RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.320/1
van 21 december 2016

over

een voorontwerp van wet ‘houdende oprichting van het statuut van nationale solidariteit voor de slachtoffers van daden van terrorisme en tot uitbreiding van de toepassing van de wetten betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden tot de gevolgen van daden van terrorisme’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.320/1
du 21 décembre 2016

sur

un avant-projet de loi ‘portant création du statut de solidarité nationale pour les victimes d’actes de terrorisme et étendant l’application des lois relatives aux pensions de dédommagement des victimes civiles de guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit aux conséquences d’actes de terrorisme’

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

Op 24 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende oprichting van het statuut van nationale solidariteit voor de slachtoffers van daden van terrorisme en tot uitbreiding van de toepassing van de wetten betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden tot de gevolgen van daden van terrorisme'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 november 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 december 2016.

*

Le 24 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant création du statut de solidarité nationale pour les victimes d'actes de terrorisme et étendant l'application des lois relatives aux pensions de dédommagement des victimes civiles de guerre 1940-1945 et de leurs ayants droit aux conséquences d'actes de terrorisme'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 17 novembre 2016. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 décembre 2016.

*

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe slachtoffers van daden van terrorisme een statuut van nationale solidariteit toe te kennen (hoofdstuk II), alsook een herstelpensioen (hoofdstuk III) en de terugbetaling van de medische zorgen (hoofdstuk IV).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking: bevoegdheid

2. Het ontwerp kent aan slachtoffers van terrorisme drie, samenhangende, rechten toe. In de eerste plaats bevat het ontwerp de toekenning van het statuut van nationale solidariteit, ten tweede de toekenning van een herstelpensioen, en ten derde de terugbetaling van de medische, paramedische, farmaceutische en hospitalisatiekosten en orthopedische toestellen en protheses.

Het statuut van nationale solidariteit wordt toegekend aan de personen die het in het ontwerp geregelde herstelpensioen genieten of genoten hebben, alsook aan de personen die dit pensioen niet genieten omwille van het feit dat er geen of geen voldoende invaliditeit veroorzaakt is door de daden van terrorisme.[1] Ook de in het ontwerp geregelde terugbetaling van medische zorgen is in beginsel[2] gebonden aan de toekenning van een herstelpensioen.[3]

De toekenning van een statuut van nationale solidariteit behoort op zich tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. De regeling inzake de terugbetaling van de medische zorgen kan op zich worden geacht te ressorteren onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake de ziekte- en invaliditeitsverzekering, zoals die uitdrukkelijk bevestigd is in artikel 5, § 1, I, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

Omwille van de hiervoor beschreven samenhang, moet de bevoegdheid van de federale wetgever voor het ontwerp in zijn geheel, evenwel beschouwd worden in het licht van de vraag of hij bevoegd is om de ontworpen regeling inzake het herstelpensioen aan te nemen.

De toekenning van een "residuaire schadeloosstelling"[4] aan de slachtoffers van door de Koning erkende daden van terrorisme, indien de schade veroorzaakt door die daden een invaliditeit van 10 ten honderd of meer tot gevolg heeft[5], zou beschouwd kunnen worden als een

[1] Artikel 4, § 2, van het ontwerp. Zie over de onduidelijkheid van deze bepaling, randnummer 4 van dit advies.

[2] Artikel 22, § 3, van het ontwerp voorziet ook in de terugbetaling van medische kosten in verband met psychische en psychosomatische stoornissen voor de rechthebbenden van de slachtoffers.

[3] Artikel 22, § 1, van het ontwerp.

[4] Artikel 13 van het ontwerp.

[5] Artikel 12 van het ontwerp, in samenhang met hoofdstuk II van de wet van 15 maart 1954 'betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden'.

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

vorm van beleid dat gericht is op het verschaffen van bijstand aan mensen die in nood verkeren.[6] Dit beleid inzake maatschappelijk welzijn behoort, op grond van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in beginsel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

Er moet evenwel vastgesteld worden dat de ontworpen maatregelen, die beschouwd kunnen worden als "gratificaties" in de zin van artikel 179 van de Grondwet, een recht op geldelijke tegemoetkoming instellen, uit hoofde van de hoedanigheid van getroffene van terroristische daden. De ontworpen regeling kent daarbij een voordeel toe aan bepaalde personen, niet zozeer omwille van de nood waarin ze verkeren – vandaar ook het residuaire karakter van de regeling – dan wel vanuit de wil om een "bijzondere erkenning [toe te kennen] aan de slachtoffers van de terreurdaden van 22 maart 2016, naar analogie met de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945". Deze "collectieve solidariteit met de slachtoffers en nabestaanden" is ingegeven door de overweging dat "de slachtoffers (…) symbool [staan] voor het leed en de schade dewelke opzettelijk werd aangebracht door de agressor ten aanzien van België."[7] De memorie van toelichting bij het ontwerp verwoordt het ook als volgt: "Omwille van de symbolische waarde wil de regering dat de nationale solidariteit en de erkentelijkheid van het land, die aan de grondslag lagen van de wet tot schadeloosstelling van de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945, ook het uitgangspunt van dit wetsontwerp zijn. De hele samenleving is het doelwit van terrorisme, heel de natie wordt bedreigd door de daden van terrorisme, net zoals ze destijds door oorlogsdaden werd bedreigd."

De in het ontwerp vervatte erkenning en hulp moeten aldus worden geacht niet te zijn begrepen in de materies die krachtens artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gemeenschappen zijn overgedragen.[8] De federale wetgever is bevoegd om het ontwerp aan te nemen.

Algemene opmerking: overeenstemming met het recht van de Europese Unie

3. Het in het ontwerp vervatte recht op toekenning van een herstelpensioen, alsmede het daaraan verbonden recht op de terugbetaling van medische zorgen, worden krachtens artikel 5 van het ontwerp,[9] slechts toegekend aan slachtoffers of hun rechthebbenden die de Belgische nationaliteit bezitten op de dag van het schadelijk feit en op het ogenblik van de beslissing van de toekenning van het statuut van nationale solidariteit en het invaliditeitspensioen, alsook aan de

[6] GwH nr. 110/99, 14 oktober 1999, B.7.5.1: "De aard en de oorzaak van de nood spelen bij dit aspect van de bijstand aan personen in beginsel geen rol".

[7] Samenvatting voorafgaand aan de memorie van toelichting.

[8] Zie, ten aanzien van de steunmaatregelen van oorlogsslachtoffers en het statuut van de oorlogsslachtoffers, GwH, nr. 110/99, 14 oktober 1999, B.7.6.1: "Dat statuut, dat stoelt op een overweging van erkentelijkheid wegens verdienste, is, bij de verdeling van de bevoegdheid tussen de federale staat en de gemeenschappen, geen onderwerp van overdracht geweest". Zie eveneens onder meer advRvS 14.047/VR van 25 mei 1981 over een ontwerp dat geleid heeft tot 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', *Parl.St.* Kamer, 1980-81, nr. 872/1 en advRvS 25.168/1 van 4 juli 1996 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 december 1996 '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.

[9] Zie inzake de onduidelijkheid over de reikwijdte van dit artikel, randnummer 4 van dit advies.

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

niet-Belgen die op het ogenblik van het schadelijk feit hun gewone verblijfplaats in België hadden.

De door het ontwerp uitgewerkte steunmaatregelen vallen niet onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 'betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels'. Artikel 3, lid 5, b) van deze Verordening bepaalt immers dat ze niet van toepassing is op "prestaties in verband waarmee een lidstaat de aansprakelijkheid voor aan personen toegebrachte schade op zich neemt en voorziet in schadeloosstelling, zoals voor slachtoffers van oorlogshandelingen en militair optreden of de gevolgen daarvan, slachtoffers van criminaliteit, moord of terreurdaden, slachtoffers van schade die hun door overheidsdienaren in functie werd toegebracht, of slachtoffers die om politieke of religieuze redenen of omwille van hun afstamming nadeel werd berokkend."

Hoewel ten aanzien van de ontworpen sociale voordelen geen toepassing moet worden gemaakt van Verordening 883/2004, moet het ontwerp ook in het licht gehouden worden van de beginselen van vrij verkeer, neergelegd in de artikelen 45 en 49 van het Verdrag 'betreffende de werking van de Europese Unie' (VWEU) en met het recht van iedere burger van de Unie om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, neergelegd in artikel 21 van het VWEU.

Deze vrijheden staan in de weg aan elke nationale maatregel die, zelfs wanneer hij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, het gebruik van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden door gemeenschapsburgers kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken.

In dit verband moet opgemerkt worden dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, slechts aanvaard kunnen worden wanneer ze aan vier voorwaarden voldoen: (1) zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, (2) zij moeten hun verantwoording vinden in dwingende redenen van algemeen belang, (3) zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en (4) zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.[10]

In de hypothese dat de door het ontwerp opgelegde verblijfsvoorwaarde voor niet-Belgen een indirecte beperking of belemmering van het vrije verkeer zou uitmaken, moet vastgesteld worden dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie eveneens blijkt dat het vereisen van een zekere band en een zekere mate van verbondenheid met de samenleving van de betrokken lidstaat voor het bekomen van een recht op sociale bijstand, als een gerechtvaardigde doelstelling kan worden beschouwd.[11]

Het vereisen van een gewone verblijfplaats in hoofde van niet-Belgische EU-onderdanen op het ogenblik van de terroristische daad, een daad die niet noodzakelijk in

[10] HvJ 30 november 1995, C-55/94, Gebhard, punt 37.

[11] HvJ 22 mei 2008, C-499/06, Nerkowska, §§ 37-39. Zie ook bijvoorbeeld HvJ 15 maart 2005, C-209/03, Bidar, § 57.

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

België moet plaatsvinden, kan beschouwd worden als een proportionele en redelijke vereiste van verbondenheid met de staat die, gekoppeld aan een statuut van nationale solidariteit, het recht op herstelpensioen en de afgeleide rechten toekent. Het opleggen van de vereiste van de gewone verblijfplaats in hoofde van niet-Belgen en niet aan de slachtoffers of hun rechthebbenden met Belgische nationaliteit vormt daarbij een verschil in behandeling, dat evenwel in het licht van de vermelde legitieme doelstelling als verantwoord en proportioneel kan worden beschouwd.

Algemene opmerking: rechtszekerheid

4. Het wetsontwerp beantwoordt niet aan de vereisten van een, onder meer in het licht van de noodzakelijke rechtszekerheid, behoorlijk opgestelde wettekst.

4.1. In de eerste plaats moet opgemerkt worden dat het ontwerp de verhouding tussen de toekenning van het statuut van nationale solidariteit en de toekenning van het herstelpensioen niet duidelijk vastlegt.

Artikel 4, § 2, van het ontwerp kent het statuut toe aan slachtoffers die geheel of gedeeltelijk voldoen aan de voorwaarden voor het herstelpensioen.

De artikelen 5 tot 7 van het ontwerp, opgenomen in het hoofdstuk over de toekenning van het statuut, lijken evenwel als algemene voorwaarden voor de gehele wet te moeten worden begrepen, dat wil zeggen als voorwaarden voor het statuut en voor het herstelpensioen (en dus ook voor de terugbetaling van de medische zorgen). Dit wordt bevestigd door artikel 11, § 1, van het ontwerp dat bepaalt dat een herstelpensioen wordt ingesteld voor de slachtoffers van daden van terrorisme die voldoen aan de in deze wet vastgelegde voorwaarden.

Aangezien uit artikel 4, § 2, van het ontwerp volgt dat het statuut een afgeleide is van het recht op een herstelpensioen, en niet omgekeerd, heeft het geen zin de algemene voorwaarden voor het herstelpensioen op te nemen in het hoofdstuk over de toekenning van het statuut.

Het is bijgevolg noodzakelijk in het eerste hoofdstuk van het wetsontwerp op algemene wijze de voorwaarden te bepalen, die thans in de artikelen 5 tot 7 zijn opgenomen.[12]

4.2. Ten tweede hanteert het ontwerp de werkwijze om de wet van 15 maart 1954 'betreffende de herstelpensioenen voor de burgerlijke slachtoffers van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden' van toepassing te maken op de door het ontwerp beoogde personen, en dit in zoverre de bepalingen van het wetsontwerp er niet uitdrukkelijk van afwijken en "onder voorbehoud van" een aantal opgesomde "interpretaties".

Een dergelijke werkwijze leidt tot rechtsonzekerheid, hetgeen in het ontwerp duidelijk tot uiting komt.

[12] Dit zal ook toelaten om de inconsistenties in een aantal bepalingen weg te werken, zie verder randnummer 4.3 van dit advies.

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

Als voorbeeld hoeft niet eens te worden gewezen op het absurde gevolg dat ten aanzien van de overlevende echtgenoot in artikel 12, § 4, 1°*bis*, derde lid, van de wet van 15 maart 1954 gelezen moet worden: "Wanneer de daden van terrorisme bestaan in de verplichte inlijving bij de Wehrmacht …". Wel kunnen de hierna volgende voorbeelden worden aangehaald.

Het is onduidelijk of de speciale vergoeding en de bijzondere vergoeding waarin artikel 10, § 1, a) respectievelijk artikel 10, § 1, b), van de wet van 15 maart 1954 voorzien, ook toegekend kunnen worden aan slachtoffers van terroristische daden.

Overeenkomstig artikel 18, eerste lid, van de wet van 15 maart 1954 moeten de aanvragen binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf de inwerkingtreding van die wet worden ingediend. Artikel 12 van het ontwerp voorziet niet in een termijn voor de aanvragen en voorziet evenmin in een uitzondering op artikel 18 van de wet van 15 maart 1954, tenzij uit de verwijzing in artikel 12, §§ 2 en 3, van het ontwerp naar de afdelingen II en III van hoofdstuk IV impliciet zou moeten worden afgeleid dat afdeling I van dit hoofdstuk niet van toepassing is op de ontworpen herstelpensioenen. Evenmin is duidelijk of artikel 19, derde lid, van de wet van 15 maart 1954 nog van toepassing wordt geacht.

In artikel 12, §§ 2 en 3, van het ontwerp wordt bepaald dat de artikelen betreffende de burgerlijke invaliditeitscommissies en de hogere beroepscommissies voor de toepassing van de onderhavige wet worden afgeschaft. Het is niet duidelijk of hetzij aldus de gehele artikelen waarin sprake is van deze commissies worden opgeheven hetzij de opheffing enkel de verwijzing naar deze commissies betreft. In geen van de twee hypotheses is duidelijk welke procedure voor de aanvragen moet worden gevolgd.

4.3. Ten derde hanteert het ontwerp geen duidelijke en eenduidig gedefinieerde begrippen.

4.3.1. Zo blijkt uit artikel 8 van het ontwerp dat de aanvraag voor de toekenning van het statuut kan gebeuren door de rechthebbenden "voor zover zij echtgenoten, wettelijk of feitelijk samenwonenden, of kinderen ten laste of vader en/of moeder van het overleden slachtoffer zijn".

In de artikelen 5 en 7 van het ontwerp wordt verwezen naar de rechthebbenden, zonder dat dit begrip gedefinieerd wordt. Uit artikel 11, § 2, van het ontwerp, dat op algemene wijze de wet van 15 maart 1954 van toepassing maakt, kan indirect afgeleid worden wat onder rechthebbenden in het kader van het herstelpensioen (en dus voor het statuut) moet worden begrepen. Artikel 12, § 4, van de wet van 15 maart 1954 duidt als rechthebbenden aan, onder bepaalde voorwaarden en in een bepaalde rang: de overlevende echtgenoot, de kinderen, de vader en de moeder, de grootouders, de broers en zusters beneden 16 jaar.

In artikel 22, § 3, van het ontwerp wordt het recht op de terugbetaling van bepaalde medische zorgen toegekend aan de wezen, de overlevende echtgenoot of overlevende samenwonende partner, de vader en moeder van het slachtoffer.

Het verdient aanbeveling om in de inleidende bepalingen van het ontwerp op algemene wijze te bepalen wat verstaan moet worden onder rechthebbenden, waarbij de

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

achterhaalde bepalingen uit artikel 12, § 4, van de wet van 15 maart 1954 worden weggelaten of aangepast, en waarbij een eenvormige terminologie wordt gehanteerd.

4.3.2. Artikel 3 van het ontwerp definieert het begrip "daad van terrorisme" door te verwijzen naar de daden bedoeld in artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985 'houdende fiscale en andere bepalingen', en door te verwijzen naar een erkenning bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in Ministerraad.

Het bedoelde artikel 42*bis* omvat zelf geen omschrijving van daden van terrorisme, maar verwijst enkel naar de erkenning van zulke daden bij een besluit vastgesteld na overleg in Ministerraad.

Indien de stellers beogen dat de daden van terrorisme dezelfde zijn als diegene die op grond van artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985 worden erkend, dan is de verwijzing naar de erkenning bij koninklijk besluit overbodig. Indien de stellers de mogelijkheid beogen dat daden van terrorisme worden erkend, die niet erkend zijn op grond van het vermelde artikel 42*bis*, dan moet de verwijzing naar dit artikel 42*bis* geschrapt worden. De toevoeging van de woorden "erkend door de Koning" in artikel 5 van het ontwerp is in ieder geval overbodig.

In dit verband moet worden opgemerkt dat noch het ontwerp, noch artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985, een algemene omschrijving bevat van wat onder terrorisme moet worden verstaan. Artikel 42*bis*, zoals het luidde tot aan de wijziging bij de wet van 31 mei 2016[13], bevatte zo'n inhoudelijke omschrijving, zij het door een verwijzing naar artikel 2 van de wet van 1 april 2007 'betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme'.

Dit artikel 2 van de wet van 1 april 2007 bepaalt dat onder terrorisme wordt verstaan, "een clandestien georganiseerde actie of dreiging van actie met ideologische, politieke, etnische of religieuze bedoelingen, individueel of door een groep uitgevoerd, waarbij geweld wordt gepleegd op personen of de economische waarde van een materieel of immaterieel goed geheel of gedeeltelijk wordt vernield, ofwel om indruk te maken op het publiek, een klimaat van onveiligheid te scheppen of de overheid onder druk te zetten, ofwel om het verkeer of de normale werking van een dienst of een onderneming te belemmeren."

De stellers van het ontwerp moeten verduidelijken of de Koning, bij het erkennen van de daden van terrorisme, al dan niet moet handelen binnen deze omschrijving of een andere omschrijving. Aangezien de omschrijving in artikel 2 van de wet van 1 april 2007 als ruim kan worden beschouwd, zullen de stellers van het ontwerp eveneens moeten verduidelijken op grond van welke criteria de Koning kan beslissen bepaalde daden al dan niet als daad van terrorisme te erkennen, en dit vanzelfsprekend in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

[13] Wet van 31 mei 2016 'tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, wat de hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden betreft'.

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

4.3.3. Artikel 3 van het ontwerp definieert het begrip "schade" als "de fysieke en/of psychische letsels, de verergering van letsels welke vreemd zijn aan het schadelijk feit en het overlijden, die onvermijdelijk het gevolg zijn van het schadelijk feit".[14]

In artikel 4, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat het statuut van nationale solidariteit kan worden toegekend aan de persoon die een vastgestelde "schade" heeft geleden, "welke noodzakelijk voortvloeit uit een aantasting van zijn fysieke en/of psychische integriteit veroorzaakt door de schadelijke feiten bepaald in artikel 3".

Naast deze twee overlappende omschrijvingen voegt artikel 2 van het ontwerp nog een element toe aan het begrip "schade" door te bepalen dat de schade die beoogd wordt door het ontwerp "noodzakelijkerwijs en rechtstreeks" uit de schadelijke feiten moet volgen.

Voor de toepassing van de voorwaarden inzake het herstelpensioen is het bovendien niet duidelijk welke voorwaarden inzake schade en schadelijk feit worden opgelegd. Gelden hiervoor de voorwaarden uit artikel 1 van de wet van 15 maart 1954 (zodat bijgevolg voor het herstelpensioen psychische letsels eventueel niet in aanmerking zouden komen) of gelden de voorwaarden die in artikel 4, § 2, van het ontwerp geformuleerd zijn als voorwaarden voor het statuut als algemene voorwaarden voor de hele regeling van het ontwerp?

4.3.4. Het ontwerp hanteert door elkaar de begrippen "pensioen", "invaliditeitspensioen" en "herstelpensioen". Zo wordt in artikel 4 van het ontwerp verwezen naar "een pensioen dat werd toegekend krachtens deze wet", verwijst artikel 5 naar de toekenning van het invaliditeitspensioen, en bepaalt artikel 11, § 1, dat een herstelpensioen wordt ingesteld. Doorheen het ontwerp moet een uniforme terminologie worden gebruikt.

4.3.5. In artikel 7, 2°, van het ontwerp wordt verwezen naar degenen die door hun gedrag zijn tekortgeschoten onder meer omwille van daden die schade hebben berokkend aan hun landgenoten. Het is niet duidelijk wat met deze verwijzing naar "landgenoten" wordt bedoeld, mede gelet op het feit dat, in tegenstelling tot de wet van 15 maart 1954, de ontworpen wet niet enkel van toepassing is op Belgen. Het ontwerp moet op dit punt worden verduidelijkt.

4.4. Het ontwerp is slordig opgesteld op het vlak van de formulering, de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst en de wetgevingstechniek.

Zo kunnen de volgende voorbeelden worden vermeld:

Artikel 2 van het ontwerp, dat zoals reeds vermeld niet volledig spoort met de definities van het ontwerp, moet opgenomen worden in de onderverdeling in hoofdstukken en afgestemd worden op die definities.

In de artikelen 3 en 23 van het ontwerp moet, in overeenstemming met de Nederlandse spraakkunst, verwezen worden naar "een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad".

[14] De Franse tekst van artikel 3 en artikel 4 gebruikt tweemaal het woord « nécessairement », terwijl in de Nederlandse tekst melding wordt gemaakt van respectievelijk de woorden "onvermijdelijk" en "noodzakelijke".

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

In artikel 3 van het ontwerp ontbreekt bij de definitie van "daad van terrorisme" de verwijzing naar de datum en het opschrift van de wet van 1 augustus 1985.

Naast hetgeen reeds is opgemerkt over artikel 4 van het ontwerp en waaruit reeds de noodzaak blijkt om dit artikel te herschrijven, moet gewezen worden op de onduidelijkheid van de formulering van dit artikel. Zo is niet duidelijk waarop de woorden "werd afgewezen" in § 2 betrekking hebben.

Artikel 5 van het ontwerp bepaalt het personele toepassingsgebied van het ontwerp "voor de daden van terrorisme erkend door de Koning". Het is niet duidelijk wat de betekenis van deze toevoeging is. Dit artikel moet, mede in het licht van wat hiervoor reeds werd opgemerkt, herschreven worden tot een bepaling die bepaalt welke personen in aanmerking kunnen komen voor het genieten van de rechten geregeld in het ontwerp.

In de Nederlandse tekst van artikel 5 van het ontwerp wordt verwezen naar "de wet van 16 juli 2004 betreffende het internationaal privaatrecht code". Wellicht bedoelen de stellers "de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht".

In de Nederlandse tekst van artikel 11, § 2, 3°, is sprake van de term "langstlevende echtgenoot". In de wet van 15 maart 1954 wordt voor de Franse term "conjoint survivant" evenwel nog de Nederlandse term "overlevende echtgenoot" gebruikt. Indien de werkwijze van de verwijzing wordt gehandhaafd, hetgeen de Raad van State afraadt, moet de Nederlandse tekst worden aangepast.

In artikel 20 van het ontwerp wordt verwezen naar "de diverse voordelen die worden erkend door de wetten op de burgerlijke invaliden van de oorlog 1940-1945 en hun rechthebbenden". De draagwijdte hiervan is onduidelijk. Het ontwerp moet verwijzen naar de specifieke wetten of naar de beoogde voordelen.

In artikel 22, § 2, van het ontwerp wordt een opdracht toegekend aan het Instituut voor Veteranen – Nationaal Instituut voor Oorlogsinvaliden, Oud-strijders en Oorlogsslachtoffers (IV-NIOOO) om de nadere regels (niet: modaliteiten) vast te stellen voor het recht op de terugbetaling van het remgeld.[15] Ook in artikel 22, §§ 4 en 5, is sprake van dit Instituut, waarbij echter de in § 2 opgenomen afkorting niet wordt gebruikt. Artikel 24 van het ontwerp bepaalt vervolgens dat de bevoegdheid met betrekking tot de terugbetaling van de medische zorgen, zoals bedoeld in artikel 22, vanaf 1 april 2017 van het IV-NIOOO wordt overgedragen naar de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (HZIV). Gelet op de korte periode waarin het IV-NIOOO de bedoelde taken nog zal uitoefenen, dient het de rechtszekerheid en de duidelijkheid om de in artikel 22 bedoelde taken rechtstreeks op te dragen aan de HZIV, en in een overgangsbepaling te bepalen dat tot 1 april 2017 deze taken worden uitgeoefend door het IV-NIOOO.

Artikel 25 van het ontwerp bevat twee identieke leden.

[15] Deze opdracht om verordenend op te treden kan slechts aanvaard worden voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte heeft.

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

5. Al de voorgaande opmerkingen nopen de Raad van State tot de conclusie dat de tekst van het ontwerp grondig moet worden herwerkt, waarbij het sterke aanbeveling verdient dat de beoogde regeling wordt uitgewerkt in een op zichzelf staande wet.

*

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'octroyer aux victimes d'actes de terrorisme un statut de solidarité nationale (chapitre II) ainsi qu'une pension de dédommagement (chapitre III) et le remboursement des soins médicaux (chapitre IV).

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale : compétence

2. Le projet octroie aux victimes d'actes de terrorisme trois droits connexes. Il prévoit tout d'abord l'attribution du statut de solidarité nationale, ensuite une pension de dédommagement, et enfin le remboursement des soins médicaux, paramédicaux, pharmaceutiques et hospitaliers, ainsi que des appareils d'orthopédie et de prothèses.

Le statut de solidarité nationale est accordé aux personnes qui bénéficient ou ont bénéficié de la pension de dédommagement réglée dans le projet, ainsi qu'aux personnes qui ne bénéficient pas de cette pension au motif que les actes de terrorisme n'ont pas occasionné d'invalidité ou pas d'invalidité suffisante [1]. Le remboursement des soins médicaux, réglé dans le projet, est en principe [2] lui aussi lié à l'octroi d'une pension de dédommagement [3].

L'attribution d'un statut de solidarité nationale relève en soi de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Les dispositions relatives au remboursement des soins médicaux peuvent en soi être réputées relever de la compétence de l'autorité fédérale en matière d'assurance maladie-invalidité, comme le confirme expressément l'article 5, § 1er, I, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale 'de réformes institutionnelles' du 8 août 1980.

En raison de la connexité décrite ci-dessus, il y a toutefois lieu d'examiner la compétence du législateur fédéral vis-à-vis du projet dans son ensemble au regard de la question de savoir s'il est compétent pour adopter le dispositif en projet relatif à la pension de dédommagement.

L'octroi d'une « réparation résiduaire » [4] aux victimes d'actes de terrorisme reconnus par le Roi, lorsque le dommage causé par ces actes occasionne une invalidité d'au moins 10 pour cent [5], pourrait être considéré comme une forme de politique visant à fournir une aide aux personnes qui se trouvent dans le besoin [6]. En vertu de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi

[1] Article 4, § 2, du projet. Voir, à propos de caractère incertain de cette disposition, le point 4 du présent avis.

[2] L'article 22, § 3, du projet prévoit aussi le remboursement des soins médicaux relatifs à des troubles psychiques et psychosomatiques pour les ayants droit des victimes.

[3] Article 22, § 1er, du projet.

[4] Article 13 du projet.

[5] Article 12 du projet, combiné avec le chapitre II 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'.

[6] C.C. n° 110/99, 14 octobre 1999, B.7.5.1 : « La nature et l'origine du besoin ne jouent en principe aucun rôle pour cet aspect de l'aide aux personnes. »

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

spéciale du 8 août 1980, cette politique d'aide sociale relève en principe de la compétence des communautés.

Il convient cependant de constater que les mesures en projet, qui peuvent être considérées comme des « gratifications » au sens de l'article 179 de la Constitution, instaurent un droit à une intervention pécuniaire au titre de la qualité de victime d'actes de terrorisme. Le dispositif en projet attribue ainsi un avantage à certaines personnes, non pas tant en raison du besoin dans lequel ils se trouvent – d'où aussi le caractère résiduel du dispositif – mais de par la volonté d'attribuer « un statut de reconnaissance spécifique aux victimes des actes de terrorisme du 22 mars 2016, par analogie avec le régime des pensions de dédommagement déjà attribuées aux victimes civiles de la guerre 1940-1945 ». Cet « acte de solidarité collective envers les victimes et les survivants » est dicté par la considération que « les victimes sont devenues le symbole de la douleur et du dommage causé, délibérément, par l'agresseur à la Belgique » [7]. L'exposé des motifs relatif au projet formule aussi l'idée dans les termes suivants : « Par ce geste symbolique, le gouvernement veut montrer que la solidarité nationale et la reconnaissance du pays qui ont été les points de départ de la loi de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 sont également au centre de ce projet de loi. Le terrorisme s'en prend à la collectivité entière, c'est la nation qui est mise en danger par les actes de terrorisme comme à l'époque elle l'a été par des actes de guerre. »

La reconnaissance et l'aide, visées dans le projet, doivent donc être considérées comme ne faisant pas partie des matières qui ont été transférées aux communautés en vertu de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 [8]. Le législateur fédéral est compétent pour adopter le projet.

Observation générale : conformité avec le droit de l'Union européenne

3. En vertu de l'article 5 du projet [9], le droit à l'octroi d'une pension de dédommagement, contenu dans le projet, et le droit au remboursement des soins médicaux, qui y est associé, ne sont accordés qu'aux victimes ou à leurs ayants droit qui ont la qualité de Belge au jour du fait dommageable et au moment de la décision d'octroi du statut de solidarité nationale et de la pension d'invalidité, ainsi qu'aux non-Belges qui résidaient au moment du fait dommageable de façon habituelle en Belgique.

[7] Résumé précédant l'exposé des motifs.

[8] Voir, en ce qui concerne les mesures d'aide aux victimes de la guerre et le statut des victimes de la guerre, C.C. n° 110/99, 14 octobre 1999, B.7.6.1 : « Ce statut, qui se fonde sur une considération de reconnaissance pour services rendus, n'a pas fait l'objet d'un transfert dans le cadre de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les communautés ». Voir aussi notamment l'avis C.E. 14.047/VR du 25 mai 1981 sur un projet devenu 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', *Doc Parl*. Chambre, 1980-81, n° 872/1 et l'avis C.E. 25.168/1 du 4 juillet 1996 sur un projet devenu la loi du 20 décembre 1996 '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.

[9] Voir, à propos du caractère incertain de la portée de cet article, le point 4 du présent avis.

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

Les mesures d'aide envisagées par le projet ne relèvent pas de l'application du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'sur la coordination des systèmes de sécurité sociale'. En effet, l'article 3, paragraphe 5, b), de ce règlement dispose qu'il ne s'applique pas aux « prestations octroyées dans le cas où un État membre assume la responsabilité de dommages causés à des personnes et prévoit une indemnisation, telles que les prestations en faveur des victimes de la guerre et d'actions militaires ou de leurs conséquences, des victimes d'un délit, d'un meurtre ou d'attentats terroristes, des personnes ayant subi un préjudice occasionné par les agents de l'État membre dans l'exercice de leurs fonctions ou des personnes ayant subi une discrimination pour des motifs politiques ou religieux ou en raison de leurs origines. »

Bien qu'en ce qui concerne les avantages sociaux envisagés, il n'y ait pas lieu d'appliquer le règlement 883/2004, le projet doit aussi être considéré à la lumière des principes de libre circulation, consacrés par les articles 45 et 49 du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' (TFUE), et du droit de tout citoyen de l'Union à circuler et à séjourner librement sur le territoire des États membres, consacré par l'article 21 du TFUE.

Ces libertés s'opposent à toute mesure nationale qui, même si elle s'applique sans aucune discrimination de nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les citoyens de l'Union, des libertés fondamentales garanties par le Traité.

À cet égard, il y a lieu d'observer qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne que les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le TFUE ne peuvent être admises que si elles remplissent quatre conditions : (1) elles doivent s'appliquer de manière non discriminatoire, (2) elles doivent se justifier par des raisons impérieuses d'intérêt général, (3) elles doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et, (4) elles ne peuvent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre [10].

Dans l'hypothèse où la condition de séjour imposée aux non-Belges par le projet constituerait une restriction ou une entrave indirecte à la libre circulation, il y a lieu d'observer qu'il ressort également de la jurisprudence de la Cour de justice que l'exigence d'un certain lien et d'un certain degré de rattachement à la société de l'État membre concerné pour l'obtention d'un droit à une aide sociale, peut être considérée comme un objectif justifié [11].

Le fait d'exiger des ressortissants non belges de l'UE qu'ils aient une résidence habituelle au moment de l'acte terroriste, lequel ne doit pas nécessairement se dérouler en Belgique, peut être considéré comme étant une exigence de rattachement, proportionnelle et raisonnable, à l'État qui octroie le droit à une pension de dédommagement, lié à un statut de solidarité nationale, et les droits dérivés. En imposant l'exigence d'une résidence habituelle aux non-Belges et non aux victimes ou à leurs ayants droit de nationalité belge, l'on crée une différence de traitement qui peut toutefois être considérée comme justifiée et proportionnelle au regard de l'objectif légitime énoncé.

[10] C.J.U.E., 30 novembre 1995, C-55/94, Gebhard, point 37.

[11] C.J.U.E. 22 mai 2008, C-499/06, Nerkowska, §§ 37-39. Voir aussi par exemple C.J.U.E. 15 mars 2005, C-209/03, Bidar, § 57.

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

Observation générale : sécurité juridique

4. Le projet de loi ne répond pas aux exigences d'un texte de loi correctement rédigé, notamment au regard de la sécurité juridique nécessaire.

4.1. Tout d'abord, il convient de relever que le projet n'indique pas clairement quel est le lien entre l'octroi du statut de solidarité nationale et celui de la pension de dédommagement.

L'article 4, § 2, du projet attribue le statut aux victimes qui répondent totalement ou partiellement aux conditions relatives à la pension de dédommagement.

Il semble toutefois que les articles 5 à 7 du projet, figurant dans le chapitre relatif à l'octroi du statut, doivent être considérés comme des conditions générales s'appliquant à l'ensemble de la loi, c'est-à-dire des conditions valables pour le statut et pour la pension de dédommagement (et partant aussi pour le remboursement des soins médicaux). L'article 11, § 1er, du projet le confirme et dispose qu'une pension de dédommagement est instituée pour les victimes des actes de terrorisme qui remplissent les conditions fixées dans la loi.

Dès lors qu'il ressort de l'article 4, § 2, du projet que le statut dérive du droit à une pension de dédommagement, et non l'inverse, il est inutile de mentionner les conditions générales de la pension de dédommagement dans le chapitre relatif à l'octroi du statut.

Par conséquent, il est nécessaire de fixer de manière générale, dans le premier chapitre du projet de loi, les conditions qui figurent à présent aux articles 5 à 7 [12].

4.2. Ensuite, le projet recourt au procédé consistant à rendre la loi du 15 mars 1954 'relative aux pensions de dédommagement des victimes civiles de la guerre 1940-1945 et de leurs ayants droits' applicable aux personnes visées dans le projet, et ce dans la mesure où les dispositions du projet de loi n'y dérogent pas explicitement et « sous réserve » d'un certain nombre d' « interprétations » citées.

Un tel procédé est source d'insécurité juridique, ce qui est manifeste dans le projet.

Par exemple, il est superflu de relever l'effet absurde qui en résultera, à l'article 12, § 4, 1°bis, alinéa 3, de la loi du 15 mars 1954, pour le conjoint survivant : « Lorsque [les actes de terrorisme sont] l'incorporation forcée dans la Wehrmacht …. ». On peut néanmoins citer les exemples suivants.

On n'aperçoit pas clairement si l'indemnité spéciale prévue à l'article 10, § 1er, a) et à l'article 10, § 1er, b), de la loi du 15 mars 1954, peut également être octroyée aux victimes d'actes de terrorisme.

Conformément à l'article 18, alinéa 1er, de la loi du 15 mars 1954, les demandes doivent être introduites dans un délai de cinq ans à dater de l'entrée en vigueur de cette loi. Or, l'article 12 du projet ne prévoit pas de délai pour les demandes ni non plus d'exception à

[12] Cela permettra également de supprimer les incohérences présentes dans un certain nombre de dispositions. Voir plus loin, le point 4.3 du présent avis.

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

l'article 18 de la loi du 15 mars 1954, à moins qu'il faille déduire implicitement de la référence aux sections II et III du chapitre IV, contenue à l'article 12, §§ 2 et 3, du projet, que la section I de ce chapitre ne s'applique pas aux pensions de dédommagement envisagées. Le projet ne fait pas apparaître clairement non plus si l'article 19, alinéa 3, de la loi du 15 mars 1954 est encore réputé d'application.

L'article 12, §§ 2 et 3, du projet, dispose que les articles concernant les commissions civiles d'invalidité et les commissions supérieures d'appel sont supprimés pour l'application de la loi concernée. On n'aperçoit pas si c'est donc l'ensemble des articles mentionnant ces commissions qui est supprimé ou si la suppression porte uniquement sur la référence à ces commissions. Pour aucune des deux hypothèses, il n'est précisé quelle procédure doit être suivie pour les demandes.

4.3. Enfin, le projet ne contient pas de notions définies de manière claire et univoque.

4.3.1. Ainsi, il ressort de l'article 8 du projet que l'octroi du statut peut être demandé par les ayants droit « pour autant qu'ils soient conjoints, cohabitants légaux ou de fait, ou enfants à charge ou père et/ou mère de la victime décédée ».

Les articles 5 et 7 du projet font mention des ayants droit, sans que cette notion soit définie. Il peut se déduire indirectement de l'article 11, § 2, du projet, qui rend applicable de manière générale la loi du 15 mars 1954, ce qu'il faut entendre par ayants droit dans le cadre de la pension de dédommagement (et donc pour le statut). L'article 12, § 4, de la loi du 15 mars 1954 désigne comme ayants droit, sous certaines conditions et à un certain rang : le conjoint survivant, les enfants, les père et mère, les grands-parents, les frères et sœurs âgés de moins de 16 ans.

L'article 22, § 3, du projet confère le droit au remboursement de certains soins médicaux aux orphelins, au conjoint survivant ou cohabitant survivant, au père et à la mère de la victime.

Il est recommandé de préciser de manière générale dans les dispositions introductives du projet ce qu'il faut entendre par ayants droit, de manière à omettre ou à adapter les dispositions obsolètes de l'article 12, § 4, de la loi du 15 mars 1954, et à utiliser une terminologie uniforme.

4.3.2. L'article 3 du projet définit la notion d' « acte de terrorisme » en faisant référence aux actes visés à l'article 42*bis* de la loi du 1er août 1985 'portant des mesures fiscales et autres' et en faisant référence à une reconnaissance par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

L'article 42*bis* visé ne comporte lui-même aucune définition des actes de terrorisme, mais fait uniquement mention de la reconnaissance de ces actes par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Si les auteurs tendent à assimiler les actes de terrorisme à ceux qui sont reconnus comme tels sur la base de l'article 42*bis* de la loi du 1er août 1985, la référence à la reconnaissance par arrêté royal est alors superflue. Si les auteurs visent la possibilité de faire reconnaître des actes de terrorisme qui n'ont pas été reconnus sur la base de l'article 42*bis*

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

précité, il conviendra de supprimer la référence à cet article 42*bis*. L'ajout des mots « reconnus par le Roi » dans l'article 5 du projet est en tout cas superflu.

À cet égard, il y a lieu d'observer que ni le projet ni l'article 42*bis* de la loi du 1er août 1985 ne comportent de définition générale de ce qu'il faut entendre par terrorisme. L'article 42*bis*, tel qu'il s'énonçait jusqu'à sa modification par la loi du 31 mai 2016 [13], comportait pareille définition de fond, mais par la voie d'une référence à l'article 2 de la loi du 1er avril 2007 'relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme'.

Cet article 2 de la loi du 1er avril 2007 dispose que par terrorisme, l'on entend « une action ou une menace d'action organisée dans la clandestinité à des fins idéologiques, politiques, ethniques ou religieuses, exécutée individuellement ou en groupe et attentant à des personnes ou détruisant partiellement ou totalement la valeur économique d'un bien matériel ou immatériel, soit en vue d'impressionner le public, de créer un climat d'insécurité ou de faire pression sur les autorités, soit en vue d'entraver la circulation ou le fonctionnement normal d'un service ou d'une entreprise ».

Les auteurs du projet devront préciser si, lorsqu'il reconnaît les actes de terrorisme, le Roi doit ou non agir dans le cadre de cette définition ou d'une autre. La définition inscrite à l'article 2 de la loi du 1er avril 2007 pouvant être considérée comme étendue, les auteurs du projet devront également préciser les critères sur la base desquels le Roi pourra décider de reconnaître certains actes comme étant ou non des actes de terrorisme, et ce bien entendu en considération du principe constitutionnel de l'égalité.

4.3.3. L'article 3 du projet définit la notion de « dommages » comme étant « les infirmités physiques et/ou psychiques, l'aggravation d'infirmités étrangères au fait dommageable et le décès, causés nécessairement par le fait dommageable » [14].

L'article 4, § 2, du projet dispose que le statut de solidarité nationale peut être accordé à la personne ayant subi un « dommage » certain « résultant nécessairement d'une atteinte à son intégrité physique et/ou psychique causée par les faits dommageables définis à l'article 3 ».

Outre ces deux définitions redondantes, l'article 2 du projet ajoute encore un élément à la notion de « dommages » lorsqu'il précise que ceux qui sont visés par le projet doivent « nécessairement et directement » résulter des faits dommageables.

Pour l'application des conditions en matière de pension de dédommagement, le texte n'indique de surcroît pas clairement quelles sont les conditions imposées en matière de dommages et de fait dommageable. Sont-ce les conditions énoncées à l'article 1er de la loi du 15 mars 1954 (de sorte que, donc, les infirmités psychiques ne seraient, le cas échéant, pas prises en considération pour la pension de dédommagement) ou celles qui sont formulées à l'article 4,

[13] Loi du 31 mai 2016 'modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence'.

[14] Le texte français des articles 3 et 4 utilise deux fois le mot « nécessairement », là où le texte néerlandais emploie respectivement les termes « onvermijdelijk » et « noodzakelijk ».

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

§ 2, du projet pour le statut qui s'appliquent en tant que conditions générales pour l'ensemble de la réglementation figurant dans le projet ?

4.3.4. Le projet utilise indifféremment les notions de « pension », « pension d'invalidité » et « pension de dédommagement ». Ainsi, à l'article 4 du projet, il est fait référence à « une pension allouée en vertu de la présente loi », tandis que l'article 5 fait mention de l'octroi de la pension d'invalidité et l'article 11, § 1er, prévoit qu'il est institué une pension de dédommagement. Il conviendra d'utiliser une terminologie uniforme dans l'ensemble du projet.

4.3.5. À l'article 7, 2°, du projet, il est fait mention de personnes qui ont démérité par leur comportement notamment en raison d'actes commis au préjudice de leurs compatriotes. On n'aperçoit pas clairement ce que l'on entend par « compatriotes », vu que, contrairement à la loi du 15 mars 1954, la loi en projet ne s'applique pas uniquement aux Belges. Le projet doit être précisé sur ce point.

4.4. Le projet se caractérise par une formulation peu soignée, des discordances entre le texte français et le texte néerlandais et une légistique qui laisse à désirer.

Ainsi, on peut citer les exemples suivants :

L'article 2 du projet, qui, comme il a été indiqué précédemment, n'est pas tout à fait conciliable avec les définitions du projet, devra figurer dans la division en chapitres et être mis en accord avec ces définitions.

Dans les articles 3 et 23 du projet, il faudra faire référence à « een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad », et ce en accord avec la grammaire néerlandaise.

À l'article 3 du projet, la mention de la date (dans le texte néerlandais) et de l'intitulé de la loi du 1er août 1985 fait défaut dans la définition de l'« acte de terrorisme ».

Outre les observations déjà formulées à propos de l'article 4 du projet et, dont ressort déjà la nécessité de réécrire cet article, il y a lieu de souligner le caractère imprécis de la formulation de cet article. Ainsi, on n'aperçoit pas à quoi se rapportent les mots « a été déboutée » au § 2.

L'article 5 du projet fixe le champ d'application personnel du projet « pour les actes de terrorisme reconnus par le Roi ». On n'aperçoit pas clairement quel est le sens de cet ajout. Cet article devra être réécrit, notamment à la lumière des observations déjà formulées ci-dessus, sous la forme d'une disposition qui précisera quelles personnes sont éligibles aux droits régis par le projet.

Dans le texte néerlandais de l'article 5 du projet, il est fait état de « de wet van 16 juli 2004 betreffende het internationaal privaatrecht code ». Sans doute les auteurs visent-ils « de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht ».

Le texte néerlandais de l'article 11, § 2, 3°, vise le « langstlevende echtgenoot ». Dans la loi du 15 mars 1954, il est toutefois également question du « overlevende echtgenoot »

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡

comme équivalent néerlandais aux termes français « conjoint survivant ». Si le procédé de la référence est maintenu, ce que le Conseil d'État ne recommande pas, il faudra adapter le texte néerlandais.

L'article 20 du projet fait référence à « divers avantages reconnus par les lois aux invalides civils de la guerre 1940-1945 et à leurs ayants droit ». La portée de ces termes manque de précision. Le projet devra faire état des lois spécifiques ou des avantages visés.

L'article 22, § 2, du projet confie à l'Institut des Vétérans - Institut National des Invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre (IV-INIG) la mission de fixer les modalités du droit au remboursement du ticket modérateur [15]. Il est également question de cet Institut à l'article 22, §§ 4 et 5, où il n'est toutefois pas fait usage de l'abréviation figurant au § 2. L'article 24 du projet dispose ensuite que les compétences relatives au remboursement des soins médicaux tels qu'indiqués à l'article 22 sont transférées à partir du 1er avril 2017 de l'IV-INIG vers la Caisse auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité (CAAMI). Vu la brièveté de la période pendant laquelle l'IV-INIG exercera encore les tâches visées, le projet gagnerait en sécurité juridique et en clarté si les missions visées à l'article 22 étaient directement transférées à la CAAMI et si le projet comportait une disposition transitoire prévoyant que ces missions sont exercées par l'IV-INIG jusqu'au 1er avril 2017.

L'article 25 du projet comporte deux alinéas identiques.

5. Les observations formulées ci-dessus contraignent le Conseil d'État à conclure que le texte du projet devra être fondamentalement remanié, étant entendu qu'il est vivement recommandé d'élaborer le dispositif envisagé sous la forme d'une loi autonome.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Wilfried VAN VAERENBERGH

[15] Cette mission consistant à édicter des règlements ne peut être admise que pour autant qu'elle ait une portée très limitée ou principalement technique et non politique.

‡LW-AFBRMACEH-GADCAVT‡