RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.131/1/V
van 29 augustus 2018

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen wat de occasionele redders en de slachtoffers van zogenaamde 'cold cases' betreft’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 64.131/1/V
du 29 août 2018

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres en ce qui concerne les sauveteurs occasionnels et les victimes dans des affaires non élucidées’

‡LW-AFJSMCAEG-GEBDBUQ‡

Op 1 augustus 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen 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 occasionele redders en de slachtoffers van zogenaamde 'cold cases' betreft'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 21 augustus 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Carlo ADAMS en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 augustus 2018.

*

Le 1er août 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 trente jours sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres en ce qui concerne les sauveteurs occasionnels et les victimes dans des affaires non élucidées'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 21 août 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Carlo ADAMS et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 août 2018.

*

‡LW-AFJSMCAEG-GEBDBUQ‡

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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de wet van 1 augustus 1985 'houdende fiscale en andere bepalingen' te wijzigen, in hoofdzaak wat de materiële voorwaarden betreft waaronder op basis van die wet hulp kan worden verleend aan slachtoffers van geweldmisdrijven en occasionele redders. Het herneemt een aantal bepalingen uit een vorig wetsontwerp waarvoor de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet de spoedeisendheid heeft aanvaard.[2] De wijzigingen moeten bovendien samen worden gelezen met het parallel voor advies aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen wat de bevoegdheden van de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders betreft inzake de hulp aan de slachtoffers van zogenaamde 'cold cases' en tot nadere bepaling van haar onderzoeksbevoegdheid' (dossier 64.132/1).

3. De eerste wijziging betreft de verlenging van de termijn waarbinnen een occasionele redder een vergoeding kan vragen. Dat moet nu drie jaar na de reddingsactie gebeuren.[3] Indien de redder echter een klacht zou indienen, de hoedanigheid van benadeelde partij zou aannemen, zich burgerlijke partij zou stellen, een vordering zou instellen, of een vonnis zou bekomen, dan zal hij voortaan behandeld worden op dezelfde wijze als de slachtoffers, en geldt de termijn van artikel 31*bis*, § 1, 3° of 4°, van de wet van 1 augustus 1985. Artikel 2 van het ontwerp strekt met dat doel tot aanvulling van artikel 31*bis*, § 2, 3°, van de wet van 1 augustus 1985.

4. De tweede wijziging betreft de mogelijkheid een vergoeding toe te kennen voor de uitzonderlijke schade die slachtoffers lijden ten gevolge van langdurig aanslepende onderzoeken, waarbij de slachtoffers niettemin in het ongewisse blijven over de identiteit en de motieven van de daders, zoals bij het aanslepende onderzoek naar de Bende van Nijvel. Daartoe voegt artikel 3 van het ontwerp voor de verschillende categorieën slachtoffers telkens een nieuw lid in artikel 32, §§ 1 tot 3, van de wet van 1 augustus 1985 in. Die aanpassing moet samen worden gelezen met de parallelle wijziging van de bevoegdheden van de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (hierna: de Commissie), in het parallel voor advies voorgelegde dossier 64.132/1. Artikel 4 van het ontwerp strekt tot

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

[2] Adv.RvS 63.778/3 van 28 juni 2018 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'.

[3] Huidig artikel 31*bis*, § 2, 3°, van de wet van 1 augustus 1985.

‡LW-AFJSMCAEG-GEBDBUQ‡

invoeging van een nieuw artikel 37*ter* in de wet van 1 augustus 1985, dat in essentie het huidige 37*bis* van die wet herneemt, en uitbreidt met een verwijzing naar de nieuwe materiële steunregeling voor aanslepende onderzoeken die het al aangehaalde parallelle ontwerp invoert in artikel 37*bis* van die wet.

5. Een derde wijziging betreft het invoeren van een bijkomende subrogatiemogelijkheid voor de Staat tegen de verzekeraar die zou kunnen tussenkomen ten gunste van de verzoeker. Daartoe voegt artikel 5 van het ontwerp in artikel 39 van de wet van 1 augustus 1985 een nieuwe paragraaf 2*bis* in.

6. Artikel 6 van het ontwerp bevat een overgangsregeling die het mogelijk moet maken dat ook slachtoffers van wie het dossier al werd afgesloten door de Commissie alsnog een verzoek kunnen instellen voor de vergoeding van de uitzonderlijke schade door een aanslepend onderzoek.

7. Artikel 7 van het ontwerp stemt de inwerkingtreding van het voorliggende ontwerp af op de inwerkingtreding van het parallelle voorontwerp in dossier 64.132/1, dat immers potentieel een langer parlementair traject zal doorlopen aangezien het een aangelegenheid in de zin van artikel 78, § 1, 4°, van de Grondwet betreft, terwijl het voorliggende ontwerp een aangelegenheid in de zin van artikel 74 van de Grondwet betreft.[4]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

8. In artikel 6 van het voorontwerp wordt bepaald op welke (oude) schadegevallen artikel 3 van het voorontwerp van toepassing is.

Artikel 3 van het voorontwerp is evenwel een wijzigingsbepaling, die onmiddellijk uitwerking heeft bij de inwerkingtreding van de ontworpen wet en vervolgens uitgewerkt is. Het kan derhalve niet zelf "van toepassing" zijn op schadegevallen doch het is de bij dat artikel ingevoerde of gewijzigde bepaling die moet worden toegepast.

Bijgevolg moeten in artikel 6 van het voorontwerp de woorden "Artikel 3 van deze wet" worden vervangen door de woorden "Artikel 32, § 1, 9°, artikel 32, § 2, 7°, en artikel 32, § 3, 4°, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, zoals ingevoegd bij artikel 3 van deze wet".

9. Er lijkt bovendien een overgangsregeling nodig met betrekking tot de subrogatieregeling die wordt ingevoerd bij artikel 5 van het voorontwerp, teneinde te verduidelijken of, en zo ja voor welke, hangende of gesloten dossiers een dergelijk subrogatierecht wordt gecreëerd.

[4] De noodzaak om beide ontwerpen op te splitsen blijkt uit het reeds genoemde adv.RvS 63.778/3 van 28 juni 2018.

‡LW-AFJSMCAEG-GEBDBUQ‡

10. In de Nederlandse tekst van artikel 6 moet in de laatste zin het woord "wiens" worden vervangen door het woord "wier".

Artikel 7

11. In de Nederlandse tekst moet tussen de woorden "in werking" en de woorden "de dag" het woord "op" worden ingevoegd.

*

‡LW-AFJSMCAEG-GEBDBUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée 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 DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 1er août 1985 'portant des mesures fiscales et autres', principalement en ce qui concerne les conditions matérielles dans lesquelles cette loi permet d'accorder une aide aux victimes d'actes de violence et aux sauveteurs occasionnels. Il reproduit un certain nombre de dispositions d'un précédent projet de loi pour lequel le Conseil d'État, section de législation, n'a pas admis l'urgence [2]. Les modifications doivent en outre être lues en combinaison avec l'avant-projet de loi 'modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant les compétences de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels en ce qui concerne l'aide aux victimes dans des affaires non élucidées et précisant son pouvoir d'enquête' soumis parallèlement pour avis au Conseil d'État (dossier 64.132/1).

3. La première modification concerne la prolongation du délai dans lequel un sauveteur occasionnel peut solliciter une indemnisation. La demande doit actuellement être introduite dans un délai de trois ans après l'acte de sauvetage [3]. Si le sauveteur devait toutefois introduire une plainte, acquérir la qualité de personne lésée, se constituer partie civile, intenter une action ou obtenir un jugement, il sera désormais traité de la même manière que les victimes et le délai prévu à l'article 31*bis*, § 1er, 3° ou 4°, de la loi du 1er août 1985 s'appliquera. À cette fin, l'article 2 du projet vise à compléter l'article 31*bis*, § 2, 3°, de la loi du 1er août 1985.

4. La deuxième modification concerne la possibilité d'octroyer une indemnité à titre de dommage exceptionnel subi par les victimes consécutivement à des instructions interminables, les victimes restant toutefois dans l'incertitude quant à l'identité et aux motifs des auteurs, comme c'est le cas pour l'enquête sur les tueurs du Brabant, qui s'éternise. À cet effet, l'article 3 du projet insère chaque fois, pour les différentes catégories de victimes, un nouvel alinéa dans l'article 32, §§ 1er à 3, de la loi du 1er août 1985. Cette adaptation doit être lue en combinaison avec la modification parallèle des compétences de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (ci-après : la Commission), prévue dans le dossier 64.132/1 soumis parallèlement pour avis. L'article 4 du projet vise à insérer un nouvel article 37*ter* dans la loi du 1er août 1985 qui, en substance,

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

[2] Avis C.E. 63.778/3 du 28 juin 2018 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 1er 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'.

[3] Article 31*bis*, § 2, 3°, de la loi du 1er août 1985.

‡LW-AFJSMCAEG-GEBDBUQ‡

reproduit l'article 37*bis* actuel de cette loi, et l'étend par une référence au nouveau régime d'aide matériel pour les instructions de longue durée, que le projet parallèle précité insère dans l'article 37*bis* de cette loi.

5. Une troisième modification concerne l'instauration d'une possibilité de subrogation supplémentaire pour l'État contre l'assureur susceptible d'intervenir en faveur du demandeur. À cet effet, l'article 5 du projet insère un nouveau paragraphe 2*bis* dans l'article 39 de la loi du 1er août 1985.

6. L'article 6 du projet comporte un régime transitoire qui doit permettre aux victimes dont le dossier a déjà été clôturé par la Commission de pouvoir encore introduire une demande d'indemnisation du dommage exceptionnel dû à une instruction interminable.

7. L'article 7 du projet aligne l'entrée en vigueur du projet à l'examen sur celle de l'avant-projet parallèle faisant l'objet du dossier 64.132/1, dont le trajet parlementaire sera en effet potentiellement plus long, dès lors qu'il concerne une matière visée à l'article 78, § 1er, 4°, de la Constitution, tandis que le projet à l'examen concerne une matière visée à l'article 74 de celle-ci [4].

EXAMEN DU TEXTE

Article 6

8. L'article 6 de l'avant-projet mentionne à quels (anciens) dommages l'article 3 de l'avant-projet s'applique.

Or, l'article 3 de l'avant-projet est une disposition modificative qui produit immédiatement ses effets lors de l'entrée en vigueur de la loi en projet et qui sont ensuite épuisés. Elle ne peut par conséquent pas elle-même « s'appliquer » à des dommages, mais c'est la disposition instaurée ou modifiée par cet article qui doit s'appliquer.

Par conséquent, à l'article 6 de l'avant-projet, on remplacera les mots « L'article 3 de la présente loi » par les mots « L'article 32, § 1er, 9°, l'article 32, § 2, 7°, et l'article 32, § 3, 4°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, insérés par l'article 3 de la présente loi ».

9. Il semble en outre qu'il s'impose de prévoir des dispositions transitoires pour le régime de subrogation instauré par l'article 5 de l'avant-projet, afin de préciser si un tel droit de subrogation est créé pour des dossiers pendants ou clôturés, et dans l'affirmative lesquels.

10. Dans la dernière phrase du texte néerlandais de l'article 6, le mot « wiens » sera remplacé par le mot « wier ».

[4] La nécessité de scinder les deux projets ressort déjà de l'avis C.E. 63.778/3 du 28 juin 2018, précité.

‡LW-AFJSMCAEG-GEBDBUQ‡

Article 7

11. Dans le texte néerlandais, on insérera le mot « op » entre les mots « in werking » et les mots « de dag ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-AFJSMCAEG-GEBDBUQ‡