur le droit commun. Mais il peut également être interprété comme signifiant que les versements visés à l'article 11, alinéa 2, de l'avant-projet sont libératoires et impliquent d'office l'extinction du droit d'agir selon le droit commun non seulement dans le chef de celui qui aurait demandé à être dédommagé sur la base de la loi en projet mais aussi dans celui de tout qui, bien que pouvant s'en prévaloir, ne l'aurait pas fait, préférant par exemple agir selon le droit commun.

Outre que l'ambiguïté du texte est en soi contraire au droit effectif et concret à un tribunal, garanti par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de

.../...

l'homme et des libertés fondamentales (8), l'article examiné, si la seconde interprétation était retenue, devrait être revu pour mieux traduire l'intention de l'auteur de l'avant-projet et l'exposé des motifs devrait indiquer clairement les raisons qui l'ont conduit à adopter une telle solution.

OBSERVATIONS QUANT A LA VERSION NEERLANDAISE DU PROJET

Le texte néerlandais de plusieurs dispositions du projet est susceptible d'amélioration du point de vue de la correction de la langue. Sous réserve des observations de fond précédentes et à titre d'exemple quelques propositions de texte sont faites ci-après :

Chapitre II

Il faudrait écrire : "het Belgische grondgebied". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

(8) Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 30 octobre 1998, F.E. c/ FRANCE, Recueil des arrêts et décisions 1998-VIII, n° 97, pp. 3332 à 3366. Dans cet arrêt, la Cour relève que le système français "n'était pas suffisamment clair et ne présentait pas les garanties suffisantes pour éviter un malentendu quant aux modalités d'exercice des recours offerts et aux limitations découlant de leur exercice simultané".

Article 3

A l'alinéa 4 il faudrait écrire "experts" ou "deskundigen" au lieu de "experten". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 5

A l'alinéa 2 il faudrait écrire "Uit die personeelsleden stelt de Eerste Minister ... aan ...".

A l'alinéa 3 il faudrait écrire "Zij zijn niet stemgerechtigd" au lieu de "Zij hebben geen beraadslagende stem".

Article 7

A l'article 7, § 1er, 2°, devenant le 1°, il faudrait écrire "ten gevolge van" et non "ingevolge". Cette observation vaut pour l'ensemble de l'article.

A l'article 7, § 1er, 3°, devenant le 2°, le mot "geweest" devrait être omis.

Article 10

A l'alinéa 3 il faudrait écrire "bezorgd" au lieu de "overgemaakt".

.../...

A l'alinéa 6, troisième phrase, il faudrait écrire "Als derden worden niet beschouwd : ..."

A l'alinéa 7 il faudrait écrire "De personen bedoeld in het vijfde lid".

A l'alinéa 8 il faudrait écrire "toegang tot "au lieu de "toegang aan".

Chapitre IV

Il vaudrait mieux écrire "Procedure voor de betaling van" au lieu de "Betalingsprocedure van".

Article 11

Il faudrait écrire "... bij een besluit vastgesteld ... de coëfficiënt waarmee de geactualiseerde waarde kan worden berekend van ..."

Article 14

Il faudrait écrire, in fine, "schadeloosstelling voor" et non "schadeloosstelling van".

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het staat vast dat ook andere groepen van personen dan de leden van de Joodse Gemeenschap vervolgd zijn door het Duitse nationaal-socialistische regime. Misschien zijn ook hun goederen geplunderd tijdens de oorlog 1940-1945 of zijn ze toen genoodzaakt geweest hun goederen op Belgisch grondgebied achter te laten. Als uit de ingewonnen inlichtingen mocht blijken dat zulks het geval is, zou er grond bestaan om ten gunste van hen maatregelen tot schadeloosstelling te treffen die vergelijkbaar zijn met die waarin dit voorontwerp voorziet, in voorkomend geval met de aanpassingen die wegens hun specifieke situatie noodzakelijk zouden zijn.

De Regering dient dan ook de passende maatregelen te treffen teneinde ook voor die andere groepen van personen tot een bevredigende oplossing te komen, wat de Regering overigens reeds als haar bedoeling te kennen heeft gegeven (1).

2. Volgens de algemene strekking van het voorontwerp van wet dient de Commissie, waarvan in artikel 2 sprake is, na te gaan of de persoon die om een schadeloosstelling verzoekt, voldoet aan de voorwaarden opgesomd in de wet, inzonderheid in artikel 7, § 1, en in artikel 2, § 2.

(1) Volgens de kennisgeving van de Ministerraad zal de Eerste Minister bij de tweede lezing, (van het voorontwerp van wet) na advies van de Raad van State aan de Raad eveneens een nota betreffende de zigeuners voorleggen.

De betrokkene die aan deze voorwaarden voldoet, heeft recht op een schadeloosstelling waarvan het bedrag door de Commissie wordt vastgesteld. Dusdoende, doet die Commissie uitspraak als administratief rechtscollege. Artikel 2, § 1, tweede lid, bepaalt overigens dat de Commissie uitspraak doet over de aanvragen tot toekenning van een schadeloosstelling, wat goed lijkt aan te geven dat de Commissie een administratief rechtscollege is dat bij de wet wordt ingesteld teneinde kennis te nemen van de aanvragen betreffende subjectieve rechten van politieke aard.

Ook de memorie van toelichting bevestigt dat het gaat om een recht, aangezien daarin uitdrukkelijk van de rechtverkrijgenden wordt gezegd dat zij "zelf recht hebben op een dergelijke schadeloosstelling" (2).

Dat de Commissie een rechtscollege is, betekent daarom nog niet dat ze over bepaalde punten niet naar billijkheid uitspraak zou kunnen doen (3), bijvoorbeeld door de bewijsregeling te verlichten (artikel 9, § 2, van het voorontwerp van wet), of nog, als zulks de bedoeling is van de steller van het voorontwerp, door ex aequo et bono het bedrag vast

(2) Zie de memorie van toelichting, blz. 3.

(3) De bevoegdheid om naar billijkheid uitspraak te doen, is reeds toegekend aan andere administratieve rechtscolleges. Zie bijvoorbeeld artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en artikel 33, § 1, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen (Commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden).

te stellen van de schadeloosstelling die aan de aanvrager moet worden toegekend.

Daaruit volgt dat tegen de beslissingen in betwiste zaken die door dit rechtscollege worden gevelde bij de Raad van State beroep ter zake van administratieve cassatie kan worden ingesteld (4).

Daaruit volgt eveneens dat de procedure die voor de Commissie moet worden gevolgd, grotendeels door de wetgever zelf moet worden geregeld (5).

Een andere consequentie daarvan is dat het onderzochte voorontwerp van wet moet worden aangenomen volgens de

(4) Artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

In advies 13.221/2, dat de Raad van State op 20 december 1978 heeft gegeven over een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 18 april 1980 houdende goedkeuring van het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Koninkrijk Marokko, tot regeling van de financiële gevolgen voortvloeiende uit de toepassing op de Belgische ingezetenen van het «Dahir» houdende wet nr. 1-73-213, ondertekend te Rabat op 12 juli 1976, heeft de afdeling wetgeving de beslissingen die de Commissie krachtens artikel 5 neemt, bestempeld als een rechterlijke beslissing ("administratieve beslissing in betwiste zaken") waartegen bij de Raad van State beroep tot nietigverklaring (administratieve cassatie) kan worden ingesteld. Dat precedent kan dan ook geen grond opleveren om te stellen dat de Commissie die bij dit voorontwerp wordt ingesteld geen rechtscollege is, wel integendeel.

(5) Artikel 160 van de Grondwet.

procedure van het volledige bicameralisme waarin artikel 77, 3°, van de Grondwet voorziet.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Dispositief

Artikel 2

1. Met het oog op een grotere bevattelijkheid van de teksten wordt voorgesteld om in hoofdstuk II alleen de bepalingen betreffende de Commissie te behouden en om de bepalingen omtrent de voorwaarden voor schadeloosstelling daaruit te halen en deze onder te brengen in hoofdstuk III.

Artikel 2, § 1, tweede lid, zou in dat geval als volgt luiden : "De Commissie onderzoekt en doet uitspraak over de aanvragen om schadeloosstelling bedoeld in artikel 7", terwijl het eerste lid van artikel 2, paragraaf 2, zou worden ingevoegd in artikel 7, dat deel uitmaakt van hoofdstuk III van het voorontwerp.

2. Om te voorkomen dat de werkingssfeer van de wet zou moeten worden afgebakend aan de hand van het begrip "lid van de Joodse Gemeenschap van België", welk begrip zowel de aanvragers als de Commissie moeilijkheden zou kunnen

.../...

bezorgen (6), zou het wellicht beter zijn in het dispositief van het voorontwerp elke verwijzing naar dat begrip te schrappen en alleen te bepalen dat er aanleiding bestaat tot schadeloosstelling voor goederen en financiële middelen die ten gevolge van anti-joodse maatregelen van de autoriteiten van de Duitse bezetter of van daden van antisemitische aard die door diezelfde autoriteiten zijn gepleegd, geplunderd zijn of moesten worden achtergelaten. De tekst van het voorontwerp behoort dienovereenkomstig aangepast te worden (7).

3. In artikel 2, paragraaf 2, tweede lid, wordt de Koning ertoe gemachtigd het bij de wet ingestelde stelsel

-
- (6) De "Joodse gemeenschap" is een religieus, sociaal of cultureel begrip met grenslijnen die vanuit juridisch oogpunt wazig zijn en van welk begrip niet bewezen is dat het casu past. Volgens de gemachtigde ambtenaar is het immers niet de bedoeling van de steller van het voorontwerp om personen (of rechtverkrijgenden van personen) die geen deel uitmaken van die "Gemeenschap" alleen daarom uit te sluiten van de werkingssfeer van de ontworpen wet als ook zij hun goederen verloren hebben ten gevolge van de maatregelen waarvan in het voorontwerp sprake is. Uit die precisering volgt dat dit ontwerp inhoudelijk niet de vraag doet rijzen naar de overeenstemming van de tekst met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De tekst zelf behoort evenwel gecorrigeerd te worden om elke formele dubbelzinnigheid wat dit punt betreft op te heffen. Nochtans is het niet nodig het opschrift van het voorontwerp van wet te herzien. Het opschrift heeft immers geen regelgevende kracht en de woorden "leden van de Joodse Gemeenschap van België" hebben wellicht een symbolische waarde.
- (7) Zie bijvoorbeeld bijzondere opmerking nr. 1, die onder artikel 7 wordt gemaakt.

.../...

van schadeloosstelling uit te breiden tot "andere sectoren" op basis van het verslag van de Studiecommissie, die Commissie-Buysse wordt genoemd.

Die taak, die verband houdt met de rechten en verplichtingen van de betrokkenen, mag door de wetgever evenwel niet aan de Koning worden overgelaten. Het voorontwerp van wet moet worden aangevuld door daaraan de andere "sectoren" toe te voegen waarvoor deze specifieke regeling van schadeloosstelling zal gelden (wellicht die van de diamantairs, voor wat de gemachtigde ambtenaar daarvan weet) na inzage van het verslag van de Commissie-Buysse. Bij die gelegenheid dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de gegrondheid van de motieven om bepaalde sectoren, door ze niet te vermelden, van die regeling uit te sluiten.

Opschrift van hoofdstuk III

Het zou juister zijn te schrijven :

"Aanvragen tot schadeloosstelling en verwerking van die aanvragen".

.../...

Artikel 7

1. Om de reden vermeld onder artikel 2 zou het beter zijn het begin van paragraaf 1 als volgt te stellen :

"Art. 7. § 1. Een schadeloosstelling kan worden aangevraagd door eenieder die voldoet aan de volgende voorwaarden : (...)"

2. Wat onderdeel 1° betreft, rijst de vraag of er gegronde redenen zijn om te eisen dat de benadeelde persoon "op om het even welk ogenblik tijdens de periode van 10 mei 1940 tot 8 mei 1945" zijn verblijfplaats in België heeft gehad, zoals de tekst van het voorontwerp voorschrijft.

Die persoon kan immers België verlaten hebben vóór de Duitse invasie en toch geleden hebben onder de vervolging door de nazi's, door inbreuken op de onschendbaarheid van zijn persoon of wegens afpersing waarvoor het voorontwerp een schadeloosstelling beoogt toe te kennen.

Indien de goederen "op het Belgisch grondgebied werden geplunderd of achtergelaten", zoals duidelijk staat in het opschrift van het voorontwerp van wet, is het de afdeling wetgeving niet duidelijk waarom deze personen buiten de werkingssfeer van de wet worden gehouden. Het dispositief van artikel 7 moet hoe dan ook op dat punt explicieter gesteld worden.

.../...

Een soortgelijke opmerking geldt voor personen die in België geen "hoofdverblijfplaats", maar een andere verblijfplaats hebben gehad.

Onderdeel 1° dient bijgevolg te vervallen, zodat alleen in onderdeel 2° de werkingssfeer van het voorontwerp van wet bepaald wordt.

3. Voor de redactie van onderdeel 2° wordt verwezen naar opmerking nr. 2 onder artikel 2.

4. Onderdeel 3° dient zo te worden geformuleerd dat het aangepast is aan de structuur van het artikel.

Artikel 9

1. In het voorontwerp wordt geen uitsluitsel gegeven omtrent de vraag volgens welke criteria het bedrag van de schadeloosstelling wordt berekend.

Gaat het om een volledige schadeloosstelling voor de materiële schade die de betrokkene geleden heeft, waarbij de waarde van de goederen die zijn geplunderd of die hij heeft moeten achterlaten geactualiseerd wordt ?

Gaat het daarentegen om een schadeloosstelling ex aequo et bono ?

.../...

De wetgever moet op dit essentiële punt de vereiste klaarheid brengen.

2. In paragraaf 2 moet de steller van het voorontwerp van wet explicieter aangeven wat dient te worden verstaan onder "onbillijkheden van overwegende aard, die zich (...) bij de toepassing van deze wet mochten voordoen".

Indien het erom gaat, zoals in de memorie van toelichting lijkt te worden aangegeven, de commissie in staat te stellen de regels betreffende de bewijslevering te versoepelen, wegens uitzonderlijke omstandigheden moeten deze omstandigheden in de tekst worden vermeld om beter aan te geven waarin ze bestaan.

Artikel 10

Het is beter om de bestemming van de gegevens, na afloop van de werkzaamheden van de nieuwe commissie te regelen bij een koninklijk besluit genomen na overleg in de Ministerraad, na advies van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (waarin het voorontwerp van wet overigens voorziet), dat zou moeten worden voorgelegd ter bekrachtiging door de wetgever vooraleer het uitwerking heeft. Artikel 22 van de Grondwet wordt aldus nageleefd.

.../...

Hoofdstuk IV - Betalingsprocedure van de schadeloosstellingen, schuldbevrijdend karakter en storting van het saldo

1. In het voorontwerp van wet wordt niet aangegeven voor welke respectieve bedragen de Staat, de financiële instellingen en de verzekeringsmaatschappijen zich ertoe verbinden te storten op een bijzondere rekening die op naam van de Schatkist in de boeken van de Nationale Bank geopend wordt en evenmin hoe de bijdragen van elk worden berekend. Er wordt alleen in voorgeschreven dat een protocol wordt gesloten tussen de verschillende "schuldenaars"; voorts wordt de Koning gemachtigd om een coëfficiënt te bepalen om het bedrag van de bewuste bijdragen te actualiseren. De gestorte bedragen worden geacht schuldbevrijdend te zijn en het beschikbare saldo wordt aan een stichting gestort.

Bij de huidige stand van de inlichtingen waarover de afdeling wetgeving beschikt, weet ze niet of met het aldus uitgedachte systeem al diegenen wier goederen geplunderd of noodgedwongen achtergelaten zijn, zullen kunnen worden vergoed.

Het is immers niet zeker of met het bedrag waarvoor het protocol gesloten zal zijn noodzakelijkerwijs zal kunnen worden ingegaan op alle aanvragen om schadeloosstelling, des te meer daar die zowel kunnen uitgaan van personen wier goederen geïdentificeerd zijn door de Commissie-Buyse, als van personen wier goederen geïdentificeerd zullen zijn na onderzoek door de commissie die door het voorontwerp van wet ingesteld wordt.

.../...

Het parlement moet het voorontwerp kunnen bespreken in het licht van precieze budgettaire ramingen om de werkelijke doeltreffendheid ervan te kunnen nagaan.

2. De ontworpen regeling doet grote rechts-onzekerheid ontstaan in zoverre er niet duidelijk en precies in aangegeven wordt welk verband bestaat tussen enerzijds de nadere regels voor de financiering van het systeem door de Staat, de financiële instellingen en de verzekeringsmaatschappijen, en anderzijds het systeem van schadeloosstelling, aangezien, zoals onder artikel 9 onderstreept is, niet bekend is op basis van welke criteria de bij de wet opgerichte commissie de bedragen zal vaststellen van de schadeloosstellingen die verschuldigd zijn aan alle slachtoffers die zich hebben kenbaar gemaakt, alsmede aan hun rechtverkrijgenden.

Deze rechtsonzekerheid wordt nog groter doordat er voor een van de essentiële punten van de financieringsregeling, namelijk het onderhandelen over het protocol en het sluiten ervan, geenszins een juridisch kader is en het zelfs niet zeker is dat dat protocol werkelijk zal worden gesloten.

3. Artikel 11 is onduidelijk. De actualisering waarvan sprake is, lijkt van toepassing te moeten zijn op de waarde die de geplunderde of achtergelaten goederen op een bepaalde datum hadden. Indien dit het geval is, moet de tekst worden herzien om dat idee beter weer te geven.

.../...

Bovendien wordt geen enkele aanduiding gegeven wat betreft de criteria waarmee de actualiseringscoëfficiënt kan worden bepaald.

4. Zoals artikel 14 gesteld is, is het onduidelijk. Het kan immers worden uitgelegd in die zin dat het aan de betrokkenen de keuze biedt tussen optreden met de rechtsmiddelen van het gemene recht of op grond van de bijzondere regeling die het voorontwerp poogt in te stellen, met dien verstande dat de aanvrager aan wie de commissie een schadeloosstelling toekent, later geen ruimere eis kan stellen op basis van het gemene recht. Het kan echter eveneens zo worden geïnterpreteerd dat de in artikel 11, tweede lid, van het voorontwerp bedoelde stortingen schuldbevrijdend zijn en van rechtswege het verval meebrengen van het recht om volgens het gemene recht op te treden, niet alleen voor degene die op de voet van de ontworpen wet een schadeloosstelling vraagt, maar ook voor degene die, hoewel hij er aanspraak op kan maken, dat niet heeft gedaan, omdat hij bijvoorbeeld wenst op te treden op grond van het gemene recht.

Dat de tekst onduidelijk is, levert niet alleen strijd op met het effectieve en concrete recht op rechterlijke behandeling, dat gewaarborgd wordt bij artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de

.../...

fundamentele vrijheden (8), maar als de tweede interpretatie in aanmerking wordt genomen, moet het onderzochte artikel worden herzien om de bedoeling van de steller van het voorontwerp beter weer te geven en moeten in de memorie van toelichting duidelijk de redenen worden opgegeven die hem ertoe aangezet hebben een dergelijke regeling uit te werken.

OPMERKINGEN OVER DE NEDERLANDSE TEKST VAN HET ONTWERP

De Nederlandse tekst van verscheidene bepalingen van het ontwerp is voor verbetering vatbaar uit een oogpunt van correct taalgebruik. Onder voorbehoud van de vorenstaande inhoudelijke opmerkingen en bij wijze van voorbeeld worden hierna enige tekstvoorstellen gedaan.

Hoofdstuk II

Men schrijve : "het Belgische grondgebied". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

(8) Europees Hof voor de rechten van de mens, arrest van 30 oktober 1998, F.E. t/ FRANKRIJK, Recueil des arrêts et décisions 1998-VIII, nr. 97, blz. 3332 tot 3366. In dat arrest merkt het Hof op : "(le système français) "n'était pas suffisamment clair et ne présentait pas les garanties suffisantes pour éviter un malentendu quant aux modalités d'exercice des recours offerts et aux limitations découlant de leur exercice simultané".

Artikel 3

In het vierde lid schrijve men "experts" of "deskundigen" in plaats van "experten". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 5

In het tweede lid schrijve men "Uit die personeelsleden stelt de Eerste Minister ... aan ..."

In het derde lid schrijve men "Zij zijn niet stemgerechtigd" in plaats van "Zij hebben geen beraadslagende stem".

Artikel 7

In artikel 7, § 1, 2°, dat 1° wordt, schrijve men "ten gevolge van" en niet "ingevolge". Deze opmerking geldt voor heel het artikel.

In artikel 7, § 1, 3°, dat 2° wordt, moet het woord "geweest" vervallen.

Artikel 10

In het derde lid schrijve men "bezorgd" in plaats van "overgemaakt".

.../...

In het zesde lid, derde volzin, schrijve men : "Als derden worden niet beschouwd : ..."

In het zevende lid schrijve men : "De personen bedoeld in het vijfde lid".

In het achtste lid schrijve men "toegang tot" in plaats van "toegang aan".

Hoofdstuk IV

Het zou beter zijn te schrijven "Procedure voor de betaling van" in plaats van "Betalingsprocedure van".

Artikel 11

In het eerste lid schrijve men "... bij een besluit vastgesteld ... de coëfficiënt waarmee de geactualiseerde waarde kan worden berekend van ..."

Artikel 14

Aan het slot schrijve men "schadeloosstelling voor" en niet "schadeloosstelling van".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président du Conseil d'Etat,
voorzitter van de Raad van State,

P. VANDERNOOT,
J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF,

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

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN