

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 14 januari 1997 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende diverse wijzigingen aan de wetgeving betreffende de oorlogspensioenen en -renten", heeft op 26 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 14 janvier 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions et rentes de guerre", a donné le 26 juin 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van wet beoogt een wijziging van de diverse wetten betreffende de oorlogspensioenen en -renten. Luidens de memorie van toelichting zijn de meeste bepalingen van het ontwerp vooral van technische aard. Zo wijzigen de bepalingen van hoofdstuk II van het ontwerp de regeling inzake de wijze van koppeling van de oorlogspensioenen en -renten aan de index (artikelen 2 tot 13 van het ontwerp) en brengen de bepalingen van hoofdstuk III diverse wijzigingen aan in sommige bijzondere wetten, zowel wat betreft de vergoedingspensioenen, oorlogspensioenen en -renten toegekend aan de militaire oorlogsslachtoffers en aan hun rechthebbenden, als wat betreft de burgerlijke oorlogsslachtoffers en hun rechthebbenden. Die wijzigingen hebben onder meer betrekking op de aanpassing van de wetgeving aan de verlaging van de burgerlijke meerderjarigheid, op de wijziging van de ingangsdatum van het pensioen, op de omschrijving van de feiten die aanleiding kunnen geven tot een vergoeding, en op wijzigingen betreffende de commissies, in eerste aanleg of in beroep, bevoegd voor het beoordelen van de aanvragen tot vergoeding (artikelen 14 tot 43 van het ontwerp).

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp bevat een groot aantal autonome bepalingen, die impliciet bestaande wettelijke bepalingen wijzigen of voor de toepassing ervan gevolgen hebben. In

.../...

dat verband kan, bij wijze van voorbeeld, worden gewezen op :

- artikel 8 van het ontwerp, luidens welk de zogenaamde oorlogsrenten worden gekoppeld aan spilindexcijfer 138,01; nochtans voorzien andere bijzondere wetten wat de in dit artikel bedoelde renten betreft reeds in een indexmechanisme en in een koppeling aan een spilindexcijfer, zoals bijvoorbeeld artikel 10, § 2, van de wet van 5 juli 1971 (rente zeevissers) en artikel 17 van de wet van 12 juli 1979 (mobilisatierente);
- artikel 12 van het ontwerp, dat weliswaar als een autonome bepaling is opgevat, doch verwijst naar de artikelen 9 tot 11 van het ontwerp, die op hun beurt wijzigingen brengen in de aldaar vermelde bijzondere wetten (1);
- artikel 32 van het ontwerp hetwelk bepaalt dat "alle bevoegdheden toegewezen aan de Commissie voor militaire pensioenen en de Hogere Commissie van beroep inzake militaire pensioenen worden overgenomen door de commissies bepaald bij artikel 47, § 1, 1^o en 2^o, van de samengeordende wetten op de vergoedingspensioenen";

(1) Beter ware het om het bepaalde in artikel 12 van het ontwerp op te nemen in een aan artikel 8, § 2, van het ontwerp toe te voegen derde lid, waarin dan verwezen dient te worden naar de in de artikelen 9 tot 11 van het ontwerp genoemde wetten.

- artikel 38 van het ontwerp hetwelk bepaalt dat "in afwijking van de terzake geldende bepalingen" de commissies bevoegd inzake de statuten van de politieke gevangenen, gedeporteerden van de verplichte tewerkstelling van de oorlog 1940-1945, werkweigeraars, burgerlijke weerstanders, weerstanders door de sluikpers, weerstanders tegen het nazisme en verplicht ingelijfd en bij het Duitse leger, een andere samenstelling krijgen;
- artikel 39 van het ontwerp dat "in afwijking van de terzake geldende bepalingen" een andere samenstelling bepaalt voor de commissies bevoegd inzake de invaliditeitspensioenen voor burgerlijke oorlogsslachtoffers;
- artikel 40 van het ontwerp, luidens welke bepaling "voor de toepassing van artikel 100, 3°, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 17 juli 1991, (...) de schuldvorderingen die voortvloeien uit de beslissingen tot toekenning of herziening inzake burgerlijke oorlogspensioenen geacht (worden) te zijn ontstaan gedurende het kalenderjaar waarop ze betrekking hebben".

Het wetgevingstechnisch procédé, waardoor middels autonome bepalingen de geldende, bij afzonderlijke wetten geregelde, procedures, erkennings- en toekenningsvoorwaarden impliciet worden gewijzigd, zonder formele aanpassing van de bestaande wetgeving, is niet bevorderlijk voor de doorzichtigheid van de toe te passen reglementering, en tast derhalve ook de rechtszekerheid aan.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

Overeenkomstig artikel 2, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State onderzoekt de afdeling wetgeving ambtshalve of de tekst van ontwerpen of voorstellen van wet of van amendementen op dergelijke ontwerpen of voorstellen die aan de Raad worden voorgelegd, betrekking heeft op aangelegenheden bedoeld in artikel 74, artikel 77 of artikel 78 van de Grondwet.

Zoals de afdeling wetgeving in vroegere adviezen reeds heeft uiteengezet, volgt uit de gezamenlijke lezing van de onderdelen 3 en 8 van artikel 77, eerste lid, van de Grondwet dat de organisatie, de bevoegdheid en de taak van de administratieve rechtscolleges moeten worden geregeld volgens de werkwijze van het volledige tweekamerstelsel (1).

Het ontwerp, waarvan artikel 1 uitsluitend verwijst naar een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, wijzigt nochtans de samenstelling van bepaalde

(1) Zie onder meer de adviezen L. 24.111/A.V. - L. 24.594/A.V. van 10 oktober 1995 over twee ontwerpen van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 364/1, 87-92.

commissies welke optreden als administratief rechtscollege (1), hetgeen een regeling uitmaakt betreffende hun organisatie, en hevelt bevoegdheden ervan over, hetgeen een regeling uitmaakt betreffende hun bevoegdheid.

Moeten derhalve worden beschouwd als een aangelegenheid bedoeld in artikel 77 van de Grondwet :

- artikel 21;
- artikel 25, § 2;
- artikel 32, eerste en derde lid;

(1) Het betreft inzonderheid de wijziging van de samenstelling van de commissies bedoeld in de artikelen 45 en 47 van de wetten op de vergoedingspensioenen, samengeordend op 5 oktober 1948, de overheveling van de bevoegdheden van de Commissie voor militaire pensioenen en van de Hogere commissie van beroep inzake militaire pensioenen naar de zo-even genoemde commissies, de wijziging van de bevoegdheden van de commissies bedoeld in artikel 6 van de wet van 21 november 1974 houdende statuut van de verplicht ingelijfde bij het Duitse leger en zijn rechthebbenden, de wijziging in de samenstelling van de commissies "bevoegd inzake de statuten van de politieke gevangenen, gedeporteerden voor de verplichte tewerkstelling van de oorlog 1940-1945, werkweigeraars, burgerlijke weerstanders, weerstanders door de sluikers, weerstanders tegen het nazisme en verplicht ingelijfden bij het Duitse leger" (wet van 24 juli 1952), en van de commissies bevoegd inzake de invaliditeitspensioenen voor burgerlijke oorlogsslachtoffers, bedoeld bij de wet van 15 maart 1954 betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden. Al deze commissies kunnen worden gekwalificeerd als administratieve rechtscolleges (vergelijk met bijvoorbeeld de arresten R.v.St. nrs. 34.336 en 34.337 van 13 maart 1990).

- artikel 36 wat betreft het nieuwe artikel 5bis, tweede en derde lid;
- artikel 38;
- artikel 39;
- artikel 43, §§ 3 en 4.

Artikel 3

1. In de inleidende zin van paragraaf 1 van dit artikel schrijve men :

"Artikel 55bis van dezelfde samengeordende wetten ...".

2.1. Het ontworpen artikel 55bis, tweede lid, geeft het nieuwe indexcijfer aan waaraan de pensioenen en vergoedingen moeten worden gekoppeld. Het derde lid van dit artikel draagt, volgens de memorie van toelichting, de Koning vervolgens op in voorkomend geval een nieuwe spilindex vast te stellen "om in de toekomst rekening te kunnen houden met de eventuele wijzigingen van het spilindexcijfer op het vlak van de wedden en/of de pensioenen in de overheidssector". Met die opdracht aan de Koning wil men voorkomen dat een nieuw indexcijfer voor de overheidspensioenen steeds aanleiding moet geven tot een wetswijziging in de aangelegenheid van de oorlogspensioenen. Artikel 3 van het ontwerp bevat voorts een tweede paragraaf die de Koning opdraagt om de bij paragraaf 1 aangebrachte wijziging uit te voeren door de pensioenbedragen vast te stellen in functie van de nieuwe

.../...

spilindex. Die machtiging geldt dan weer niet voor de bedragen bedoeld in artikel 11 van de samengeordende wetten (ontworpen artikel 3, § 2, tweede lid).

2.2.1. Vooreerst moet hierbij worden opgemerkt dat artikel 3 van het ontwerp, zoals het geredigeerd en opgevat is, een treffende illustratie vormt van gebrekkige wetgevingstechniek. Zo is het af te raden dat een delegatie aan de Koning de vorm aanneemt van een autonome paragraaf in een artikel waarvan de andere paragraaf een wijzigende bepaling is. Bovendien houdt de machtiging, vervat in de tweede paragraaf, rechtstreeks verband met de regeling opgenomen in de wijzigende paragraaf. Ten slotte dient niet te worden verwezen naar de wijzigende bepaling in dit ontwerp, doch naar de bepaling die erdoor gewijzigd wordt, en moet in artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontwerp dus niet worden verwezen naar artikel 2 van het ontwerp, doch naar artikel 11 van de samengeordende wetten.

2.2.2. Onverminderd deze wetgevingstechnische opmerkingen vertoont artikel 3 van het ontwerp ook op het inhoudelijke vlak een gebrek aan coherentie. Het zou immers, zoals de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd, wel degelijk de bedoeling zijn dat de bedragen opgesomd in artikel 11 van de samengeordende wetten in de toekomst bij de invoering van een nieuwe spilindex door de Koning aan die index worden aangepast. Zoals artikel 3, § 2, tweede lid, thans is geredigeerd kan die bedoeling echter niet verwezenlijkt worden.

.../...

2.2.3. Om tegemoet te komen aan de zo-even gemaakte bezwaren zou het ontworpen artikel 55bis, tweede en derde lid, als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Ze worden gekoppeld aan het spilindexcijfer 138,01 en bevatten de verhoging gekoppeld aan dit spilindexcijfer. De Koning stelt de nieuwe basisbedragen van de pensioenen en vergoedingen vast die hieruit voortvloeien, met uitzondering van de bedragen bedoeld in artikel 11.

De Koning mag een ander dan het in het tweede lid bepaalde spilindexcijfer vaststellen, in welk geval Hij de nieuwe basisbedragen vaststelt."

Indien de stellers van het ontwerp zouden ingaan op deze suggestie kan paragraaf 2 van artikel 3 van het ontwerp worden weggelaten. Uiteraard kan in dat geval ook de indeling van artikel 3 in paragrafen wegvallen.

Artikel 4

Het ontworpen artikel 10 kan eenvoudiger worden geredigeerd als volgt :

"Artikel 55bis van de wetten op de vergoedingspensioenen, samengeordend op 5 oktober 1948, is van overeenkomstige toepassing op het pensioenbedrag bedoeld in deze wet."

.../...

Artikel 5

In de Franse tekst van de inleidende zin, vervangen men de woorden "il est apporté" door de woorden "sont apportées".

Artikel 6

In de inleidende zin van dit artikel schrijve men :
"In artikel 21 van dezelfde wet ...".

Artikel 8

Onverminderd de algemene opmerking, dienen in paragraaf 1 van dit artikel de wetten met hun volledig opschrift te worden aangehaald, en wel als volgt :

- "a) - de frontstreeprente ingesteld bij de wet van 1 juni 1919 houdende instelling ener begiftiging ten voordele der strijders van de oorlog 1914-1918;
- de gevangenschapstreeprente ingesteld bij de wet van 24 juni 1952 tot instelling van de gevangenschapstreep voor de militairen die door de vijand werden gevangen genomen tijdens de veldtocht 1914-1918;
- de strijders- en gevangenschapsrente ingesteld bij de wet van 24 april 1958 tot toekenning, onder

.../...

sommige voorwaarden, van een pensioen aan de weduwen die na het schadelijk feit in het huwelijk zijn getreden met een gerechtigde van de wetten op de vergoedingspensioenen, tot het instellen van een strijdersrente en een gevangenschapsrente ten voordele van de strijders, de politieke gevangenen en de krijgsgevangenen van 1940-1945 en ter verwezenlijking van sommige aanpassingen inzake frontstrepen;

- de rente ingesteld bij de wet van 7 juli 1964 tot instelling van een lijfrente ten voordele van de politieke gevangenen van de oorlog 1914-1918;
- de rente ten behoeve van de agenten van de inlichtingendiensten van de oorlog 1914-1918 en de rente ten gunste van de oorlogsweduwen en -wezen ingesteld bij de wet van 8 juli 1970 tot instelling van nieuwe voordelen ten behoeve van de slachtoffers van de militaire plicht of daarmee gelijkgestelde plicht;
- de rente ten behoeve van sommige onderhorigen van de Oostkantons en hun rechthebbenden ingesteld bij de wet van 27 juli 1973 tot instelling van een rente ten behoeve van de onderhorigen van de kantons Eupen, Malmédy en Sankt-Vith en van Kelmis die tijdens de oorlog 1914-1918 in het Duitse leger gediend hebben en krachtens het Verdrag van Versailles Belg geworden zijn, en ten behoeve van hun rechtverkrijgenden;

.../...

- de rente ten behoeve van de Belgische militairen die tijdens de verschillende fazen van de mobilisatie 1939-1940 dienst hebben volbracht ingesteld bij de wet van 12 juli 1979 houdende nieuwe maatregelen ten gunste van de slachtoffers van de vaderlandslievende plicht;
- de rente ingesteld bij de wet van 7 juni 1989 houdende maatregelen ten gunste van de personen die het statuut bezitten van de verplicht ingelijfd en bij het Duitse leger en hun rechthebbenden;
- b) - de rente ingesteld bij de wet van 12 december 1969 tot instelling van een lijfrente ten voordele van de gedeporteerden van de oorlog 1914-1918 en van de werkweigeraars en de gedeporteerden voor de verplichte tewerkstelling van de oorlog 1940-1945, alsmede de rente ten voordele van de rechthebbenden van deze personen ingesteld bij de wet van 23 december 1970 tot instelling van nieuwe voordelen ten gunste van de burgerlijke slachtoffers van de oorlogen 1914-1918 en 1940-1945 en van hun rechthebbenden;
- de rente ingesteld bij de wet van 5 juli 1971 tot toekenning van een rente aan de zeevissers die tijdens de oorlog 1914-1918 de zeevisserij hebben beoefend vanuit Britse, Franse of Belgische havens en vanuit Britse havens tijdens de oorlog 1940-1945;

.../...

- de rente ten voordele van de weerstanders tegen het nazisme en hun rechthebbenden ingesteld bij de wet van 4 juni 1982 houdende nieuwe maatregelen ten voordele van de weerstanders tegen het nazisme in de ingelijfde gebieden, de werkweigeraars, de gedepor-teerden, de burgerlijke slachtoffers van beide oorlogen en hun rechthebbenden."

Artikel 9

Men schrijve "In artikel 25, § 1, van de wet van 3 juni 1982 ..." in plaats van "In het eerste lid van artikel 25 van de wet van 3 juni 1982 ...".

Artikel 15

In de inleidende zin van dit artikel schrijve men "... dezelfde samengeordende wetten ...". Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 16 tot 21 van het ontwerp.

Artikel 17

Het opleggen van de motiveringsplicht in het ontworpen artikel 20bis is overbodig omdat die verplichting reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, die de administratieve overheden ertoe verplicht hun individuele en schriftelijke bestuurshandelingen uitdrukkelijk te motive-

.../...

ren. Men schrappe bijgevolg de woorden "bij gemotiveerd besluit".

Artikel 20

Men late dit artikel aanvangen met de woorden : "In artikel 45, § 3, eerste lid, van ...".

Artikel 21

1. De samenstelling van de commissies wordt op een onvolledige wijze opgesomd in de ontworpen paragraaf 1, aangezien uit de tweede paragraaf van dit artikel blijkt dat er ook ondervoorzitters zijn.

2. Het verdient aanbeveling, in paragraaf 1, de woorden "naargelang het geval" (punt 1°, derde streepje, en punt 2°, derde streepje) te vervangen door de woorden "overeenkomstig de hoedanigheid van de aanvrager".

3. Nog in paragraaf 1 kunnen de afkortingen tussen haakjes beter worden weggelaten.

.../...

Artikel 22

In dit artikel schrijve men :

"In artikel 57, § 2, van dezelfde samengeordende wetten, vervangen bij de wet van 26 juli 1952, worden ...".

Artikel 24

In de inleidende zin van dit artikel schrijve men : "Artikel 60 van dezelfde wet wordt ...".

Artikel 27

De aanpassing van de leeftijdsgrens in functie van de verlaging van de burgerlijke meerderjarigheid in het stelsel van de vergoedingspensioenen (artikel 18 van het ontwerp) wordt voor de wezen die nog recht geven op kinderbijslag (bijvoorbeeld omwille van voortgezette studies), gecompenseerd door de leeftijd te verhogen tot uiterlijk 25 jaar.

De wijziging die artikel 27 in de wet van 4 juni 1982 tot wijziging van de pensioenregeling der oorlogsweduwen beoogt door te voeren, bevat geen gelijkaardige aanpassing. Volgens de uitleg verschaft door de gemachtigde van de regering is dit niet gebeurd, onder meer gelet op het beperkte aantal personen die er nog voor in aanmerking komen. In dat verband moet niettemin worden opgemerkt dat

.../...

een verschillende behandeling van gelijkwaardige situaties moeilijk kan worden gerechtvaardigd op grond van het aantal gerechtigden. Meer bepaald vormt hun gering aantal geen relevant gegeven om hen van het voordeel uit te sluiten. Het zal uiteindelijk ter beoordeling staan van het Arbitragehof of een dergelijk verschil van behandeling in overeenstemming is met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 33 van het ontwerp.

Artikelen 28 en 30

Men schrijve telkens "van dezelfde wet" in plaats van "van voornoemde wet van".

Artikel 32

Onverminderd de algemene opmerking, dient in deze bepaling in elk geval gepreciseerd te worden dat de commissies, bedoeld in dit artikel, die zijn welke opgericht werden met toepassing van artikel 67 van de gecoördineerde wetten op de militaire pensioenen.

.../...

Artikel 33

In dit artikel schrijve men : "In artikel 5, § 3bis, 5º, tweede en derde lid van de wetten ...".

Artikel 34

In dit artikel dienen tevens de wijzigende wetten van 27 mei 1969 en 18 juli 1973 te worden aangehaald.

Artikel 35

Men late dit artikel aanvangen als volgt : "In artikel 17quater, § 5, tweede lid van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 7 juni 1989, worden ...".

Artikel 37

De wijziging welke dit artikel beoogt aan te brengen in artikel 2, eerste lid, van de wet van 24 juli 1952, zal tot gevolg hebben dat niet langer een minimale rang is bepaald waartoe de betrokken ambtenaar moet behoren. Vraag is of zulks wel aangewezen is.

.../...

Artikel 41

In dit artikel dienen in 1° de wijzigende wet van 7 juni 1989 en in 2° de wijzigende wetten van 29 maart 1956 en 20 mei 1994 te worden aangehaald.

Artikel 42

In de Nederlandse tekst schrijve men : "... de eerste dag van de maand na die waarin deze wet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad ...".

PORTEE DU PROJET

Le projet de loi soumis pour avis vise à modifier diverses lois relatives aux pensions et rentes de guerre. Selon l'exposé des motifs, la plupart des dispositions du projet sont de nature essentiellement technique. C'est ainsi que les dispositions du chapitre II du projet modifient les règles de rattachement des pensions et des rentes de guerre à l'indice-pivot (articles 2 à 13 du projet) et que les dispositions du chapitre III apportent diverses modifications à certaines lois particulières, tant en ce qui concerne les pensions de réparation et les pensions et rentes de guerre accordées aux victimes militaires de la guerre et à leurs ayants droit qu'en ce qui concerne les victimes civiles de la guerre et leurs ayants droit. Ces modifications visent entre autres à adapter la législation suite à l'abaissement de l'âge de la majorité civile, à modifier la date de prise de cours de la pension, à décrire les faits donnant droit à réparation et à apporter des aménagements en ce qui concerne les commissions, en première instance ou en appel, compétentes pour statuer sur les demandes de réparation (articles 14 à 43 du projet).

OBSERVATION GENERALE

Le projet contient un nombre important de dispositions autonomes qui modifient implicitement des dispositions légales existantes ou qui ont une incidence sur l'application de celles-ci. L'on notera à ce sujet les exemples suivants :

- l'article 8 du projet selon lequel les rentes dites de guerre sont rattachées à l'indice-pivot 138,01; néanmoins, en ce qui concerne les rentes visées dans cet article, d'autres lois particulières prévoient déjà un mécanisme d'indexation et la liaison à l'indice-pivot, comme par exemple l'article 10, § 2, de la loi du

- 5 juillet 1971 (rente des pêcheurs marins) et l'article 17 de la loi du 12 juillet 1979 (rente de mobilisation);
- l'article 12 du projet qui s'il est conçu comme une disposition autonome, fait toutefois référence aux articles 9 à 11 du projet qui, à leur tour, apportent des modifications aux lois particulières qui y sont mentionnées (1);
 - l'article 32 du projet, lequel énonce que "toutes les compétences dévolues à la Commission des pensions militaires et à la Commission supérieure d'appel des pensions militaires sont reprises par les commissions prévues à l'article 47, § 1er, 1^o et 2^o, des lois coordonnées sur les pensions de réparation";
 - l'article 38 du projet, lequel énonce que "par dérogation aux dispositions légales applicables en l'espèce", les commissions compétentes en matière de statuts de prisonniers politiques, déportés pour le travail obligatoire de la guerre 1940-1945, réfractaires, résistants civils, résistants par la presse clandestine, résistants au nazisme et incorporés de force dans l'armée allemande", sont modifiées dans leur composition;
 - l'article 39 du projet qui, "par dérogation aux dispositions légales applicables en l'espèce", prévoit une autre composition pour les commissions compétentes en

(1) Mieux vaudrait intégrer l'énoncé de l'article 12 du projet dans un alinéa 3 à ajouter à l'article 8, § 2, du projet, dans lequel il y aurait lieu de faire référence aux lois indiquées dans les articles 9 à 11 du projet.

matière de pensions d'invalidité pour les victimes civiles de la guerre;

- l'article 40 du projet, selon lequel "pour l'application de l'article 100, 3°, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, les créances résultant des décisions d'octroi ou de révision prises en matière de pensions civiles de guerre, sont censées être nées durant l'année civile à laquelle elles se rapportent".

Le procédé de technique législative consistant à modifier implicitement au moyen de dispositions autonomes les procédures et les conditions de reconnaissance et d'octroi réglées par des lois particulières, sans adaptation formelle de la législation existante, ne favorise pas la transparence de la réglementation à appliquer et porte dès lors également préjudice à la sécurité juridique.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 1er

Conformément à l'article 2, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation examine d'office si le texte de projets ou de propositions de loi ou d'amendements à ces projets ou propositions soumis au Conseil, a pour objet des matières visées à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78 de la Constitution.

Ainsi que la section de législation l'a déjà expliqué dans des avis antérieurs, il ressort de la combi-

.../...

naison des points 3 et 8 de l'article 77, alinéa 1er, de la Constitution, que l'organisation, la compétence et la mission des juridictions administratives doivent être réglées selon la procédure du bicaméralisme égalitaire (1).

Le projet, dont l'article 1er fait exclusivement référence à une matière visée à l'article 78 de la Constitution, modifie néanmoins la composition de certaines commissions qui agissent en qualité de juridiction administrative (2), ce qui revient à régler leur organisation, et transfère certaines de leurs attributions, ce qui revient à régler leur compétence.

(1) Voir notamment les avis L. 24.111/A.G. - L. 24.594/A.G. du 10 octobre 1995 sur deux projets de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 364/1, 87-92.

(2) Il s'agit notamment de la modification de la composition des commissions visées aux articles 45 et 47 des lois sur les pensions de réparation, coordonnées le 5 octobre 1948, du transfert aux commissions précitées des compétences dévolues à la Commission des pensions militaires et à la Commission supérieure d'appel en matière de pensions militaires, de la modification des compétences des commissions visées à l'article 6 de la loi du 21 novembre 1974 portant statut de l'incorporé de force dans l'armée allemande et de ses ayants droit, de la modification de la composition des commissions "compétentes en matière de statuts de prisonniers politiques, déportés pour le travail obligatoire de la guerre 1940-1945, réfractaires, résistants civils, résistants par la presse clandestine, résistants au nazisme et incorporés de force dans l'armée allemande" (loi du 24 juillet 1952) et des commissions compétentes en matière de pensions d'invalidité pour les victimes civiles de la guerre visées 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. Toutes ces commissions peuvent être qualifiées de juridictions administratives (cf., par exemple, les arrêts C.E. n°s 34.336 et 34.337 du 13 mars 1990).

Doivent dès lors être considérés comme une matière visée à l'article 77 de la Constitution :

- l'article 21;
- l'article 25, § 2;
- l'article 32, alinéas 1er et 3;
- l'article 36, en ce qui concerne le nouvel article 5bis, alinéas 2 et 3;
- l'article 38;
- l'article 39;
- l'article 43, §§ 3 et 4.

Article 3

1. Dans la phrase liminaire du paragraphe 1er de cet article, on écrira :

"L'article 55bis des mêmes lois coordonnées ...".

2.1. L'article 55bis, alinéa 2, en projet, donne le nouvel indice auquel il convient de rattacher les pensions et indemnités. Selon l'exposé des motifs, l'alinéa 3 de cet article confère au Roi le pouvoir de fixer, le cas échéant, un nouvel indice-pivot "pour pouvoir tenir compte à l'avenir des éventuels changements d'indice-pivot qui interviendront au niveau des traitements et/ou des pensions du secteur public". L'intention est d'éviter, par cette délégation donnée au Roi, que l'application d'un nouvel indice aux pensions du secteur public n'impose chaque fois une modi-

.../...

fication de loi en matière de pensions de guerre. L'article 3 du projet contient en outre un second paragraphe conférant au Roi le pouvoir d'exécuter la modification apportée par le paragraphe 1er en fixant les taux des pensions en fonction du nouvel indice-pivot. Cette délégation ne s'applique par contre pas aux taux visés à l'article 11 des lois coordonnées (article 3, § 2, alinéa 2, en projet).

2.2.1. Il y a lieu d'observer, tout d'abord, à cet égard que l'article 3 du projet, tel qu'il est rédigé et conçu, est l'illustration parfaite d'une technique législative défectueuse. Ainsi, il n'est pas conseillé qu'une délégation au Roi prenne la forme d'un paragraphe autonome dans un article dont l'autre paragraphe est une disposition modificative. En outre, la délégation prévue dans le second paragraphe se rapporte directement aux règles prévues dans le paragraphe modificatif. Enfin, il n'y a pas lieu de faire référence à la disposition modificative dans le présent projet, mais bien à la disposition qu'il modifie, de sorte que l'article 3, § 2, alinéa 2, du projet, ne doit pas se référer à l'article 2 du projet, mais bien à l'article 11 des lois coordonnées.

2.2.2. Sous réserve de ces observations d'ordre légistique, l'article 3 du projet manque également de cohérence du point de vue du contenu. En effet, comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, l'intention serait effectivement qu'à l'avenir, lors de l'introduction d'un nouvel indice-pivot ce soit le Roi qui adapte à cet indice les taux énumérés à l'article 11 des lois coordonnées. Toutefois, l'article 3,

.../...

§ 2, alinéa 2, dans sa forme actuelle, ne permet pas la réalisation de cette intention.

2.2.3. Pour remédier aux inconvénients qui viennent d'être évoqués, l'article 55bis, alinéas 2 et 3, en projet, pourrait être rédigé comme suit :

"Ils sont rattachés à l'indice-pivot 138,01 et comportent la majoration liée à cet indice-pivot. Le Roi fixe les nouveaux taux de base des pensions et indemnités qui en découlent, excepté les taux visés à l'article 11.

Le Roi peut fixer un autre indice-pivot que celui prévu à l'alinéa 2, auquel cas Il fixe les nouveaux taux de base."

Dans l'hypothèse où les auteurs du projet suivraient cette suggestion, le paragraphe 2 de l'article 3 du projet pourrait être omis. Dans ce cas, l'article 3 ne devrait évidemment plus être divisé en paragraphes.

Article 4

L'article 10, en projet, pourrait être rédigé plus simplement comme suit :

"L'article 55bis des lois sur les pensions de réparation, coordonnées le 5 octobre 1948, s'applique au montant de la pension visé par la présente loi".

.../...

Article 5

Dans la phrase liminaire, il convient de remplacer les mots "il est apporté" par les mots "sont apportées".

Article 6

La phrase liminaire de cet article, s'écrira ainsi qu'il suit : "A l'article 21 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :".

Article 8

Sous préjudice de l'observation générale, il y a lieu d'indiquer les lois par leur intitulé complet au paragraphe 1er de cet article :

- "a) - la rente de chevrons de front, instituée par la loi du 1er juin 1919 établissant une dotation au profit des combattants de la guerre de 1914-1918;
- la rente de chevrons de captivité, créée par la loi du 24 juin 1952 créant le chevron de captivité pour les militaires capturés par l'ennemi au cours de la campagne 1914-1918;
- la rente de combattant et de captivité, instituée par la loi du 24 avril 1958 accordant sous certaines conditions, une pension aux veuves qui ont épousé,

.../...

après le fait dommageable, un bénéficiaire des lois sur les pensions de réparation, créant une rente de combattant et de captivité en faveur des combattants, des prisonniers politiques et des prisonniers de guerre de 1940-1945 et réalisant certains ajustements en matière de rente pour chevrons de front;

- la rente instituée par la loi du 7 juillet 1964 créant une rente viagère en faveur des prisonniers politiques de la guerre 1914-1918;
- la rente en faveur des agents des services de renseignements de la guerre 1914-1918 et la rente en faveur des veuves et orphelins de guerre, instituées par la loi du 8 juillet 1970 créant de nouveaux avantages en faveur des victimes du devoir militaire ou d'un devoir assimilé;
- la rente en faveur de certains ressortissants des cantons de l'Est et de leurs ayants droits, instituée par la loi du 27 juillet 1973 créant une rente en faveur des ressortissants des cantons d'Eupen, Malmédy et Saint-Vith et de La Calamine, qui ont servi dans l'armée allemande pendant la guerre 1914-1918 et sont devenus Belges en vertu du Traité de Versailles, et en faveur de leurs ayants cause;
- la rente en faveur des militaires belges qui ont effectué du service au cours des différentes phases de la mobilisation en 1939-1940, instituée par la

.../...

loi du 12 juillet 1979 portant de nouvelles mesures en faveur des victimes du devoir patriotique;

- la rente instituée par la loi du 7 juin 1989 portant des mesures en faveur des bénéficiaires du statut de l'incorporé de force dans l'armée allemande et de leurs ayants droit;
- b) - la rente instituée par la loi du 12 décembre 1969 créant une rente viagère en faveur des déportés de la guerre 1914-1918 et des réfractaires et des déportés pour le travail obligatoire de la guerre 1940-1945, ainsi que la rente en faveur des ayants droit de ces personnes instituée par la loi du 23 décembre 1970 créant de nouveaux avantages en faveur des victimes civiles des guerres 1914-1918 et 1940-1945 et de leurs ayants droit;
- la rente instituée par la loi du 5 juillet 1971 accordant une rente aux pêcheurs marins ayant pratiqué la pêche maritime au départ de ports britanniques, français et belges durant la guerre 1914-1918 et au départ de ports britanniques durant la guerre 1940-1945;
- la rente en faveur des résistants au nazisme et de leurs ayants droit, créée par la loi du 4 juin 1982 portant des mesures nouvelles en faveur des résistants au nazisme dans les régions annexées, des réfractaires, des déportés, des victimes civiles des deux guerres et de leurs ayants droit."

.../...

Article 9

On écrira "A l'article 25, § 1er, de la loi du 3 juin 1982 ..." au lieu de "A l'alinéa 1er de l'article 25 de la loi du 3 juin 1982 ...".

Article 15

Dans la phrase liminaire de cet article, on écrira "... des mêmes lois coordonnées ...". Les articles 16 à 21 du projet appellent la même observation.

Article 17

Il est superflu d'imposer l'obligation de motivation dans l'article 20bis en projet dès lors que cette obligation découle déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, qui oblige les autorités administratives à motiver formellement leurs actes administratifs écrits de portée individuelle. On omettra dès lors les mots "par arrêté motivé".

Article 20

Il y aurait lieu de rédiger le début de cet article en ces termes : "A l'article 45, § 3, alinéa 1er, de ...".

.../...

Article 21

1. La composition des commissions est énumérée d'une manière incomplète au paragraphe 1er en projet, dès lors qu'il appert du second paragraphe de cet article qu'il y a également des vice-présidents.

2. Au paragraphe 1er, il est recommandé de remplacer les mots "selon le cas" (1º, troisième tiret, et 2º, troisième tiret) par les mots "en fonction de la qualité du demandeur".

3. Mieux vaudrait également omettre les sigles entre parenthèses au paragraphe 1er.

Article 22

On écrira à cet article :

"Dans l'article 57, § 2, des mêmes lois coordonnées, remplacé par la loi du 26 juillet 1952, les mots ...".

Article 24

Dans la phrase liminaire de cet article, on écrira : "L'article 60 de la même loi ...".

.../...

Article 27

Pour les orphelins qui donnent encore droit à des allocations familiales (par exemple, parce qu'ils poursuivent des études), l'adaptation de la limite d'âge en fonction de l'abaissement de l'âge de la majorité civile dans le régime des pensions de réparation (article 18 du projet) est compensée en fixant la limite d'âge à 25 ans au plus.

La modification que l'article 27 vise à apporter dans la loi du 4 juin 1982 réformant le régime de pension des veuves de guerre, ne comporte pas d'adaptation similaire. Selon les explications fournies par le délégué du gouvernement, cela n'a pas été fait en raison, entre autres, du nombre limité de personnes entrant encore en ligne de compte. Il y a toutefois lieu de faire remarquer à ce sujet qu'un traitement différent de situations analogues peut difficilement se justifier en se basant sur le nombre d'ayants droit. Plus précisément, leur nombre réduit ne justifie pas leur exclusion du bénéfice de cet avantage. La compatibilité d'une telle différence de traitement avec le principe constitutionnel de l'égalité relèvera en définitive de l'appréciation de la Cour d'arbitrage.

L'article 33 du projet appelle la même observation.

Articles 28 et 30

.../...

On écrira chaque fois "de la même loi" au lieu de "de la loi du ... précitée".

Article 32

Sans préjudice de l'observation générale, il y a en tout cas lieu de préciser dans cette disposition que les commissions visées dans cet article sont celles qui ont été créées en application de l'article 67 des lois coordonnées sur les pensions militaires.

Article 33

On écrira dans cet article : "Dans l'article 5, § 3bis, 5^o, alinéas 2 et 3, des lois ...".

Article 34

Il y a lieu de faire également référence, dans cet article, aux lois modificatives des 27 mai 1969 et 18 juillet 1973.

Article 35

Le début de cet article s'écrira comme suit : "Dans l'article 17quater, § 5, alinéa 2, de la même loi, inséré par la loi du 7 juin 1989, les mots ...".

.../...

Article 37

La modification que cet article vise à apporter à l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 24 juillet 1952 aura pour conséquence que dorénavant il ne sera plus fixé de rang minimum auquel doit appartenir le fonctionnaire concerné. La question est de savoir si une telle modification est bien indiquée.

Article 41

Il y a lieu de faire référence, dans le 1^o de cet article, à la loi modificative du 7 juin 1989 et, dans le 2^o, aux lois modificatives des 29 mars 1956 et 20 mai 1994.

Article 42

Il conviendrait de rédiger le texte néerlandais ainsi qu'il suit : "... de eerste dag van de maand na die waarin deze wet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heer G. SCHRANS
Monsieur
Mevrouw Y. MERCHIER
Madame

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

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. DE BRABANDERE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. DE BRABANDERE.

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE