

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

4 november 2025

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wetgeving
betreffende de vergoedingspensioenen en
de wetgeving betreffende
de herstelpensioenen
ingevolge daden van terrorisme**

**Advies van de Raad van State
Nr. 78.279/16 van 30 oktober 2025**

*Zie:*Doc 56 **0973/ (2024/2025):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Depoorter.

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

4 novembre 2025

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la législation concernant
les pensions de réparation et
la législation concernant les pensions
de dédommagement
suite aux actes de terrorisme**

**Avis du Conseil d'État
N° 78.279/16 du 30 octobre 2025**

*Voir:*Doc 56 **0973/ (2024/2025):**

001: Proposition de loi de Mme Depoorter.

02350

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 78.279/16 VAN 30 OKTOBER 2025**

Op 26 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wetgeving betreffende de vergoedingspensioenen en de wetgeving betreffende de herstelpensioenen ingevolge daden van terrorisme' (*Parl. St. Kamer 2024-25, nr. 56-973/1*).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 28 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Toon MOONEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 oktober 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot wijziging van de wetten 'op de vergoedingspensioenen', gecoördineerd op 5 oktober 1948, en van de wet van 16 juni 1998 'houdende wijziging van de procedure betreffende de oorlogspensioenen'. De bedoeling is om een rechtsgeldige samenstelling van de organen die bevoegd zijn om te beslissen over de toekenning van de vergoedingspensioenen of de herstelpensioenen te verzekeren. Artikel 47, § 1, van de gecoördineerde wetten van 5 oktober 1948 wordt gewijzigd om het tekort aan externe vertegenwoordigers in de commissies voor vergoedingspensioenen te verhelpen (artikel 2 van het voorstel). Artikel 7 van de wet van 16 juni 1998 wordt gewijzigd om het tekort aan externe vertegenwoordigers in de commissies bevoegd inzake de invaliditeitspensioenen voor burgerlijke oorlogsslachtoffers te verhelpen (artikel 3).

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 78.279/16 DU 30 OCTOBRE 2025**

Le 26 septembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la législation concernant les pensions de réparation et la législation concernant les pensions de dédommagement suite aux actes de terrorisme' (*Doc. Parl., Chambre, 2024-2025, n° 56-973/1*).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 28 octobre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Toon MOONEN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 octobre 2025.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de modifier les lois 'sur les pensions de réparation', coordonnées le 5 octobre 1948, et la loi du 16 juin 1998 'portant modification de la procédure relative aux pensions de guerre'. L'objectif est de garantir une composition juridiquement valable des organes qui sont compétents pour décider de l'octroi des pensions de réparation ou des pensions de dédommagement. L'article 47, § 1^{er}, des lois coordonnées du 5 octobre 1948 est modifié afin de remédier au manque de représentants externes dans les commissions des pensions de réparation (article 2 de la proposition). L'article 7 de la loi du 16 juin 1998 est modifié afin de remédier au manque de représentants externes dans les commissions compétentes en matière de pensions d'invalidité pour les victimes civiles de la guerre (article 3).

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

De aan te nemen wet treedt in werking op de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt (artikel 4).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

OPSCHRIFT

3. Het opschrift van de wet moet duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt zijn. In het opschrift moeten bijgevolg alleszins de gewijzigde teksten worden vermeld.²

Artikel 3

4. Artikel 3 van het voorstel voorziet in wijzigingen van artikel 7 van de wet van 16 juni 1998. Die bepaling regelt de samenstelling van de commissies bevoegd inzake de invaliditeitspensioenen voor burgerlijke oorlogsslachtoffers “[i]n afwijking van de terzake geldende bepalingen”. In het advies over het voorontwerp dat heeft geleid tot de voormelde wet, merkte de afdeling Wetgeving reeds het volgende op:

“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.”³

De toelichting bij het voorstel bevestigt dat de wetgever desondanks een impliciete wijziging van de bestaande wettelijke regels tot stand heeft gebracht:

“De wet van 15 maart 1954 bepaalt dat over de toekenning van een herstelpensioen in eerste aanleg beslist wordt door een burgerlijke invaliditeitscommissie en voorziet erin dat tegen een beslissing van de burgerlijke invaliditeitscommissie beroep kan worden ingesteld bij de Hogere Commissie van beroep. Voor de gevallen bedoeld in 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 Kongo (Leopoldstad), van Rwanda en van Burundi, zijn dit respectievelijk de speciale invaliditeitscommissie en de speciale commissie van beroep.

De samenstelling van de burgerlijke invaliditeitscommissie was oorspronkelijk vastgesteld in artikel 21, § 1, van de wet van 15 maart 1954. De samenstelling van de Hogere Commissie van beroep werd geregeld in artikel 22, § 2, van diezelfde wet.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 14, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ Adv.RvS 25.974/1 van 26 juni 1997 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 16 juni 1998, *Parl. St.* Kamer 1996-97, nr. 49-1213/1, 25, algemene opmerking.

La loi dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 4).

EXAMEN DU TEXTE

INTITULÉ

3. L'intitulé de la loi doit être clair, précis, complet et concis. Dès lors, l'intitulé doit de toute façon mentionner les textes modifiés².

Article 3

4. L'article 3 de la proposition modifie l'article 7 de la loi du 16 juin 1998. Cette disposition règle la composition des commissions compétentes en matière de pensions d'invalidité pour les victimes civiles de la guerre “[p]ar dérogation aux dispositions légales applicables en l'espèce”. Dans son avis sur l'avant-projet devenu la loi précitée, la section de législation a déjà formulé l'observation suivante:

“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.”³

Les développements qui accompagnent la proposition confirment que le législateur a néanmoins procédé à une modification implicite de la législation existante:

“La loi du 15 mars 1954 prévoit que l'octroi d'une pension de dédommagement est décidé en première instance par une commission civile d'invalidité. De plus, la loi prévoit également qu'un appel à l'encontre d'une décision d'une commission civile d'invalidité peut être introduit devant la Commission supérieure d'Appel. Pour les cas visés par 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, il s'agit respectivement de la Commission spéciale d'invalidité et de la Commission spéciale d'appel.

La composition de la Commission civile d'invalidité a été fixée à l'origine par l'article 21, § 1^{er}, de la loi du 15 mars 1954. La composition de la Commission supérieure d'appel était régie par l'article 22, § 2, de cette même loi.

² *Principes de la technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 14, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

³ Avis C.E. 25.974/1 du 26 juin 1997 sur un avant-projet devenu la loi du 16 juin 1998, *Doc. parl.*, Chambre, 1996-97, n° 49-1213/1, p. 25, observation générale.

De samenstelling van de speciale invaliditeitscommissie was oorspronkelijk vastgesteld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 januari 1965 tot regeling van de procedure voor de toepassing van de wet van 6 juli 1954 [lees: 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 Kongo (Leopoldstad), van Rwanda en van Burundi. De samenstelling van de speciale commissie van beroep werd geregeld in artikel 4 van dat koninklijk besluit.

Deze bepalingen zijn – voor wat de precieze samenstelling van deze commissies betreft – evenwel impliciet gewijzigd door artikel 7 van de wet van 16 juni 1998, die de samenstelling van de commissies heeft gewijzigd.”

De artikelen 21, § 1, en 22, § 2, van de wet van 15 maart 1954 ‘betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden’ en de artikelen 2 en 4 van het koninklijk besluit van 7 januari 1965 ‘tot regeling van de procedure voor de toepassing 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 Kongo (Leopoldstad), van Rwanda en van Burundi’ bepalen nog steeds andersluidende regels voor de samenstelling van, enerzijds, de burgerlijke invaliditeitscommissie en de hogere commissie van beroep en, anderzijds, de speciale invaliditeitscommissie en de speciale commissie van beroep.

Het verdient aanbeveling om die achterhaalde bepalingen in de wet van 15 maart 1954 en het koninklijk besluit van 7 januari 1965 op te heffen of aan te passen.

Artikel 4

5. Luidens artikel 4 van het voorstel treedt de aan te nemen wet in werking op de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van wetten,⁴ moet die bepaling worden weggelaten.

De griffier,

Ilse ANNÉ

De voorzitter,

Wouter PAS

⁴ Artikel 4 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

La composition de la Commission spéciale d'invalidité a été fixée à l'origine par l'article 2 de l'arrêté royal du 7 janvier 1965 réglant la procédure pour l'application de 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. La composition de la Commission spéciale d'appel a été réglée par l'article 4 de cet arrêté royal.

Toutefois, ces dispositions ont été implicitement modifiées – en ce qui concerne la composition exacte de ces commissions – par l'article 7 de la loi du 16 juin 1998, qui a changé la composition des commissions.”

Les articles 21, § 1^{er}, et 22, § 2, de la loi du 15 mars 1954 ‘relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droits’ et les articles 2 et 4 de l'arrêté royal du 7 janvier 1965 ‘régulant la procédure pour l'application de 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’ fixent toujours des règles différentes pour la composition, d'une part, de la commission civile d'invalidité et de la commission supérieure d'appel et, d'autre part, de la commission spéciale d'invalidité et de la commission spéciale d'appel.

Il est recommandé d'abroger ou d'adapter ces dispositions obsolètes dans la loi du 15 mars 1954 et dans l'arrêté royal du 7 janvier 1965.

Article 4

5. Selon l'article 4 de la proposition, la loi dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Sauf si un motif particulier justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des lois⁴, cette disposition doit être omise.

Le greffier,

Ilse ANNÉ

Le président,

Wouter PAS

⁴ Article 4 de la loi du 31 mai 1961 ‘relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires’.