

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 8 april 1998 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende nieuwe maatregelen ten voordele van de oorlogsslachtoffers", heeft op 7 mei 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 8 avril 1998, d'une demande d'avis sur un projet de loi "instaurant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre", a donné le 7 mai 1998 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het voorliggend voorontwerp beoogt een aantal maatregelen te nemen ten voordele van de oorlogsslachtoffers, met name :

- de termijnen voor het indienen van aanvragen met het oog op het verkrijgen van alle bestaande statuten van nationale erkentelijkheid worden heropend (artikel 2 van het ontwerp), zij het dat het statuut enkel "ten morele titel" kan worden toegekend (artikel 3); de aanvraag zal moeten worden ingediend binnen een termijn van twaalf maanden te rekenen vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe wet en het statuut wordt verleend door de bevoegde minister op advies van een commissie van nationale erkentelijkheid (artikel 4);
- voor de leden van de joodse gemeenschap wordt een nieuw statuut van nationale erkentelijkheid gecreëerd, namelijk dat van tijdens de tweede wereldoorlog ondergedoken joods kind (artikel 5); bovendien kunnen de leden van de joodse gemeenschap die op 10 mei 1940 in België verbleven het statuut van buitenlander politieke gevangene verkrijgen (artikel 7);
- burgerlijke weerstanders die daden ten voordele van de joodse gemeenschap gesteld hebben, kunnen onder nog te bepalen voorwaarden aanspraak maken op het erediploma van Rechtvaardige (artikel 6).

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

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

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

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

Vraag is nu of door het erkennen van een statuut van nationale erkentelijkheid louter "ten morele titel" (1),

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

zoals het ontwerp dat beoogt, in feite geen fundamentele ongelijkheid tussen personen die in dezelfde voorwaarden verkeren, geschapen wordt. Zij die "ten morele titel" erkend zullen worden, vervullen immers per definitie dezelfde voorwaarden als diegenen die in het verleden erkend werden en komen dus evenzeer in aanmerking om de materiële voordelen verbonden aan de statuten te verkrijgen.

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

2. Zowel de statuten van nationale erkentelijkheid te verlenen na heropening van de termijnen als dat van ondergedoken joods kind, worden blijkens artikel 4, § 2, respectievelijk 5, § 4, van het voorontwerp, verleend na advies van "een commissie van nationale erkentelijkheid" waarvan de samenstelling en de werking door de Koning worden bepaald.

Uit de tekst blijkt geenszins dat het in de beide gevallen om dezelfde commissie gaat, ofschoon dat wel de bedoeling lijkt te zijn (1).

(1) De memorie van toelichting verduidelijkt enkel dat het in het eerste geval steeds om dezelfde commissie gaat.

Gelet op het belang van die op te richten commissie van nationale erkentelijkheid acht de Raad van State het aangewezen de oprichting ervan en de opdracht aan de Koning om de samenstelling en de werking ervan te bepalen, te regelen in een apart hoofdstuk, dat vooraan het voorontwerp zou komen.

Artikel 3

Indien de beperking "ten morele titel" gehandhaafd blijft, moet worden opgemerkt dat dit artikel dubbelzinnig is, daar het slaat op "de toekenning van de in artikel 2 bedoelde statuten" in het algemeen, zonder onderscheid te maken naargelang deze statuten al dan niet toegekend worden ingevolge het heropenen van de termijnen, daar waar duidelijk alleen de hypothese van de toekenning ingevolge het heropenen bedoeld wordt (1).

Artikel 4

Het eerste zinsdeel van paragraaf 3 is onduidelijk geformuleerd. Volgens de artikelen 2, 3 en 4, § 1, van het voorontwerp betreft het immers een aanvraag tot het verkrijgen van een statuut en niet een aanvraag "... om aanspraak te maken op het morele voordeel vervat in deze wet."

(1) Zie ook het tekstvoorstel in voetnoot 1 op blz. 3 van dit advies.

PORTEE DE L'AVANT-PROJET

Le présent avant-projet vise à prendre un certain nombre de mesures en faveur des victimes de la guerre, notamment :

- les délais d'introduction des demandes en vue de l'obtention de tous les statuts de reconnaissance nationale existants sont rouverts (article 2 du projet), étant entendu que le statut ne peut être octroyé qu'à "titre moral" (article 3); la demande devra être introduite dans un délai de douze mois prenant cours à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et le statut sera accordé par le ministre compétent après avis d'une commission de reconnaissance nationale (article 4);
- en ce qui concerne les membres de la communauté juive, il est créé un nouveau statut de reconnaissance nationale, à savoir celui d'enfant juif caché pendant la seconde guerre mondiale (article 5); en outre, les membres de la communauté juive qui résidaient en Belgique au 10 mai 1940 peuvent obtenir le statut d'étranger prisonnier politique (article 7);
- les résistants civils ayant accompli des actes en faveur de la communauté juive peuvent demander le diplôme d'honneur de Juste sous certaines conditions qui doivent encore être définies (article 6).

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

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

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

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

.../...

La question est maintenant de savoir si, par l'octroi d'un statut de reconnaissance nationale "à titre purement moral" (1), comme le vise le projet, ce dernier ne crée pas en fait une inégalité fondamentale entre des personnes se trouvant dans les mêmes conditions. En effet, ceux qui seront reconnus "à titre moral" remplissent par définition les mêmes conditions que ceux qui ont été reconnus par le passé et entrent donc tout autant en ligne de compte pour obtenir les avantages matériels liés aux statuts.

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

2. Tant les statuts de reconnaissance nationale à accorder après la réouverture des délais que celui d'enfant juif caché, sont, selon respectivement l'article 4, § 2 et 5, § 4, de l'avant-projet, octroyés après avis d'une "commission de reconnaissance nationale" dont la composition et le fonctionnement sont fixés par le Roi.

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

Il n'appert nullement du texte qu'il s'agit dans les deux cas de la même commission, bien que telle semble être effectivement l'intention (1).

Vu l'importance de cette commission de reconnaissance nationale à créer, le Conseil d'Etat estime qu'il est indiqué d'en régler la création et d'inscrire l'habilitation au Roi en vue d'en fixer la composition et le fonctionnement dans un chapitre distinct, qui figurerait au début de l'avant-projet.

Article 3

Si la restriction "à titre moral" est maintenue, il y a lieu de relever que cet article est équivoque, étant donné qu'il porte sur "l'octroi des statuts visés à l'article 2" en général, sans opérer de distinction selon que ces statuts sont accordés ou non à la suite de la réouverture des délais, alors que manifestement seule l'hypothèse de l'octroi à la suite de la réouverture est visée (2).

(1) L'exposé des motifs précise uniquement qu'il s'agit, dans le premier cas, toujours de la même commission.

(2) Voir également la proposition de texte faite dans la note infrapaginale à la page 8 du présent avis.

Article 4

La première phrase du paragraphe 3 est formulée d'une manière obscure. Selon les articles 2, 3 et 4, § 1er, du projet, il s'agit en effet d'une demande visant à obtenir un statut et non d'une demande "... tendant à obtenir le bénéfice moral instauré par cette loi".

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,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, 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. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, 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