KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 7e december 1964 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 6 juli 1964 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 Congo (Leopoldstad), van Rwanda en van Burundi", heeft de 10e december 1964 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 7 décembre 1964, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant la loi du 6 juillet 1964 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 10 décembre 1964 l'avis suivant :

Artikel 1 van het ontwerp laat de in artikel 3, § 4, 2°, van de wet van 6 juli 1964 gestelde eisen in zake verblijfplaats vervallen en brengt een aantal wijzigingen aan in de nationaliteitsvereisten. Hierbij zijn geen opmerkingen te maken.

\+

\+ +

Wat de door artikel 2 van het ontwerp voorgestelde wijzigingen aan artikel 6, tweede lid, van de wet van 6 juli 1964 betreft, schijnt de in het 2° voorgestelde regeling op een bepaald punt niet helemaal adequaat te zijn en schijnt ze tevens, met betrekking tot ditzelfde punt, een leemte te vertonen.

De strekking van het 2° van artikel 6, tweede lid, is het herstelpensioen te laten ingaan op de datum zelf van het overlijden van het slachtoffer, op voorwaarde dat de rechthebbenden er zorg voor dragen binnen het jaar van dit overlijden hun aanvraag tot vergoeding in te dienen. Men kan geloven dat het niet zozeer de zorg van de rechthebbenden is die de wetgever wenst te belonen, maar wel dat hij in die zorg het bewijs ziet dat het overlijden van het slachtoffer een werkelijke verstoring van de financiële situatie der rechthebbenden heeft te weeg gebracht, die ten spoedigste en volledig - althans binnen de grenzen van de wet - moet hersteld worden.

.../...

Nu is het denkbaar, gelet op de speciale omstandigheden die het ontwerp hebben noodzakelijk gemaakt, dat de rechtsgeldige vaststelling van het overlijden van het slachtoffer slechts een hele tijd na het overlijden, misschien zelfs meer dan een jaar nadien, kan gebeuren. In dat geval wordt het voor de rechthebbenden moeilijk, zoniet onmogelijk - gelet op de wijze waarop het ingaan van de termijn van een jaar wordt geregeld - om de volledige vergoeding van de geleden schade te bekomen, terwijl geen reden aanwezig schijnt om dit voordeel te onthouden aan deze rechthebbenden, welke misschien een grotere morele beproeving zowel als zwaardere materiële moeilijkheden hebben moeten doorstaan, juist ingevolge de onzekerheid waarin ze verkeerden.

In dit opzicht schijnt de door het voorontwerp voorgestelde tekst dan ook niet helemaal adequaat.

De oplossing van de moeilijkheid kan op twee manieren gebeuren. Vooreerst zou men het 2° van artikel 6, tweede lid, zo kunnen interpreteren, dat een aanvraag door de rechthebbenden kan ingediend worden reeds op het ogenblik dat sterke aanwijzingen voorhanden zijn dat iemand het slachtoffer van ongeregeldheden geworden is, dus nog vóór de rechtsgeldige vaststelling van het overlijden gebeurd is. Het 2° van artikel 6, tweede lid, stelt de ontvankelijkheid van een pensioenaanvraag - in tegenstelling met haar gegrondheid - immers niet afhankelijk van de overlegging van een rechtsgeldige vaststelling van het overlijden van het slachtoffer.

De zwakheid van deze oplossing ligt hierin dat de termijn nog altijd ingaat op het ogenblik van het overlijden en het niet ondenkbaar is dat de onzekerheid betreffende het lot van het slachtoffer de rechthebbenden ervan

.../...

terughoudt binnen de gestelde termijn - waarvan zij overigens lang het uitgangspunt niet kennen - een pensioenaanvraag in te dienen, zodat volgens deze interpretatie toch nog steeds rechthebbenden kunnen benadeeld zijn aan wie geen verwijt van zorgeloosheid kan gericht worden en welke de begunstiging van de wet zo goed als de anderen verdienen.

De tweede oplossing kan erin bestaan, de termijn van één jaar te laten ingaan de dag dat het overlijden van het slachtoffer rechtsgeldig werd vastgesteld. Deze laatste oplossing is, administratief gezien althans, de meest eenvoudige en vertoont geen van de zwakheden welke zich in verband met de eerste oplossing voordoen.

Het 2° van het tweede lid van artikel 6 zou derhalve als volgt kunnen gesteld worden :

"2° ten opzichte van de rechthebbenden, op de datum van het overlijden van het slachtoffer, wanneer de aanvraag wordt ingediend binnen de termijn van één jaar vanaf de datum van de rechtsgeldige vaststelling van dat overlijden".

+

\+ +

.../...

Het 2° van het tweede lid van artikel 6 vertoont ook nog een leemte.

De gebeurtenissen waarop de wet van 6 juli 1964 alsook het ontwerp betrekking hebben, zijn van zo een bijzondere aard dat sommige personen mogelijk vermist kunnen zijn, terwijl hun overlijden op generlei wijze is geconstateerd.

Ten aanzien van de slachtoffers van de oorlog 1940-1945, namelijk ten aanzien van hen die in concentratiekampen gedetineerd zijn geweest, is daarin voorzien bij de wet van 20 augustus 1948, die werkt met een administratieve verklaring van vermoedelijk overlijden voor het geval de vermiste "waarschijnlijk" overleden is.

Bij nader onderzoek van het tegenwoordige ontwerp lijkt het nuttig,voor de slachtoffers van de gebeurtenissen in Congo een soortgelijke procedure als in voornoemde wet van 20 augustus 1948 te organiseren.

De term "rechtsgeldige vaststelling van het overlijden",gebruikt in de hiervoor in het advies voorgestelde tekst,is ruim genoeg om eventueel een dergelijke administratieve verklaring van vermoedelijk overlijden te omvatten. Artikel 6 zou dan bovendien nog met één of meerdere leden kunnen worden aangevuld om de procedure, volgens dewelke de administratieve verklaring kan worden verleend, te regelen.

.../...

Het opstellen van deze regeling is echter vrij delikaat. Bij gebrek aan tijd, maar ook bij gebrek aan enige aanwijzing betreffende de bedoelingen van de Regering dienaangaande - moet de regeling beperkt blijven tot de omstandigheden die zich voordeden in de laatste maanden van 1964 of moet ze zo gesteld worden dat ze zonder beperking van tijd kan gelden?- is het niet mogelijk gebleken een tekst voor te stellen.

\+

\+ +

Tenslotte moge ook nog herinnerd worden aan de wet van 6 augustus 1962 waarbij de toepassing van de wetten op de vergoedingspensioenen wordt uitgebreid tot de gevolgen van sommige schadelijke feiten die zich hebben voorgedaan op het grondgebied van de Republiek Kongo (Leopoldstad), van Rwanda en van Burundi.

De regelingen in deze wet opgenomen, zijn, alhoewel gelijkaardig met deze van de wet van 6 juli 1964, niet steeds in dezelfde termen onder woorden gebracht. De wijzigingen, welke thans aan de wet van 6 juli 1964 worden aangebracht, moeten dus niet noodzakelijk tot de wet van 6 augustus 1962 worden uitgebreid. De harmonisatie van de twee wetten schijnt nochtans toch een zekere bijwerking van de wet van 2 augustus 1962 te eisen, onder meer wat artikel 5 van deze wet betreft.

De bedoelingen van de Regering op dit punt niet kennende, kan de Raad van State alleen de aandacht vestigen op de noodzaak de harmonisatie der twee wetten ter hand te nemen.

L'article 1er du projet, qui supprime les conditions de résidence formulées à l'article 3, § 4, 2°, de la loi du 6 juillet 1964, et apporte certaines modifications aux conditions de nationalité, n'appelle aucune observation.

\+

\+ \+

Quant aux modifications que l'article 2 du projet apporte à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 6 juillet 1964, il est un point sur lequel le régime proposé au 2° ne paraît pas tout à fait adéquat et semble au surplus comporter une lacune.

Le 2°, alinéa 2, de l'article 6 fait courir la pension de dédommagement à partir de la date même du décès de la victime, à la condition pour les ayants droit d'introduire une demande de dédommagement dans le délai d'un an à dater de ce décès. Il est permis de penser que l'intention du législateur n'est pas tellement de récompenser la diligence des ayants droit, mais plutôt de voir dans celle-ci la preuve que le décès de la victime a effectivement détérioré la situation financière des ayants droit au point de nécessiter une réparation urgente et intégrale, à tout le moins dans les limites de la loi.

Or, en raison même des circonstances particulières qui ont justifié le présent projet, il n'est pas exclu qu'un laps de temps assez long , pouvant même dépasser une année, s'écoule entre le décès de la victime et la constatation légale de celui-ci. Dans pareil cas,

.../...

les modalités réglant la prise de cours du délai d'un an rendront difficile, sinon impossible aux ayants droit l'obtention d'une réparation intégrale du dommage subi, alors qu'il ne semble y avoir aucune raison de leur refuser ce bénéfice , d'autant que, en raison précisément de l'incertitude à laquelle ils étaient en proie, ils peuvent avoir connu une épreuve morale plus pénible et avoir dû faire face à des difficultés matérielles plus considérables que d'autres ayants droit .

Le texte proposé à cet égard par l'avant-projet ne paraît dès lors guère adéquat.

Deux solutions s'offrent à ce problème. La première consisterait à interpréter le 2° de l'article 6, alinéa 2, en ce sens qu'une demande est susceptible d'être introduite par les ayants droit dès l'instant où il y a des indices sérieux qu'une personne a été victime des troubles, dès avant donc que le décès ne soit légalement constaté. En effet, le 2° de l'article 6, alinéa 2, ne subordonne pas la recevabilité d'une demande de pension - au contraire du bien-fondé de celle-ci - à la production d'une constatation légale du décès de la victime.

La faiblesse de cette solution réside en ce que le point de départ du délai étant toujours la date du décès, il n'est pas impensable que l'incertitude quant au sort de la victime retienne les ayants droit d'introduire une demande de pension dans le délai fixé - dont ils sont d'ailleurs loin de connaître le point de départ; cette interprétation risque donc de porter préjudice à certains ayants droit qui n'ont nulle négligence à se reprocher et auxquels le bénéfice de la loi doit, au même titre qu'aux autres, être reconnu.

.../...

La seconde solution consisterait à faire courir le délai d'un an à partir de la date de la constatation légale du décès de la victime. Cette dernière solution est la plus simple, sur le plan administratif du moins, et ne comporte aucun des défauts de la première.

Dans ces conditions, le 2° de l'alinéa 2 de l'article 6 pourrait être rédigé ainsi qu'il suit :

"2° a l'égard des ayants droit, à la date du décès de la victime, lorsque la demande est introduite dans le délai d'un an à compter de la constatation légale de ce décès".

\+

\+ \+

Le 2° de l'alinéa 2 de l'article 6 présente aussi une lacune.

Etant donné le caractère particulier des événements auxquels la loi du 6 juillet 1964 ainsi que le projet se rapportent, il pourra arriver que certaines personnes disparaissent alors que leur décès n'aura fait l'objet d'aucune constatation.

Une telle situation a été réglée vis-à-vis des victimes de la guerre 1940-1945, notamment des personnes ayant été détenues dans les camps de concentration, par une loi du 20 août 1948; cette loi prévoit la déclaration administrative de présomption de décès, lorsque le décès de la personne disparue est "probable".

.../...

L'examen du présent projet fait apparaître l'utilité d'organiser, vis-à-vis des victimes des événements du Congo, une procédure similaire à celle qu'avait prévue la loi précitée du 20 août 1948.

L'expression "constatation légale du décès", utilisée dans le texte que propose le présent avis, est suffisamment large pour englober , le cas échéant, une telle déclaration administrative de présomption de décès. L'article 6 pourrait, de surcroît, être utilement complété par un ou plusieurs alinéas réglant la procédure suivant laquelle la déclaration administrative peut intervenir.

Mais, exprimer tout cela dans un texte est fort délicat, et le Conseil d'Etat a dû y renoncer faute non seulement de temps, mais encore de toute indication quant aux intentions du Gouvernement sur ce point : le régime doit-il s'appliquer aux seuls événements des derniers mois de 1964 ou doit-il être conçu de manière générale sans limitation dans le temps ?

\+

\+ +

Enfin, il convient de rappeler la loi du 6 août 1962 étendant l'application des lois sur les pensions de réparation aux conséquences de certains faits dommageables survenus sur les territoires du Congo (Léopoldville), du Rwanda et du Burundi.

.../...

Les dispositions de cette loi, si elles sont analogues à celles de la loi du 6 juillet 1964, ne s'expriment cependant pas toujours en termes identiques. Les modifications que le projet apporte à la loi du 6 juillet 1964 ne doivent donc pas nécessairement être étendues à la loi du 6 août 1962. La mise en harmonie de ces deux lois semble cependant nécessiter certaines retouches à la loi du 2 août 1962, plus particulièrement à son article 5.

Dans l'ignorance des intentions du Gouvernement sur ce point, le Conseil d'Etat ne peut que souligner la nécessité d'accorder les deux lois.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, staatsraad, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

G. VAN BUNNEN, staatsraden,
P. VERMEULEN, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

R. de RYKE, assessseurs de la section de législation,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J.P. HAESAERT, substituut.

La chambre était composée de

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