

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.902/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.902/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 februari 2003 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "houdende nieuwe maatregelen ten gunste van de oorlogsslachtoffers" (Parl. St., Kamer, 2002-2003, nr. 2273/1), heeft op 18 februari 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 14 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "prévoyant de nouvelles mesures en faveur des victimes de la guerre" (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 2273/1), a donné le 18 février 2003 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"de Kamer de urgentie heeft aangenomen en het wetsvoorstel nog voor het einde van de legislatuur wenst te stemmen".

*

* *

De afdeling wetgeving heeft zich, met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Krachtens artikel 29 van de wet van 8 augustus 1981 tot oprichting van het Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers en van de Hoge Raad voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers moet die Hoge Raad, behalve in geval van hoogdringendheid, worden geraadpleegd over "elk voorstel van wet of reglement" in verband met heel de gemeenschap van de oorlogsgetroffenen of een deel ervan. De Franse tekst van die wetsbepaling maakt evenwel gewag van de verplichting tot het raadplegen van de Hoge Raad over "tout projet de dispositions légales et réglementaires".

.../...

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, er in het verleden reeds op heeft gewezen ¹, valt uit de commentaar die in de memorie van toelichting bij de wet van 8 augustus 1981 is gewijd aan artikel 29 ervan, af te leiden dat de Hoge Raad ook over voorstellen van wet betreffende de gemeenschap van de oorlogsgetroffenen moet worden geraadpleegd.

Uit de aan de Raad van State bezorgde documenten, blijkt niet dat het advies van de Hoge Raad over het voorliggende voorstel werd ingewonnen. Behoudens wanneer een beroep wordt gedaan op de hoogdringendheid, zal alsnog aan dat vormvereiste moeten worden voldaan.

ALGEMENE OPMERKING

In het voorstel worden tal van onderscheiden gemaakt die moeten kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Bovendien zou de in het voorstel vervatte regeling, in het licht van dat beginsel, moeten worden vergeleken met andere regelingen die voorzien in gelijkaardige tegemoetkomingen aan oorlogsslachtoffers. Gelet op de hem toegemeten uiterst korte termijn voor het uitbrengen van zijn advies, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, deze problematiek niet kunnen uitdiepen en beperkt hij zich tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Het staat vast dat ook andere personen dan de leden van de Joodse Gemeenschap en de zigeuners ² door het Duitse nationaal-socialistische regime omwille van het behoren tot een bepaalde groep van hun vrijheid werden beroofd en werden

¹Zie o.m. advies L. 25.168/1 van 4 juli 1996 over een voorontwerp van wet tot oprichting van een Centrale commissie belast met het onderzoek van de concretisering van de niet voldane eisen van de Oudstrijders en de Oorlogsslachtoffers in functie van de budgettaire middelen (Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 703/1).

²In artikel 15 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van weggevoerden "ten gevolge van de rassenvolgeningen van de bezetter".

gedeporteed³. Vraag is dan ook of de ontworpen regeling niet dient te worden uitgebreid tot de personen die tot die groepen behoren.

2. Het is onzeker of het in de artikelen 12, § 1, 2°, en 15, § 1, a), 2°, opgenomen nationaliteitsvereiste, dat moet zijn vervuld op 1 januari 2003, de toets aan het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie kan doorstaan. Te dien aanzien dient erop te worden gewezen dat, krachtens de rechtspraak van het Arbitragehof, uit artikel 191 van de Grondwet enkel volgt dat een verschil in behandeling waarbij een vreemdeling wordt benadeeld, door de wetgever zelf dient te worden ingesteld, maar dat artikel niet tot doel heeft de wetgever ertoe te machtigen, wanneer hij een dergelijk verschil instelt, zich aan de inachtneming van de in de Grondwet verankerde grondbeginselen te onttrekken⁴. Er dient derhalve een ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet relevante verantwoording te bestaan voor het uitsluiten van de regeling van personen die de Belgische nationaliteit ook niet bezitten op 1 januari 2003.

Overigens rijst ook de vraag of het vereiste van in België te hebben verbleven⁵ op 10 mei 1940, een relevant onderscheidingscriterium is.

³Zie ook het advies 31.478/4 van 11 juni 2001 over een voorontwerp van wet betreffende de schadeloosstelling 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 (Parl. St., Kamer, 2001-2002, nr. 1379/1).

⁴Arbitragehof, nr. 61/94, 14 juli 1994; Arbitragehof, nr. 4/96, 9 januari 1996; Arbitragehof, nr. 77/97, 17 december 1997.

⁵Het is overigens niet geheel duidelijk wat wordt verstaan onder dit verblijfsvereiste.

3. De omschrijving "gedeporteerd geweest zijn naar Duitsland, Oostenrijk of Polen" ⁶ dreigt niet alleen interpretatiemoeilijkheden met zich mee te brengen omdat het niet duidelijk is of al dan niet wordt gerefereerd aan het vroegere grondgebied van die landen, maar kan, gedeeltelijk samenhangend met die interpretatiemoeilijkheden, mogelijkserwijze ook bron zijn van discriminaties, namelijk wanneer mocht blijken dat er ook deportaties zijn geweest naar kampen die buiten het grondgebied van de in artikel 12, § 1, 3°, vermelde landen zijn gelegen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

In de Nederlandse tekst van de artikelen 2 en 21 van het wetsvoorstel moeten de erin vermelde wetten met hun juiste opschrift worden vermeld. Men schrijve :

- "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";
- "wet van 1 maart 1977 houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld".

Bovendien dient melding te worden gemaakt van de eventuele nog geldende wijzigingen die de door het voorstel te wijzigen wetsbepalingen in het verleden hebben ondergaan.

Ook op andere vlakken is het wetsvoorstel op wetgevingstechnisch vlak voor verbetering vatbaar.

⁶Vgl. art. 1 van het Franse "Décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites", waar gewag wordt gemaakt van "toute personne dont la mère ou le père a été déporté à partir de la France".

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

"de Kamer de urgentie heeft aangenomen en het wetsvoorstel nog voor het einde van de legislatuur wenst te stemmen".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation, s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

FORMALITES PREALABLES

En vertu de l'article 29 de la loi du 8 août 1981 portant création de l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre ainsi que du Conseil supérieur des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, ce Conseil supérieur doit, sauf cas d'urgence, être consulté sur "tout projet de dispositions légales et réglementaires" intéressant tout ou partie de la communauté des victimes de la guerre. Le texte néerlandais de cette disposition législative fait état de l'obligation de consulter le Conseil supérieur sur "elk voorstel van wet of reglement".

.../...

Ainsi que le Conseil d'Etat, section de législation, l'a déjà souligné par le passé ¹, il peut se déduire du commentaire que l'exposé des motifs relatif à la loi du 8 août 1981 consacre à l'article 29 de cette loi, que le Conseil supérieur doit être consulté également sur les propositions de loi intéressant la communauté des victimes de la guerre.

Il ne ressort toutefois pas des pièces transmises au Conseil d'Etat que le Conseil supérieur a été consulté à propos de la proposition à l'examen. A moins que l'urgence ne soit invoquée, il convient d'accomplir encore cette formalité.

OBSERVATION GENERALE

La proposition établit de nombreuses distinctions qui doivent pouvoir se justifier au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Il conviendrait en outre, en considération de ce principe, de comparer les dispositions de la proposition à celles des autres régimes instaurant des interventions similaires en faveur des victimes de la guerre. Compte tenu du délai extrêmement bref qui lui a été imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas été en mesure d'approfondir cette question et se limite à formuler les observations suivantes.

1. Il est établi que d'autres personnes que les membres de la Communauté juive et les tziganes ² ont été privées de leur liberté et déportées par le régime national-socialiste allemand en raison de leur appartenance à un groupe déterminé ³. La question est dès lors

¹Voir, entre autres, l'avis L. 25.168/1 du 4 juillet 1996 sur un avant-projet de loi portant création d'une Commission Centrale chargée d'examiner la concrétisation des revendications non satisfaites des Anciens Combattants et des Victimes de la Guerre en fonction des disponibilités budgétaires (Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 703/1).

²A l'article 15 du projet, il est question des personnes déportées "suite aux mesures de persécutions raciales des autorités occupantes".

³Voir également l'avis 31.478/4 du 11 juin 2001 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 (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 1379/1).

de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'étendre également le régime en projet aux personnes appartenant à ces groupes.

2. Il n'est pas certain que la condition de nationalité inscrite aux articles 12, § 1^{er}, 2°, et 15, § 1^{er}, a), 2°, qui doit être remplie au 1^{er} janvier 2003, puisse se concilier avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. On notera à cet égard que, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, il résulte uniquement de l'article 191 de la Constitution qu'une différence de traitement qui défavorise un étranger doit être établie par le législateur. Cet article n'a toutefois pas pour objet d'habiliter ce dernier à se dispenser, lorsqu'il établit une telle différence, d'avoir égard aux principes fondamentaux consacrés par la Constitution ⁴. Il s'impose dès lors de fournir une justification pertinente au regard des articles 10 et 11 de la Constitution quant à l'exclusion des personnes qui ne possèdent pas davantage la nationalité belge au 1^{er} janvier 2003 du régime envisagé.

Du reste, on peut également se demander si la condition qui requiert d'avoir résidé en Belgique ⁵ au 10 mai 1940 constitue un critère de distinction pertinent.

3. La formule "avoir été déporté en Allemagne, en Autriche ou en Pologne" ⁶ risque non seulement de donner lieu à des problèmes d'interprétation, puisque l'on ne peut déterminer s'il est fait référence ou non à l'ancien territoire de ces pays, mais elle est également susceptible d'engendrer certaines discriminations, en partie liées à ces problèmes d'interprétation, plus précisément s'il devait s'avérer que des déportations ont également eu lieu dans des camps situés en dehors du territoire des pays cités à l'article 12, § 1^{er}, 3°.

⁴Cour d'arbitrage, n° 61/94, 14 juillet 1994; Cour d'arbitrage, n° 4/96, 9 janvier 1996; Cour d'arbitrage, n° 77/97, 17 décembre 1997.

⁵

Il n'apparaît au demeurant pas clairement ce qu'il faut entendre par cette condition de résidence.

⁶

Comp. l'article 1^{er} du Décret français "n° 2000-657 du 13 juillet 2000 instituant une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites", où il est question de "toute personne dont la mère ou le père a été déporté à partir de la France".

EXAMEN DU TEXTE

Les textes néerlandais des articles 2 et 21 de la proposition de loi devraient citer l'intitulé exact des lois qui y sont mentionnées. On écrira :

- "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";
- "wet van 1 maart 1977 houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld".

On indiquera par ailleurs les éventuelles modifications encore en vigueur qui ont été apportées dans le passé aux dispositions législatives que la proposition envisage de modifier.

La proposition de loi est susceptible d'amélioration du point de vue de la légistique à d'autres égards également.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris - afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME