KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 20e november 1963 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "waarbij de toepassing van de wetten betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden wordt uitgebreid tot de gevolgen van sommige feiten die zich hebben voorgedaan op het grondgebied van Kongo (Leopoldstad) van Rwanda en van Burundi", heeft de 5e december 1963 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 20 novembre 1963, d'une demande d'avis sur un projet de loi "étendant l'application des lois relatives aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit aux conséquences de certains faits survenus sur les territoires du Congo (Léopoldville), du Rwanda et du Burundi", a donné le 5 décembre 1963 l'avis suivant :

De ontwerp-wet strekt ertoe de voordelen van de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden, gewijzigd bij de wet van 24 april 1957, uit te breiden tot de vergoeding van de Belgische slachtoffers of hun rechthebbenden, van bepaalde schadelijke maatregelen, handelingen, verrichtingen of gewelddaden die zich in Congo, Rwanda en Burundi sedert 1 juli 1960 hebben voorgedaan.

Veel in het ontwerp is, vaak zonder enige wijziging, aan de wet van 15 maart 1954 ontleend. Niet zelden echter hadden die bepalingen heel wat beter kunnen worden geformuleerd. Waar ze zonder meer uit de wet zijn overgedrukt, onthoudt de Raad van State zich niettemin van opmerkingen daaromtrent.

Het ontwerp werkt ook veel met verwijzing als wetgevingtechnisch procédé, om deze of gene bepaling uit de wet van 1954, nu eens ongewijzigd, dan weer onder enige aanpassing, op de gerechtigden toepasselijk te maken.

Wat de bepalingen uit de wet van 1954 betreft die geheel voor het in het ontwerp bedoelde geval berekend zijn, is er voor die methode iets te zeggen. Als de tekst echter, zoals hier vaak het geval is, min of meer ingrijpend moet worden gewijzigd om bruikbaar te zijn, is ze heel wat minder aan te bevelen.

.../...

Louter fictieve opneming van bepalingen uit de wet van 1954, waarbij alleen het nummer van de ingevoegde artikelen wordt vermeld (artikel 10), zal van haar kant tot grote moeilijkheden leiden, met name doordat het ontwerp niet zegt waar die bepalingen moeten komen en de nummering van de artikelen in de ontworpen wet niet met die van de ingevoegde bepalingen overeenstemt.

De Raad van State zou het beter gevonden hebben, niet met verwijzingen en invoegingen te werken maar een geheel nieuwe wet op te stellen, waarin eventueel bepalingen uit de wet van 15 maart 1954 zouden staan. Zulk een ontwerp wenst de Regering echter niet aan het Parlement voor te leggen. Daarom ook geeft de Raad alleen maar een aantal verbeteringen in overweging, waar met verwijzing of invoeging is gewerkt.

ONDERZOEK DER ARTIKELEN.

Artikel 2.

De volgende lezing voor artikel 2 zou evenveel bijzonderheden als die van het ontwerp verstrekken, maar bovendien het voordeel hebben, dat ze ook het doel van de wet omschrijft :

"Artikel 2.-

Deze wet heeft tot doel, de schade te herstellen die als gevolg van de in artikel 4 bedoelde feiten op het grondgebied van Congo (Leopoldstad), Rwanda en Burundi is toegebracht tussen 1 juli 1960 en de door de Koning te bepalen data".

.../...

Artikel 3.

§ 1, eerste lid.

De woorden "Onverminderd haar artikel 10" en "onder de voorwaarden bepaald bij de algemene wet en onder voorbehoud van de hiernavermelde bepalingen" kunnen vervallen. Ze voegen aan de strekking van de bepaling niets toe.

§ 3.

Het komt de Raad van State voor, dat de volgende lezing niet alleen bondiger zou zijn, maar tevens volledíger, want het hoofdstuk III van de algemene wet kent naast pensioenen ook bepaalde vergoedingen :

"Lichaamsgebreken en verergering daarvan leveren grond op voor toekenning van de pensioenen en vergoedingen, bepaald onder hoofdstuk II van de algemene wet ; overlijden levert grond op voor toekenning van de pensioenen en vergoedingen, bepaald in hoofdstuk III van dezelfde wet".

§ 4.

Voor een vlotter lezing en om de hoofdvoorwaarden, namelijk de datum 1 juli 1960 en de eis inzake woon- of verblijfplaats, beter tot hun recht te laten komen, schrijve men :

"§ 4. Deze wet is alleen op Belgen van toepassing.

Die hoedanigheid dienen te bezitten :

a) de getroffene, op 1 juli 1960 en op het tijdstip van de beslissing die het pensioen toekent, of, als de getroffene gestorven is voordat zijn rechten erkend waren, op de datum van het overlijden. Volstrekt vereist is echter, dat de getroffene de 1e juli 1960 in een van de onder artikel 2 genoemde gebieden zijn woonplaats of zijn gewone verblijfplaats had;

.../...

b) bovendien, de rechthebbenden ... (voorts als in het ontwerp) ...".

Artikel 4.

Voor de inleidende volzin van dat artikel wordt de volgende lezing voorgesteld :

"Artikel 4.-

Voor de toepassing van deze wet worden alleen de volgende maatregelen of feiten in aanmerking genomen :...".

Artikel 5.

§ 1.

Voorgesteld wordt, in § 1, tussen het derde en het vierde lid, de tweede paragraaf van artikel 10 over de vervaldatum van het tijdelijk pensioen in te voegen. De bepalingen over de data waarop de pensioenen ingaan en vervallen, zouden aldus in een logische volgorde komen te staan. De eerste vier regels van die bepaling moeten dan worden geschrapt, zodat het artikel als volgt zou beginnen :

"Artikel 5.-

Onverminderd het bepaalde in het vorige lid, gaan het tijdelijk pensioen, de verhogingen daarvan ... in ...".

§ 3.

In de Franse tekst van het eerste lid voege men tussen "victimes" en "de la guerre" het woord "civiles" in.

.../...

§ 5.

"Gegrond zijn" vervange men door "vast lijken te staan". Volgens artikel 20, § 1, van de wet van 15 maart 1954, dat in artikel 10 van het ontwerp op de op deze wet gerechtigden toepasselijk wordt verklaard, kent de Minister, als de pensioenaanspraken vaststaan, pensioen, geen voorschot toe. In de huidige formulering lijken artikel 5, § 5, van het ontwerp en artikel 20 van de wet van 15 maart 1954 niet met elkaar overeen te brengen. Voorschotten worden trouwens zowel in de wet van 15 maart 1954, artikel 33, als in de gecoördineerde wetten op de herstelpensioenen, artikel 45, § 2, verleend als de pensioenaanspraken vast lijken te staan.

Artikel 6.

De lezing die de Raad van State hierna voor het eerste lid voorstelt, heeft het voordeel, dat ze de opdracht van de commissies aangeeft zonder met verwijzingen te werken :

"Artikel 6.-

Te Brussel worden een speciale invaliditeitscommissie en een commissie van beroep ingesteld. Die commissies hebben tot taak onderscheidenlijk in eerste aanleg en in hoger beroep te beschikken op de aanvragen, door de op deze wet gerechtigden ingediend, als daarop niet bij ministeriële beslissing kan worden beschikt".

.../...

Artikel 7.

De term "medeburgers" onder 1° van dat artikel kan een bron van betwistingen zijn en lijkt de bedoeling van de Regering trouwens niet geheel weer te geven. Te oordelen naar hetgeen aan de Raad van State is verklaard, worden hier eigenlijk alle Belgen bedoeld die in Congo, Rwanda of Burundi gevestigd zijn, onverschillig waar zij aldaar hun verblijfplaats hebben. Bovendien gaat het om Belgen alléén. Het ware dan ook verkieslijk "medeburgers" door "landgenoten" te vervangen.

Artikel 9.

Om moeilijkheden ingevolge een tweeledige verwijzing te voorkomen, wordt de volgende lezing voorgesteld :

"Artikel 9.-

De hoofdstaatscommissarissen en de Staatscommissarissen, belast met de toepassing van deze wet, hebben dezelfde bevoegdheid en hoedanigheid als de wet van 19 augustus 1947 betreffende het bewijs door getuigen inzake uit de oorlog 1940 voortspruitende schade aan personen verleent aan enige instelling die is opgericht om zodanige schade vast te stellen, te ramen of te vergoeden.

Zij hebben bij de uitoefening van hun ambt de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie".

.../...

Artikel 10.

§ 1.

Die paragraaf somt uit de wet van 1954 een aantal bepalingen op die ofwel ongewijzigd, ofwel enigszins veranderd, aangepast of verduidelijkt, in het ontwerp worden "ingevoegd".

Om de moeilijkheden waartoe die methode onvermijdelijk zou leiden te ondervangen, wordt in overweging gegeven artikel 10, § 1, als volgt te laten beginnen :

"Artikel 10.-

§ 1. Onder voorbehoud van het bepaalde in de §§ 3 en 4 van dit artikel zijn op de in deze wet bedoelde personen toepasselijk : ...".

§ 3.

Aangezien de bepalingen opgesomd onder § 1 in het ontwerp eigenlijk niet meer worden "ingevoegd", kunnen 1° en 2° van § 3 als overbodig vervallen.

Voorgesteld wordt, die paragraaf als volgt te laten beginnen :

"§ 3. In de bepalingen van de algemene wet die overeenkomstig § 1 van dit artikel terzake toepasselijk zijn verklaard, zijn de onderstaande termen te verstaan als volgt : ...".

Artikel 11.

Aan het slot van het tweede lid schrijve men "artikel 5, § 1, van deze wet".

La loi projetée a pour objet d'étendre les avantages prévus par la loi du 15 mars 1954 relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit, modifiée par la loi du 24 avril 1957, à l'indemnisation des Belges ou de leurs ayants droit, victimes de certaines mesures, faits, opérations ou actes de violence survenus au Congo, au Rwanda et au Burundi depuis le 1er juillet 1960.

De nombreuses dispositions du projet reproduisent, parfois sans y rien modifier, des textes de la loi du 15 mars 1954. Bien que plus d'une fois la rédaction de ces dispositions pourrait être sensiblement améliorée, le Conseil d'Etat s'abstient de toute observation dans les cas où la disposition ne fait que reproduire le texte de la loi du 15 mars 1954.

Le projet fait en outre un usage très fréquent du procédé de la législation par référence, soit qu'il rende applicable aux bénéficiaires une disposition de la loi de 1954 telle quelle, soit qu'il la rende applicable moyennant certaines adaptations.

Si l'on peut admettre ce procédé lorsqu'une disposition de la loi de 1954 s'adapte parfaitement au cas visé par le projet, il est, par contre, beaucoup moins recommandable lorsque, comme c'est fréquemment le cas, son utilisation exige des modifications plus ou moins profondes du texte visé.

Quant au procédé consistant à introduire de manière purement fictive dans le projet des dispositions de la loi de 1954, par simple énumération du numéro des articles ainsi insérés (article 10 du projet), il entraîne des difficultés considérables. Ces difficultés

.../...

résultent notamment du fait que le projet n'indique pas l'endroit où les dispositions insérées doivent prendre place, ainsi que de l'absence de concordance entre le numérotage des articles de la loi projetée et celui des dispositions insérées.

Le Conseil d'Etat estime qu'il eût été préférable, plutôt que de procéder par voie de références et insertions, d'élaborer une loi nouvelle complète, où auraient éventuellement pu figurer des dispositions reprises de la loi du 15 mars 1954. Le Gouvernement ne désirant pas proposer aux Chambres un tel projet, le Conseil d'Etat se bornera à conseiller certaines améliorations aux dispositions dans lesquelles le procédé par référence ou insertion est utilisé.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 2.

Tout en fournissant les mêmes précisions que le texte du projet, la rédaction suivante pour l'article 2 aurait en outre l'avantage de formuler une définition de l'objet de la loi :

"Article 2.-

La présente loi a pour objet la réparation des dommages résultant des faits visés à l'article 4, survenus sur les territoires du Congo (Léopoldville), du Rwanda et du Burundi entre le 1er juillet 1960 et les dates que le Roi fixera".

.../...

Article 3.

§ 1er, alinéa 1er.

Les restrictions "sans préjudice de son article 10" et "dans les conditions prévues par la loi générale et sous réserve des dispositions ci-après" n'ajoutent rien au sens de la disposition et pourraient être supprimées.

§ 3.

Le Conseil d'Etat propose la rédaction suivante qui a paru d'une part plus concise, d'autre part plus complète, étant donné que le chapitre III de la loi générale prévoit non seulement des pensions, mais également certaines indemnités :

"Les infirmités ou leurs aggravations donnent lieu aux pensions et indemnités prévues au chapitre II de la loi générale; les décès donnent lieu aux pensions et indemnités prévues au chapitre III de la même loi".

§ 4.

Le texte ci-après serait d'une lecture plus aisée et mettrait mieux en valeur les conditions essentielles : la date du 1er juillet 1960 ainsi que le lieu de domicile ou de la résidence :

"dans le chef de la victime, au 1er juillet 1960 ainsi qu'au moment de la décision d'octroi de la pension ou, si le décès de la victime est intervenu avant la reconnaissance de ses droits, à la date du décès. Il est toutefois indispensable qu'à la date du 1er juillet 1960 la victime ait eu son domicile ou sa résidence habituelle dans les territoires visés à l'article 2".

.../...

Article 4.

La rédaction suivante est proposée pour la partie liminaire de l'article:

"Article 4.-

Pour l'application de la présente loi, sont seuls pris en considération les mesures ou faits suivants : ... ".

Article 5.

§ 1er.

Il est proposé d'insérer au § 1er, entre les troisième et quatrième alinéas, le § 2 de l'article 10 relatif à la date de l'expiration de la pension temporaire. Cette modification présenterait l'avantage de grouper en un ordre logique, les dispositions concernant les dates du début et de l'expiration des pensions. Les quatre premières lignes de cette disposition seraient en conséquence supprimées et le début de l'article serait rédigé comme suit :

"Article 5.-

Sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent, la pension temporaire, ses majorations ... ".

§ 3.

Dans le texte français de l'alinéa 1er, il y a lieu d'ajouter le mot "civiles" entre les mots "victimes" et "de la guerre".

.../...

§ 5.

Il y aurait lieu de remplacer les mots "sont établis" par "paraissent établis". En effet, lorsque les titres à pension sont établis, l'article 20, § 1er, de la loi du 15 mars 1954, rendu applicable aux bénéficiaires de la présente loi par l'article 10, prévoit l'octroi par le Ministre non pas d'avances, mais bien de la pension; dans la rédaction actuelle, les articles 5, § 5, du projet et 20 de la loi du 15 mars 1954 paraissent donc inconciliables. Rappelons que la loi du 15 mars 1954, article 33, et les lois coordonnées sur les pensions de réparation, article 45, § 2, prévoient toutes deux l'octroi d'avances lorsque les titres à pension paraissent établis.

Article 6.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer l'alinéa premier par le texte suivant, qui a l'avantage de définir, sans recours aux références, la mission des commissions instituées :

"Article 6.-

Il est créé à Bruxelles une commission spéciale d'invalidité et une commission d'appel. Ces commissions ont pour mission de statuer, respectivement au premier degré et en degré d'appel, sur les demandes introduites par les bénéficiaires de la présente loi, lorsqu'elles ne peuvent faire l'objet d'une décision ministérielle".

.../...

Article 7.

Au 1° de cet article, l'emploi du mot "concitoyens" est susceptible de provoquer des contestations et ne paraît d'ailleurs pas traduire fidèlement la volonté du Gouvernement. D'après les explications fournies, ce terme vise en réalité tous les Belges établis au Congo, au Rwanda ou au Burundi quelque soit par ailleurs le lieu de leur résidence sur ces territoires. D'autre part, seuls les Belges sont visés par la disposition. Il serait dès lors préférable de remplacer le mot "concitoyens" par celui de "compatriotes".

Article 9.

Afin d'éviter les complications résultant d'une double référence, la rédaction suivante est proposée :

"Article 9.-

Les commissaires principaux et les commissaires de l'Etat chargés de l'application de la présente loi ont les mêmes compétence et qualité que celles attribuées par la loi du 19 août 1947, relative à la preuve testimoniale en matière de dommages causés aux personnes, résultant de la guerre 1940, à tout organisme institué en vue de la constatation, de l'évaluation ou de l'indemnisation de dommages causés aux personnes par suite de la guerre de 1940.

Ils ont, dans l'exercice de leurs fonctions, la qualité d'officier de police judiciaire".

.../...

Article 10.

§ 1er.

Ce paragraphe énumère une série de dispositions de la loi du 15 mars 1954, qui sont "insérées" dans le projet, soit sans aucune modification, soit moyennant certaines modifications, adaptations ou précisions.

Afin d'éviter les difficultés devant nécessairement résulter de l'emploi de ce procédé, on propose de rédiger comme suit le début de l'article 10, § 1er :

"Article 10.-

§ 1er. Sous réserve des dispositions des §§ 3 et 4 du présent article, sont applicables aux personnes visées par la présente loi : ... ".

§ 3.

Compte tenu de la suppression de l'insertion proprement dite des dispositions énumérées au § 1er, les 1° et 2° du § 3 deviennent superfétatoires.

La rédaction suivante est proposée pour le début de ce paragraphe :

"§ 3. Dans les dispositions de la loi générale rendues applicables conformément au § 1er du présent article, les termes ci-après doivent s'interpréter comme suit : ... ".

Article 11.

A l'alinéa 2 in fine, il faut dire :
"article 5, § 1er, de la présente loi".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	H. BUCH, G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	J. LIMPENS, R. de RYKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.P. HAESAERT, substituut.

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

Le rapport a été présenté par M. J.P. HAESAERT, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. DE KOSTER. (get.) F. LEPAGE.