



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.778/3
van 28 juni 2018

avis 63.778/3
du 28 juin 2018

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
1 augustus 1985 houdende
fiscale en andere bepalingen
wat de hulp aan de slachtoffers
van terrorisme en de
slachtoffers van zogenaamde
'cold cases' betreft'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
1^{er} août 1985 portant des
mesures fiscales et autres en ce
qui concerne l'aide aux
victimes du terrorisme et aux
victimes dans des affaires non
élucidées'

Op 21 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen wat de hulp aan de slachtoffers van terrorisme en de slachtoffers van zogenaamde 'cold cases' betreft’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juni 2018.

*

Le 21 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres en ce qui concerne l’aide aux victimes du terrorisme et aux victimes dans des affaires non élucidées’.

L’avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 26 juin 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d’État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juin 2018.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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:

“enerzijds door de wil van de Regering om de toekenning van het statuut van nationale solidariteit aan slachtoffers ‘niet -residenten’ van terrorisme zo snel als mogelijk op een gelijkwaardige wijze aan hen te kunnen toekennen en de nieuwe versnelde procedurele regels voor de behandeling van de hangende terrorismedossiers van alle slachtoffers door de Commissie voor financiële hulp zo snel als mogelijk in werking te kunnen laten treden daar de druk van het terrein toeneemt en de noden van de slachtoffers reëel zijn. Ook vanuit de slachtofferverenigingen komt de zeer sterke vraag om de ontworpen regeling zo snel mogelijk in werking te laten treden.

Ik kan u nog meedelen dat het wetsontwerp zal worden ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers met toepassing van artikel 51 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het is de bedoeling van de Regering om het wetsontwerp te stemmen voor het zomerreces.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er in de eerste plaats toe de regeling betreffende het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme van toepassing te maken op de slachtoffers van terroristische aanslagen die niet de Belgische nationaliteit bezitten en die niet hun gewone verblijfplaats in België hadden. Daartoe wordt artikel 3 van de wet van 18 juli 2017 ‘betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme’ aangepast (artikel 29 van het voorontwerp).

Ten tweede worden verschillende maatregelen genomen om de procedure voor de Commissie voor financiële hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (hierna: de Commissie) te versnellen. Daartoe worden enerzijds enkele wijzigingen aangebracht aan de organisatie en de algemene werkingsregels van de Commissie die zijn opgenomen in afdeling II van hoofdstuk III van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’ (artikel 2 van het ontwerp). Anderzijds wordt afdeling IV van dat

¹Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

hoofdstuk (“Hulp van de Staat aan slachtoffers van terrorisme”) van die wet gewijzigd en aangevuld met specifieke bepalingen die van toepassing zijn op de afhandeling door de Commissie van verzoeken tot hulp.

Voorts strekt het voorontwerp ertoe voor de slachtoffers in zaken waarin gerechtelijke onderzoeken zeer lang aanslepen zonder dat een dader kan worden gevonden (de zogenaamde “cold cases”), te voorzien in een specifieke vergoeding van de schade voortvloeiend uit het gegeven dat zij gedurende een lange periode in de onzekerheid zijn gebleven over de identiteit en het motief van de dader(s) van een opzettelijke gewelddaad.

Tot slot worden nog een aantal andere wijzigingen aangebracht aan de wet van 1 augustus 1985, die ertoe strekken de bevoegdheden van de Commissie uit te breiden (artikelen 3, 5, 8 en 9), alsmede aan artikel 32 van die wet (artikelen 4 en 6).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

4. In de adviesaanvraag wordt de spoedeisendheid gemotiveerd door de wil van de Regering om het statuut van nationale solidariteit aan bepaalde slachtoffers van terrorisme zo snel als mogelijk toe te kennen en de nieuwe, versnelde procedureregels voor de behandeling van dossiers van slachtoffers van terrorisme voor de Commissie voor financiële hulp zo snel mogelijk in werking te kunnen laten treden.

Deze verantwoording kan evenwel niet worden betrokken op de artikelen 3 tot 8 en 31 van het voorontwerp, die op geen enkele manier betrekking hebben op slachtoffers van terrorisme, maar wel op andere aangelegenheden, namelijk de invoering van een nieuwe schadepost voor slachtoffers in zaken waarin gerechtelijke onderzoeken zeer lang aanslepen zonder dat een dader kan worden gevonden, alsook op wijzigingen in het reguliere stelsel van hulpverlening aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden. De adviesaanvraag is dan ook niet ontvankelijk wat betreft deze artikelen, die derhalve niet nader worden onderzocht.

VORMVEREISTEN

5. Het voorontwerp bevat een aantal bepalingen, zoals het ontworpen artikel 42bis, laatste lid, van de wet van 1 augustus 1985 (artikel 11 van het voorontwerp), omtrent de verwerking van persoonsgegevens als omschreven in artikel 4, 1) en 2), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

Artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet

van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’,² te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp van wet in het Parlement wordt ingediend.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

6. De ontworpen procedureregeling voor slachtoffers van terroristische misdrijven bevat op een aantal vlakken verschillen met de “reguliere” procedure inzake hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en doet derhalve een verschil in behandeling ontstaan tussen verschillende categorieën van slachtoffers.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.³

In de memorie van toelichting wordt op verschillende plaatsen gewezen op het eigen karakter van terroristische misdrijven en hun gevolgen, alsmede op het “inherent afwijkende karakter” van de behandeling van de aanvragen van slachtoffers van die misdrijven om te verantwoorden dat een specifieke regeling met betrekking tot die misdrijven wordt ingevoerd. Al is het streven om nabestaanden van terroristische aanslagen verder leed te besparen uiteraard een nobel doel, toch verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting nader uiteen te zetten waarom de (meer te expliciteren) specifieke kenmerken van terroristische misdrijven en de behandeling van hulpvragen van slachtoffers daarvan kunnen verantwoorden dat de nieuwe procedureregels niet gelden ten aanzien van andere slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, die soms evenzeer een traumatisch karakter kunnen hebben.

² De Commissie voor de persoonlijke levenssfeer is vanaf 25 mei 2018 opgevolgd door de Gegevensbeschermingsautoriteit (zie de artikelen 3 en 110 van de wet van 3 december 2017). De leden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer oefenen evenwel de taken en bevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit uit tussen 25 mei 2018 en de dag waarop de leden van het directiecomité van de Gegevensbeschermingsautoriteit de eed afleggen en een verklaring ondertekenen dat er geen belangenconflicten zijn (artikel 114 van de wet van 3 december 2017).

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie bijvoorbeeld: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

7. Luidens artikel 1 van het voorontwerp regelt de aan te nemen wet een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

De artikelen 2, 11, 3° en 4°, 12 tot 14, 16 en 18 tot 23 van het voorontwerp regelen evenwel de organisatie, de bevoegdheid of de procedure van de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers,⁴ die een administratief rechtscollege is. Overeenkomstig artikel 78, § 1, 4°, van de Grondwet geldt voor deze artikelen de in artikel 78 van de Grondwet omschreven optionele bicamerale procedure. Deze artikelen dienen dan ook in een afzonderlijk voorontwerp te worden ondergebracht.

Artikel 2

8. In artikel 30, § 1, van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’ dient ook gewag te worden gemaakt van “uitzonderlijke hulp”. Daartoe dient in artikel 2 van het ontwerp een bijkomende wijzigingsbepaling te worden opgenomen.

Artikel 9

9. In de Nederlandse tekst van artikel 9 van het voorontwerp schrijve men “noodhulp” in plaats van “financiële hulp”.

Artikel 11

10. In het ontworpen artikel 42*bis*, tweede lid, van de wet van 1 augustus 1985 is er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, waar in de Nederlandse tekst gewag wordt gemaakt van een overleg in de Ministerraad,⁵ terwijl dat vereiste niet voorkomt in de Franse tekst. Die discordantie, die overigens ook voorkomt in de memorie van toelichting, dient te worden verholpen.

11. Er bestaat een ongerijmdheid tussen onderdeel 3° en onderdeel 4° van artikel 11 van het voorontwerp. Nu het in onderdeel 3° opgenomen ontworpen vierde lid van artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985 bepaalt dat de gespecialiseerde kamers van de Commissie, behoudens andersluidende bepalingen, handelen overeenkomstig de bepalingen van afdeling II, is het overbodig en verwarring stichtend om in het daaropvolgende (in onderdeel 4° opgenomen) lid nogmaals bepalingen over te nemen die reeds in die afdeling voorkomen of ernaar te verwijzen, zoals inzake het beroep op vertalers en beëdigde tolken (zie artikel 40*quater* van de wet van

⁴ Dat geldt ook voor de artikelen 5 tot 7 van het ontwerp, maar die artikelen worden niet onderzocht.

⁵ Men schrijve overigens in die bepaling “bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad” in plaats van “na overleg in de Ministerraad”.

1 augustus 1985), het van toepassing verklaren van de artikelen 40*bis* en 40*ter* van die wet, of de bepaling over de heffingen en de kosten (zie artikel 40*quater* van die wet) en over de vermeldingen op de neergelegde formulieren of stukken (zie eveneens artikel 40*quater* van die wet).

12. Om te voldoen aan het in artikel 22 van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel, dienen de gegevens die met toepassing van het ontworpen laatste lid van artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985 kunnen worden uitgewisseld, nader te worden omschreven en dient de finaliteit van de gegevensuitwisseling te worden geëxpliciteerd.

Artikel 15

13. Het zou duidelijker zijn het ontworpen artikel 42*quinquies*, § 1, 1°, van de wet van 1 augustus 1985 als volgt te laten aanvangen:

“1° de daad van terrorisme is gepleegd in België of in het buitenland ten aanzien van slachtoffers die op het moment (...) of hun gewone verblijfplaats [voorts zoals in het ontwerp]”.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 42*quinquies*, § 2, 1°, van de wet van 1 augustus 1985.

Artikel 16

14. Aangezien het ontworpen artikel 42*sexies* van de wet van 1 augustus 1985 slechts uit één paragraaf lijkt te bestaan,⁶ schrappe men het teken “§ 1”.

Artikel 17

15. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de in het ontworpen artikel 42*septies* van de wet van 1 augustus 1985 bedoelde reis- en verblijfskosten ook kunnen worden terugbetaald aan “onrechtstreekse slachtoffers (nabestaanden en anderen)”. Dat dient in dat artikel⁷ uitdrukkelijk te worden bepaald, waarbij ook dient te worden verduidelijkt wie juist onder deze categorie valt.⁸

⁶ De tweede zin van dat artikel, die overigens duidelijker van de vorige zin dient te worden afgescheiden, lijkt een tweede lid te vormen.

⁷ En eveneens in andere bepalingen waar het begrip “slachtoffer” deze ruimere betekenis zou hebben.

⁸ Vgl. met de definitie van “onrechtstreeks slachtoffer” in artikel 2, 4°, b), van de wet van 18 juli 2017 ‘betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme’.

Artikel 26

16. Luidens het ontworpen artikel 42*sedicies* van de wet van 1 augustus 1985 kan de Staat de volledige of de gedeeltelijke terugbetaling van de toegekende hulp vorderen wanneer het slachtoffer na de uitbetaling ervan in enige hoedanigheid schadeloosstelling verkrijgt. Luidens het ontworpen artikel 42*sedicies*, § 2, tweede lid, van de wet van 1 augustus 1985 verstrekt de Commissie aan de Minister van Financiën (lees: minister bevoegd voor financiën) een met redenen omkleed advies vooraleer de erin bedoelde vordering tot terugbetaling wordt ingeleid.

Het is niet duidelijk waarom slechts een mogelijkheid wordt ingevoerd (“kan”) en aan welke criteria de terugvordering is gebonden, noch waarop het vermelde advies van de Commissie juist betrekking heeft.

Het ontworpen artikel 42*sedieci*s van de wet van 1 augustus 1985 dient in het licht hiervan te worden herbekeken.

Artikel 33

17. Sommige bepalingen van de aan te nemen wet hebben uitwerking met ingang van (niet: sinds) 22 maart 2016,⁹ dit is de datum van de terroristische aanslagen in Brussel, alsook de datum waarop de meeste artikelen van de wet van 18 juli 2017 ‘betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme’ uitwerking kregen.¹⁰

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.¹¹ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor

⁹ Meer bepaald de artikelen 15, 16 en 27 tot 30. In de memorie van toelichting wordt verkeerdelijk gewag gemaakt van de artikelen 14 en 15 in plaats van de artikelen 15 en 16, wat dient te worden verholpen.

¹⁰ De vraag kan evenwel rijzen of de retroactiviteit, gelet op het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, nog niet moet worden uitgebreid tot daarvoor plaatsgevonden terroristische aanslagen.

¹¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.¹²

In zoverre de voorwaarden om financiële hulp te bekomen op bepaalde punten soepeler zijn, is de terugwerkende kracht aanvaardbaar. Niettemin zal erover gewaakt dienen te worden dat slachtoffers die niet aan de thans geldende voorwaarden, maar wel aan de nieuwe voorwaarden voldoen, nog over de mogelijkheid of voldoende tijd beschikken om een dossier of een nieuw dossier in te dienen of het bestaande dossier aan te vullen.

*

¹² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3. Vgl. GwH 13 juni 2013, nr. 87/2013, B.7 (waar de term “buitengewone” in plaats van “uitzonderlijke” werd gehanteerd).

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée :

« enerzijds door de wil van de Regering om de toekenning van het statuut van nationale solidariteit aan slachtoffers 'niet -residenten' van terrorisme zo snel als mogelijk op een gelijkwaardige wijze aan hen te kunnen toekennen en de nieuwe versnelde procedurele regels voor de behandeling van de hangende terrorismedossiers van alle slachtoffers door de Commissie voor financiële hulp zo snel als mogelijk in werking te kunnen laten treden daar de druk van het terrein toeneemt en de noden van de slachtoffers reëel zijn. Ook vanuit de slachtofferverenigingen komt de zeer sterke vraag om de ontworpen regeling zo snel mogelijk in werking te laten treden.

Ik kan u nog meedelen dat het wetsontwerp zal worden ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers met toepassing van artikel 51 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het is de bedoeling van de Regering om het wetsontwerp te stemmen voor het zomerreces ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. Tout d'abord, l'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'appliquer le régime relatif au statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme aux victimes d'attentats terroristes qui ne possèdent pas la nationalité belge et qui n'avaient pas leur résidence habituelle en Belgique. Il adapte à cet effet l'article 3 de la loi du 18 juillet 2017 'relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme' (article 29 de l'avant-projet).

Ensuite, diverses mesures sont prises en vue d'accélérer la procédure devant la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (ci-après : la Commission). À cette fin, l'avant-projet, d'une part, apporte quelques modifications à l'organisation et aux règles générales de fonctionnement de la Commission, qui sont inscrites dans la section II du chapitre III de la loi du 1^{er} août 1985 'portant des mesures fiscales et autres' (article 2 du projet). D'autre part, il modifie et complète la section IV de ce chapitre (« Aide de l'État aux victimes du terrorisme ») de cette loi par des dispositions spécifiques applicables au traitement des demandes d'aide par la Commission.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

En outre, dans les affaires où les instructions durent très longtemps sans qu'un auteur puisse être identifié (dites « cold cases »), l'avant-projet prévoit d'accorder aux victimes une indemnisation spécifique pour le dommage qu'elles subissent du fait de l'incertitude de longue durée dans laquelle elles se sont trouvées quant à l'identité et aux motifs du ou des auteurs d'un acte intentionnel de violence.

Enfin, un certain nombre d'autres modifications visant à étendre les pouvoirs de la Commission sont apportées dans la loi du 1^{er} août 1985 (articles 3, 5, 8 et 9), ainsi que dans son article 32 (articles 4 et 6).

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

4. La demande d'avis motive l'urgence par la volonté du Gouvernement d'octroyer aussi rapidement que possible le statut de solidarité nationale à certaines victimes du terrorisme et de pouvoir mettre en vigueur aussi rapidement que possible les nouvelles règles de la procédure accélérée concernant le traitement des dossiers des victimes du terrorisme devant la Commission pour l'aide financière.

Cette justification ne peut cependant pas s'appliquer aux articles 3 à 8 et 31 de l'avant-projet, qui ne concernent en aucune manière les victimes du terrorisme, mais bien d'autres matières, à savoir l'instauration d'un nouveau poste de dommage pour les victimes, lorsqu'il s'agit d'affaires dans lesquelles les instructions durent très longtemps sans qu'un auteur puisse être identifié, ainsi que des modifications au régime normal d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. La demande d'avis est dès lors irrecevable en ce qui concerne ces articles, qui ne seront dès lors pas examinés plus avant.

FORMALITÉS

5. L'avant-projet comporte un certain nombre de dispositions, parmi lesquelles l'article 42bis, dernier alinéa, en projet, de la loi du 1^{er} août 1985 (article 11 de l'avant-projet), qui concernent le traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 4, 1) et 2), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données, combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données'², dans le cadre

² Au 25 mai 2018, l'Autorité de protection des données a succédé à la Commission pour la protection de la vie privée (voir les articles 3 et 110 de la loi du 3 décembre 2017). Les membres de la Commission de la protection de la vie privée exercent toutefois les missions et les compétences de l'Autorité de protection des données entre le 25 mai 2018 et la date à laquelle les membres du Comité de direction de l'Autorité de protection des données auront prêté serment et signé une déclaration d'absence de conflits d'intérêts (article 114 de la loi du 3 décembre 2017).

de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel. Il s'impose par conséquent de recueillir encore l'avis de l'Autorité de protection des données avant de déposer l'avant-projet de loi au Parlement.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATION GÉNÉRALE

6. Les règles de procédure en projet applicables aux victimes d'infractions terroristes s'écarterent sur certains points de la procédure « normale » en matière d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et crée par conséquent une différence de traitement entre plusieurs catégories de victimes.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé³.

L'exposé des motifs souligne à plusieurs reprises le caractère particulier des infractions terroristes et leurs conséquences, ainsi que le « caractère intrinsèquement divergent » du traitement des demandes des victimes de ces infractions pour justifier l'instauration d'un régime spécifique concernant ces infractions. Si la volonté d'épargner de nouvelles souffrances aux proches des attentats terroristes constitue de toute évidence un objectif noble, il est toutefois recommandé de préciser dans l'exposé des motifs pourquoi les caractéristiques spécifiques des infractions terroristes (qu'il faut davantage expliciter) et le traitement des demandes d'aide des victimes de ces infractions peuvent justifier que les nouvelles règles de procédure ne s'appliquent pas à l'égard d'autres victimes d'actes intentionnels de violence, qui peuvent parfois présenter un même caractère traumatique.

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

7. Selon l'article 1^{er} de l'avant-projet, la loi à adopter règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Les articles 2, 11, 3^o et 4^o, 12 à 14, 16 et 18 à 23 de l'avant-projet règlent toutefois l'organisation, la compétence ou la procédure de la Commission pour l'aide financière aux victimes⁴, qui est une juridiction administrative. Conformément à l'article 78, § 1^{er}, 4^o, de la Constitution, la procédure bicamérale optionnelle, définie à l'article 78 de la Constitution, est applicable à ces articles. Ceux-ci doivent dès lors faire l'objet d'un avant-projet distinct.

Article 2

8. À l'article 30, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 'portant des mesures fiscales et autres', on fera également mention de l'« aide exceptionnelle ». Pour ce faire, on inscrira une disposition modificative supplémentaire à l'article 2 du projet.

Article 9

9. Dans le texte néerlandais de l'article 9 de l'avant-projet, on écrira « noodhulp » au lieu de « financiële hulp ».

Article 11

10. À l'article 42*bis*, alinéa 2, en projet, de la loi du 1^{er} août 1985, il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais, le texte néerlandais faisant état d'une délibération en Conseil des ministres⁵, alors que cette exigence ne figure pas dans le texte français. Il convient d'éliminer cette discordance, qui apparaît du reste également dans l'exposé des motifs.

11. Il y a une incohérence entre le 3^o et le 4^o de l'article 11 de l'avant-projet. Dès lors que l'alinéa 4, en projet, de l'article 42*bis* de la loi du 1^{er} août 1985, figurant au 3^o, dispose que sauf dispositions contraires, les chambres spécialisées de la Commission agissent conformément aux dispositions de la section II, il est superflu, et cela prête à confusion, de reproduire encore, dans l'alinéa subséquent (inscrit au 4^o), des dispositions qui apparaissent déjà dans cette section ou de s'y référer, comme c'est le cas pour le recours aux traducteurs et interprètes assermentés (voir l'article 40*quater* de la loi du 1^{er} août 1985), la mise en application des articles 40*bis* et 40*ter* de cette loi, ou la disposition relative aux taxes et frais (voir l'article 40*quater* de cette

⁴ Il en va de même pour les articles 5 à 7 du projet, mais ces articles ne sont pas examinés.

⁵ Au demeurant, on écrira dans cette disposition « bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad » au lieu de « na overleg in de Ministerraad ».

loi) et aux mentions figurant sur les formulaires ou documents déposés (voir également l'article 40^{quater} de cette loi).

12. Pour satisfaire au principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution, il convient de définir plus précisément les données qui peuvent être échangées en application du dernier alinéa, en projet, de l'article 42^{bis} de la loi du 1^{er} août 1985 et d'explicitier la finalité de l'échange de données.

Article 15

13. Il serait plus clair de rédiger le début de l'article 42^{quinquies}, § 1^{er}, 1^o, en projet, de la loi du 1^{er} août 1985 comme suit :

« 1^o l'acte de terrorisme a été commis en Belgique ou à l'étranger à l'égard de victimes qui ont la nationalité belge ou leur résidence habituelle [la suite comme dans le projet] ».

Une observation analogue peut être formulée à l'égard de l'article 42^{quinquies}, § 2, 1^o, en projet, de la loi du 1^{er} août 1985.

Article 16

14. Dès lors que l'article 42^{sexies}, en projet, de la loi du 1^{er} août 1985 ne semble comporter qu'un seul paragraphe⁶, on supprimera le signe « § 1^{er} ».

Article 17

15. Il ressort de l'exposé des motifs que les frais de voyage et de séjour, visés à l'article 42^{septies}, en projet, de la loi du 1^{er} août 1985, peuvent également être remboursés aux « victimes indirectes (proches ou autres) ». Il convient de le mentionner expressément dans cet article⁷, en indiquant également les personnes qui entrent précisément dans cette catégorie⁸.

Article 26

16. Aux termes de l'article 42^{sedicies}, en projet, de la loi du 1^{er} août 1985, l'État *peut* exiger le remboursement total ou partiel de l'aide accordée lorsque, postérieurement au paiement de celle-ci, la victime obtient à un titre quelconque une réparation de son préjudice. Selon

⁶ La deuxième phrase de cet article, qu'il convient par ailleurs de distinguer plus clairement de la phrase précédente, paraît constituer un alinéa 2.

⁷ Et également dans d'autres dispositions où la notion de « victime » aurait cette signification plus étendue.

⁸ Comparer avec la définition de « victime indirecte » à l'article 2, 4^o, b), de la loi du 18 juillet 2017 'relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme'.

l'article 42*sedicies*, § 2, alinéa 2, en projet, de la loi du 1^{er} août 1985, la Commission donne au Ministre des Finances (lire : ministre qui a les Finances dans ses attributions) un avis motivé avant que ne soit intentée l'action en remboursement visée dans cette disposition.

On n'aperçoit pas clairement pourquoi une seule possibilité est prévue (« peut ») et à quels critères le recouvrement est soumis, ni sur quoi porte précisément l'avis susmentionné de la Commission.

Il convient de réexaminer l'article 42*sediecijs*, en projet, de la loi du 1^{er} août 1985 compte tenu de ce qui précède.

Article 33

17. Certaines dispositions de la loi à adopter produisent leurs effets le (et non : depuis le) 22 mars 2016⁹, à savoir la date des attentats terroristes à Bruxelles, ainsi que la date à laquelle la plupart des articles de la loi du 18 juillet 2017 'relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme' ont produit leurs effets¹⁰.

Il ressort de la jurisprudence de Cour constitutionnelle que la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général¹¹. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit spécifique, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous¹².

⁹ Plus particulièrement les articles 15, 16 et 27 à 30. L'exposé des motifs mentionne erronément les articles 14 et 15 au lieu des articles 15 et 16; il y a lieu d'y remédier.

¹⁰ La question se pose toutefois de savoir si, compte tenu du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, la rétroactivité ne doit pas encore être étendue à des attentats terroristes qui ont eu lieu avant cette date.

¹¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2.

¹² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3. Comp. C.C., 13 juin 2013, n° 87/2013, B.7 (où l'on a utilisé en néerlandais le terme « buitengewone » au lieu de « uitzonderlijke »).

La rétroactivité est admissible dans la mesure où les conditions d'obtention de l'aide financière sont plus souples sur certains points. On veillera néanmoins à ce que les victimes qui ne répondent pas aux conditions actuellement en vigueur, mais bien aux nouvelles conditions, puissent encore disposer de la possibilité, ou de suffisamment de temps, pour introduire un dossier ou un nouveau dossier ou compléter le dossier existant.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT