



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.041/1
van 15 januari 2024

avis 75.041/1
du 15 janvier 2024

over

sur

amendementen op het
wetsontwerp 'betreffende de
schadeloosstelling van
slachtoffers van een daad van
terrorisme en betreffende de
verzekering tegen schade
veroorzaakt door terrorisme'
(*Parl.St.* Kamer 2023-24,
nr. 55-2929/015)

des amendements au projet de
loi 'relatif à l'indemnisation
des victimes d'un acte de
terrorisme et relatif à
l'assurance contre les
dommages causés par le
terrorisme' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2023-2024,
n° 55-2929/015)

Op 5 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over amendementen op het wetsontwerp ‘betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme’ (*Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-2929/015).

De amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 11 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, 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 15 januari 2024.

*

Le 5 décembre 2023, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur des amendements au projet de loi ‘relatif à l’indemnisation des victimes d’un acte de terrorisme et relatif à l’assurance contre les dommages causés par le terrorisme’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-2929/015).

Les amendements ont été examinés par la première chambre le 11 janvier 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, 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 15 janvier 2024.

*

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

*

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

2. Het wetsontwerp ‘betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme’, strekt ertoe een nieuwe wettelijke regeling tot stand te brengen op het vlak van de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en inzake de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme. Deze regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die momenteel op dat vlak is vervat in de wet van 1 april 2007 ‘betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme’, waarvan artikel 45 van het wetsontwerp de opheffing beoogt.

De heden om advies voorgelegde amendementen nrs. 65 tot 68² strekken ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het voormelde wetsontwerp dat op 6 juli 2023 in tweede lezing is aangenomen³.

Amendement nr. 65 strekt tot het invoegen in het wetsontwerp van een wijzigingsbepaling van artikel 42^{quinqies}, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’. Door te voorzien in een verlenging van de termijn waarbinnen een verzoek kan worden ingediend tot het bekomen van een financiële hulp aan de slachtoffers van daden van terrorisme wordt beoogd rekening te houden met het arrest nr. 91/2022 van 30 juni 2022 van het Grondwettelijk Hof en met advies 74.251/1 van 6 oktober 2023 van de Raad van State, afdeling Wetgeving,⁴ dat naar het voornoemde arrest verwijst.

Amendement nr. 66 strekt tot het vervangen van amendement nr. 63 en beoogt, net zoals het voornoemde amendement, tot het invoegen van een nieuw artikel 52 in het wetsontwerp dat beoogt bepaalde terreurslachtoffers de kans te bieden om alsnog een verzoek tot schadeloosstelling in te dienen, ook al zijn de geldende termijnen daartoe al verstreken. Zoals blijkt uit de verantwoording bij het amendement, willen de stellers van het amendement door de aanpassing ervan “tegemoetkomen aan het advies van de Raad van State 74.251/1 van 26 oktober 2023 over de amendementen nrs. 49, 50 en 63 op het wetsontwerp betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme (*Parl. St. Kamer 2022-23, DOC 55 2929/013*)”.

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

² *Parl. St. Kamer 2023-24, nr. 55-2929/15.*

³ *Parl. St. Kamer 2022-23, nr. 55-2929/12.*

⁴ Adv.RvS 74.251/1 van 6 oktober 2023 over de amendementen nrs. 49 tot 63 (*Parl. St. Kamer 2023-24, nr. 55-2929/14*).

Amendement nr. 67 strekt tot het aanvullen van artikel 24, derde lid, van het wetsontwerp, dat bepaalt dat de verjaring niet loopt tegen het slachtoffer dat zich door overmacht in de onmogelijkheid bevindt om binnen de voorgeschreven termijn op te treden. Aan dat lid wordt een zin toegevoegd waarin wordt bepaald dat het slachtoffer dat lijdt aan een door een aanslag veroorzaakte posttraumatische stressstoornis wordt vermoed zich door overmacht in de onmogelijkheid te bevinden om op te treden.

Amendement nr. 68 strekt er, net zoals de in advies 74.251/1 onderzochte amendementen, toe bepaalde terreurslachtoffers de kans te bieden om alsnog een verzoek tot schadeloosstelling in te dienen, ook al zijn de geldende termijnen daartoe al verstreken. Het amendement maakt voorts een nieuw onderscheid in functie van de vraag of de betrokken aanslag al dan niet aanleiding heeft gegeven tot de tussenkomst van een objectieve aansprakelijkheidsverzekering.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

3. In de regel verleent de Raad van State, afdeling Wetgeving, geen nieuw advies over bepalingen die al eerder onderzocht zijn of die gewijzigd zijn ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen, tenzij de juridische context intussen gewijzigd is. Wanneer bepalingen zijn herzien teneinde rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt werden, spreekt de Raad van State zich niet uit over de vraag of die opmerkingen al dan niet correct zijn opgevolgd.

Deze vaste adviespraktijk houdt in dat de afdeling Wetgeving zich van een nieuw onderzoek van amendement nr. 66 dient te onthouden. Het betrokken amendement strekt er immers toe om het eerder om advies voorgelegde amendement nr. 63 te vervangen, rekening houdend met het voormelde advies 74.251/1 van 6 oktober 2023, en bevat geen andere nieuwe wijzigingen, noch worden er in de verantwoording wezenlijk nieuwe elementen aangereikt die verduidelijken waarom de gewenste bijzondere solidariteit noodzaakt tot het afbreuk doen aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten en plichten.⁵

4. Het advies over de voorliggende amendementen moet worden gelezen in samenhang met de eerdere adviezen over het wetsontwerp en de daarbij gevoegde amendementen,⁶ en in het bijzonder met het reeds genoemde advies 74.251/1 van 6 oktober 2023 en de daarin gemaakte fundamentele opmerkingen en voorbehouden.

⁵ In de verantwoording wordt vermeld dat “[a]mendement nr. 63 (...) derhalve in dit subamendement aangepast en verduidelijkt [wordt], in lijn met het advies van de Raad van State”.

⁶ Over het aanvankelijke voorontwerp (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2929/1, 117-128) heeft de afdeling Wetgeving op 27 juli 2022 advies 71.696/1 verleend. Op 15 mei 2023 heeft de afdeling Wetgeving de adviezen 73.257/1, 73.258/1 en 73.259/1 uitgebracht over de amendementen nrs. 1, 2 tot 31 en 33 tot 42 bij een wetsontwerp ‘betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2929/6).

5. Diverse amendementen overlappen geheel of gedeeltelijk met elkaar of vertonen een onderlinge samenhang zodat, afhankelijk van de goedkeuring ervan, erop zal moeten worden toegezien dat de voorgestelde wijzigingen onderling voldoende worden gecoördineerd.

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nr. 65

6. In de verantwoording wordt gerefereerd aan het arrest nr. 91/2022 van 30 juni 2022 van het Grondwettelijk Hof. Over dat arrest werd in advies 74.251/1 van 6 oktober 2023 het volgende vermeld:

“5.2.2. In advies 71.696/1 van 27 juli 2022 over het voorontwerp van wet dat nadien het wetsontwerp waarop de voorliggende amendementen zijn ingediend is geworden, wees de Raad van State, afdeling Wetgeving er al op dat de stellers van het voorontwerp er goed aan doen om artikel 42*quinquies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 aan te passen om zodoende gevolg te geven aan het voornoemde arrest van het Grondwettelijk Hof.⁷ Het wetsontwerp werd op dit punt nog niet aangevuld.”

In vergelijking met advies 71.696/1 van 27 juli 2022 is de juridische context inmiddels gewijzigd. Artikel 53 van het wetsontwerp ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken III’, dat op 11 januari 2024 in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen, brengt immers een grondige wijziging aan in artikel 42*quinquies* van de wet van 1 augustus 1985. Met de betrokken wijzigingsbepaling wordt eveneens beoogd rekening te houden met het voornoemde arrest van het Grondwettelijk Hof en ook met andere adviezen van de Raad van State, afdeling Wetgeving.⁸ Artikel 62 van het aldus in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen wetsontwerp omvat voorts een regeling voor verzoeken die bij de commissie voor financiële hulp van slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en occasionele redders werden ingediend na 18 maart 2020. In het licht van een recent arrest van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, lijkt een dergelijke regeling ook noodzakelijk.⁹

Er zal uiteraard moeten worden rekening gehouden met het in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen wetsontwerp ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken III’.

7. Aan de gemachtigde werd gevraagd of, rekening houdend met het arrest nr. 91/2022 van 30 juni 2022 van het Grondwettelijk Hof, het woord “tot” in het amendement niet moet worden vervangen door het woord “met”, en wat de verantwoording is voor de voorwaarde om enkel

⁷ Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Zie opmerking 6 van dat advies.

⁸ Zie de uitgebreide uitleg in de memorie van toelichting van het wetsontwerp in kwestie (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3322/1, 58-62).

⁹ Zie RvS, nr. 257.588 van 10 oktober 2023, waarbij de beslissing M20-0876-22 van de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders, afdeling terrorisme, van 10 september 2020 werd vernietigd, nadat de Raad in zijn arrest nr. 251.928 van 26 oktober 2021 een prejudiciële vraag had gesteld die geleid heeft tot het arrest nr. 91/2022 van 30 juni 2022 van het Grondwettelijk Hof.

beslissingen tot seponering of buitenvervolginstelling “wegens onbekende daders” aanleiding te laten geven tot de termijnverlenging. De gemachtigde beantwoordde deze vragen aan de hand van een voorstel tot aanpassing van de tekst van het amendement dat luidt als volgt:

“Wanneer het slachtoffer ervoor kiest de vergoeding van zijn schade te bekomen langs gerechtelijke weg, wordt de termijn verlengd ~~tot met~~ met drie jaar hetzij vanaf de dag van de eerste beslissing tot seponering ~~wegens onbekende dader~~ of vanaf de dag waarop een onderzoeksgerecht een beslissing tot buitenvervolginstelling ~~wegens onbekende daders~~ uitgesproken heeft die kracht van gewijsde heeft bekomen. Hetzij vanaf de dag waarop er definitief uitspraak is gedaan over de strafvordering bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing door een onderzoeks- of vonnisgerecht, de dag waarop een strafrechtbank bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing uitspraak heeft gedaan over de burgerlijke belangen na de beslissing over de strafvordering, of de dag waarop uitspraak is gedaan door een burgerlijke rechtbank bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing over de toerekening van of over de vergoeding van de schade.”

Met de door de gemachtigde voorgestelde tekstaanpassing kan worden ingestemd met dien verstande evenwel dat die aanpassing aanleiding geeft tot een nieuw in te dienen amendement dat vergezeld dient te gaan van een aangepaste verantwoording en dat er uiteraard ook in dat geval rekening zal moeten worden gehouden met de opmerking onder randnummer 6.

Amendement nr. 66

8. Om de reden uiteengezet onder randnummer 3 onthoudt de afdeling Wetgeving zich van het onderzoek van amendement nr. 66.

Amendement nr. 67

9. Dit amendement noopt niet tot het maken van een opmerking.

Amendement nr. 68

10. Amendement nr. 68 betreft een regeling voor de termijn voor aanslagen (lees: de verjaringstermijn voor het indienen van verzoeken tot schadeloosstelling van schade veroorzaakt door aanslagen)¹⁰ die bij koninklijk besluit zijn erkend voorafgaand aan de inwerkingtreding van de regeling in het wetsontwerp.

In advies 74.251/1 van 6 oktober 2023 werd opgemerkt dat “de amendementen nrs. 49 en 63 geen doorgang [lijken] te kunnen vinden, tenzij alsnog in een sluitende verantwoording kan worden voorzien waarom de gewenste bijzondere solidariteit noodzaakt tot het afbreuk doen aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten en plichten” (opmerking 9).

¹⁰ De tekst van het amendement dient op dit punt te worden verduidelijkt.

Amendement nr. 68 strekt er, net zoals de voormelde amendementen, eveneens toe om bepaalde terreurslachtoffers de kans te bieden om alsnog een verzoek tot schadeloosstelling in te dienen, ook al zijn de geldende termijnen daartoe al verstreken. Met het amendement wordt derhalve nog steeds afgeweken van het algemeen rechtsbeginsel van de niet-retroactiviteit.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg 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 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 de mate amendement nr. 68 nog evenzeer noopt tot een retroactieve toepassing wordt het best duidelijker aangegeven welke uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang dergelijke terugwerkende kracht noodzakelijk blijven maken.

11. De draagwijdte van de zinsnede “tien jaar te rekenen vanaf de koninklijke besluiten waarbij ze zijn erkend” (“... est de 10 ans à compter des arrêtés royaux les ayants reconnus”), in het voorgestelde artikel 24, § 2, eerste lid, van het wetsontwerp, is onduidelijk. De concrete datum die als beginpunt geldt¹³ zou in de tekst van het amendement moeten worden geëxpliciteerd.

12. In het voorgestelde artikel 24, § 2, vierde lid, van het wetsontwerp, wordt melding gemaakt van “de gevolgen van de inslag” (“les répercussions du blast”). De gemachtigde verstrekte wat dat betreft de volgende toelichting:

“Il s’agit effectivement d’attentats à la bombe. L’explosion d’un engin déflagrant provoque une brusque libération d’énergie, créant à la fois une élévation de la température et une augmentation rapide de la pression environnante. L’onde de pression se déplace de manière centrifuge, depuis l’épicentre de l’explosion. Sa vitesse de propagation et son amortissement dépendent avant tout du milieu environnant.

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; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022, B.10.2.

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.

¹³ Dit kan bijvoorbeeld de datum van het aannemen van het betrokken koninklijk besluit of de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* zijn.

Les victimes d'une explosion présentent des traumatismes comparables, consécutifs aux effets de l'onde de surpression. Les mécanismes physiopathologiques responsables des lésions corporelles sont classiquement regroupés sous le terme de «blast» ou «effet de souffle». Les effets du blast primaire s'observent principalement sur les organes et le corps (membres arrachés, lésions des organes...) Le blast secondaire regroupe les lésions résultant de la projection de ces objets (polycrissage, lésions perforantes, en particulier au niveau du tronc et du cou, fractures multiples, amputations). Le blast tertiaire englobent toutes les pathologies traumatiques décrites lors d'une chute à haute vitesse (fractures, traumatisme crânien, amputations). Le blast quaternaire regroupe les complications éventuelles liées aux brûlures, à un dégagement de fumées (intoxication,...)

A ce jour, sur le plan médical, les spécificités de ce risque d'attentat à l'usage d'explosifs sont largement méconnues par la plupart des médecins.”

Rekening houdend met de aangehaalde toelichting en ervan uitgaande dat niet bij elke aanslag die bij koninklijk besluit is erkend voorafgaand aan de inwerkingtreding van de regeling in het wetsontwerp, noodzakelijkerwijze een bom zal worden gebruikt, verdient het aanbeveling om in het voorgestelde artikel 24, § 2, vierde lid, van het wetsontwerp, ofwel melding te maken van “de gevolgen van de eventuele ontploffing”, ofwel de zinsnede “, inzonderheid wat de gevolgen van de inslag betreft” weg te laten.

*

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

*

PORTÉE DES AMENDEMENTS

2. Le projet de loi 'relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme' vise à instaurer un nouveau régime légal en matière d'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et d'assurance contre les dommages causés par le terrorisme. Ce dispositif est destiné à remplacer la réglementation actuellement contenue dans la loi du 1^{er} avril 2007 'relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme', que l'article 45 du projet de loi vise à abroger.

Les amendements n^{os} 65 à 68 ², actuellement soumis pour avis, visent à apporter diverses modifications au projet de loi précité, adopté en deuxième lecture le 6 juillet 2023 ³.

L'amendement n^o 65 a pour objet d'insérer, dans le projet de loi, une disposition modificative de l'article 42^{quinquies}, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 1^{er} août 1985 'portant des mesures fiscales et autres'. L'instauration d'une prolongation du délai dans lequel peut être introduite une demande en vue d'obtenir une aide financière pour les victimes d'actes de terrorisme, vise à tenir compte de l'arrêt n^o 91/2022 du 30 juin 2022 de la Cour constitutionnelle et de l'avis 74.251/1 du 6 octobre 2023 du Conseil d'État, section de législation ⁴, qui se réfère à l'arrêt précité.

L'amendement n^o 66 a pour objet de remplacer l'amendement n^o 63 et, à l'instar de l'amendement précité, vise à insérer un nouvel article 52 dans le projet de loi qui entend offrir à certaines victimes d'actes terroristes la possibilité d'encore introduire une demande d'indemnisation, même si les délais en vigueur à cette fin sont dépassés. Ainsi qu'il ressort de la justification de l'amendement, ses auteurs souhaitent, par l'adaptation de celui-ci, « rencontrer l'avis rendu par le Conseil d'État 74.251/1 du 26 octobre 2023 à propos des amendements n^{os} 49, 50 et 63, qui se rapportent au projet de loi relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme (*Doc. Parl. Chambre 2022-23, DOC 55 2929/013*) ».

L'amendement n^o 67 a pour objet de compléter l'article 24, alinéa 3, du projet de loi, qui prévoit que la prescription ne court pas contre la victime qui se trouve par force majeure dans l'impossibilité d'agir dans les délais prescrits. Cet alinéa est complété par une phrase énonçant

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

² *Doc. parl.*, Chambre, 2023-24, n^o 55-2929/15.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n^o 55-2929/12.

⁴ Avis C.E. 74.251/1 du 6 octobre 2023 sur les amendements n^{os} 49 à 63 (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-24, n^o 55-2929/14).

que la victime qui souffre d'un syndrome post-traumatique causé par un attentat, est présumée se trouver par force majeure dans l'impossibilité d'agir.

À l'instar des amendements examinés dans l'avis 74.251/1, l'amendement n° 68 a pour objet d'offrir aux victimes de certains actes de terrorisme la possibilité d'encore introduire une demande d'indemnisation, même si les délais en vigueur à cette fin sont dépassés. En outre, l'amendement opère une nouvelle distinction en fonction de la question de savoir si l'attentat concerné a donné lieu ou non à l'intervention d'une assurance de responsabilité objective.

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

3. Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne en règle générale pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis antérieurs. Lorsque des dispositions ont été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis, le Conseil d'État ne se prononce pas sur la question de savoir si ces observations ont été ou n'ont pas été correctement suivies.

Cette jurisprudence constante implique que la section de législation doit s'abstenir de procéder à un nouvel examen de l'amendement n° 66. En effet, l'amendement concerné a pour objet de remplacer l'amendement n° 63, précédemment soumis pour avis, en tenant compte de l'avis 74.251/1, précité, du 6 octobre 2023, et il ne comporte pas d'autres nouvelles modifications, ni n'apporte, dans la justification, d'éléments essentiellement nouveaux qui clarifient pourquoi la solidarité spéciale souhaitée nécessite une atteinte à des droits et obligations déjà irrévocablement fixés⁵.

4. L'avis sur les amendements à l'examen doit être lu en combinaison avec les avis précédents sur le projet de loi et les amendements qui l'accompagnent⁶ et, plus particulièrement, avec l'avis 74.251/1, précité, du 6 octobre 2023 et les observations et réserves fondamentales qui y ont été formulées.

5. Plusieurs amendements font partiellement ou totalement double emploi ou s'imbriquent mutuellement, de sorte qu'en fonction de leur approbation, il faudra veiller à ce que les modifications proposées soient suffisamment articulées entre elles.

⁵ La justification indique que « [l]e présent sous-amendement tend dès lors à modifier et à clarifier l'amendement n° 63, conformément à l'avis rendu par le Conseil d'État ».

⁶ Le 27 juillet 2022, la section de législation a rendu l'avis 71.696/1 sur l'avant-projet initial (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-2929/1, pp. 117-128). Le 15 mai 2023, la section de législation a donné les avis 73.257/1, 73.258/1 et 73.259/1 sur les amendements n°s 1, 2 à 31 et 33 à 42 à un projet de loi 'relative à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-2929/6).

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement n° 65

6. La justification se réfère à l'arrêt n° 91/2022 de la Cour constitutionnelle du 30 juin 2022. À propos de cet arrêt, l'avis 74.251/1 du 6 octobre 2023 relève ce qui suit :

« 5.2.2. Dans l'avis 71.696/1 du 27 juillet 2022 sur l'avant-projet de loi devenu par la suite le projet de loi à propos duquel les amendements à l'examen ont été déposés, le Conseil d'État, section de législation, a déjà souligné que les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés d'adapter l'article 42quinquies, § 1^{er}, 2°, de la loi du 1^{er} août 1985 afin de le conformer ainsi à l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle ⁷. Le projet de loi n'a pas encore été complété sur ce point ».

Par comparaison avec l'avis 71.696/1 du 27 juillet 2022, le contexte juridique a entre-temps changé. En effet, l'article 53 du projet de loi 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III', adopté le 11 janvier 2024 en séance plénière de la Chambre des représentants, apporte une modification fondamentale à l'article 42quinquies de la loi du 1^{er} août 1985. La disposition modificative concernée vise en outre à tenir compte de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle ainsi que d'autres avis du Conseil d'État, section de législation ⁸. Au demeurant, l'article 62 du projet de loi ainsi adopté en séance plénière de la Chambre des représentants contient un dispositif relatif aux requêtes introduites auprès de la commission d'aide financière aux victimes d'actes intentionnels et aux sauveteurs occasionnels après le 18 mars 2020. Au regard d'un arrêt récent du Conseil d'État, section du contentieux administratif, un tel dispositif semble par ailleurs nécessaire ⁹.

Il faudra évidemment tenir compte du projet de loi adopté en séance plénière de la Chambre des représentants 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III'.

7. Il a été demandé au délégué si, compte tenu de l'arrêt n° 91/2022 de la Cour constitutionnelle du 30 juin 2022, les mots « porté à » figurant dans l'amendement ne doivent pas être remplacés par les mots « prolongé de », et quel est le motif justifiant la condition prévoyant que seules les décisions de classement sans suite ou de non-lieu « pour auteurs inconnus » peuvent donner lieu à la prolongation du délai. Le délégué a répondu à ces questions en proposant d'adapter le texte de l'amendement en ces termes :

« Wanneer het slachtoffer ervoor kiest de vergoeding van zijn schade te bekomen langs gerechtelijke weg, wordt de termijn verlengd tot met drie jaar hetzij vanaf de dag van de eerste beslissing tot seponering ~~wegens onbekende dader~~ of vanaf de dag waarop een onderzoeksgerecht een beslissing tot buitenvervolginstelling ~~wegens onbekende daders~~ uitgesproken heeft die kracht van gewijsde heeft bekomen. Hetzij vanaf de dag waarop er definitief uitspraak is gedaan over de strafvordering bij een in kracht van gewijsde gegane

⁷ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Voir l'observation 6 de cet avis.

⁸ Voir les explications détaillées figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi dont il est question (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3322/1, pp. 58-62).

⁹ Voir C.E. n° 257.588 du 10 octobre 2023 qui a annulé la décision M20-0876-22 de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, division terrorisme, du 10 septembre 2020, après que, dans son arrêt n° 251.928 du 26 octobre 2021, le Conseil d'État a posé une question préjudicielle ayant conduit à l'arrêt n° 91/2022 du 30 juin 2022 de la Cour constitutionnelle.

beslissing door een onderzoeks- of vonnisgerecht, de dag waarop een strafrechtbank bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing uitspraak heeft gedaan over de burgerlijke belangen na de beslissing over de strafvordering, of de dag waarop uitspraak is gedaan door een burgerlijke rechtbank bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing over de toerekening van of over de vergoeding van de schade ».

On peut se rallier à l'adaptation de texte proposée par le délégué, étant entendu toutefois que découle de cette adaptation la nécessité de déposer un nouvel amendement qui sera accompagné d'une justification adaptée, et qu'il faudra en outre, dans ce cas, bien évidemment tenir compte de l'observation formulée au point 6.

Amendement n° 66

8. Pour le motif exposé au point 3, la section de législation renonce à examiner l'amendement n° 66.

Amendement n° 67

9. Cet amendement n'appelle pas d'observations.

Amendement n° 68

10. L'amendement n° 68 règle le délai pour les attentats (lire : le délai de prescription pour introduire des demandes d'indemnisation pour les dommages causés par des attentats) ¹⁰ reconnus par arrêté royal avant l'entrée en vigueur du dispositif du projet de loi.

L'avis 74.251/1 du 6 octobre 2023 a relevé que « les amendements n^{os} 49 et 63 ne semblent pas pouvoir se concrétiser, à moins de pouvoir encore justifier de manière concluante pourquoi la solidarité spéciale souhaitée nécessite une atteinte à des droits et obligations déjà irrévocablement fixés » (observation 9).

À l'instar des amendements précités, l'amendement n° 68 a lui aussi pour objet d'offrir à certaines victimes d'actes de terrorisme la possibilité d'encore introduire une demande d'indemnisation, même si les délais en vigueur à cette fin sont dépassés. Par conséquent, l'amendement déroge toujours au principe général du droit relatif à la non-rétroactivité.

La non-rétroactivité des lois est une garantie qui a 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 général ¹¹. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour

¹⁰ Il s'impose de préciser le texte de l'amendement sur ce point.

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 ;

but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, 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 tous ¹².

Dans la mesure où l'amendement n° 68 requiert également une application rétroactive, il est préférable d'indiquer plus clairement quelles circonstances exceptionnelles ou quels motifs impérieux d'intérêt général continuent à nécessiter un tel effet rétroactif.

11. La portée du segment de phrase « ... est de 10 ans à compter des arrêtés royaux les ayants reconnus » (« tien jaar te rekenen vanaf de koninklijke besluiten waarbij ze zijn erkend »), figurant dans l'article 24, § 2, alinéa 1^{er}, proposé, du projet de loi, est floue. La date concrète servant de point de départ ¹³ devrait être explicitée dans le texte de l'amendement.

12. L'article 24, § 2, alinéa 4, proposé, du projet de loi, mentionne « les répercussions du blast » (« de gevolgen van de inslag »). À cet égard, le délégué a fourni les explications suivantes :

« Il s'agit effectivement d'attentats à la bombe. L'explosion d'un engin déflagrant provoque une brusque libération d'énergie, créant à la fois une élévation de la température et une augmentation rapide de la pression environnante. L'onde de pression se déplace de manière centrifuge, depuis l'épicentre de l'explosion. Sa vitesse de propagation et son amortissement dépendent avant tout du milieu environnant.

Les victimes d'une explosion présentent des traumatismes comparables, consécutifs aux effets de l'onde de surpression. Les mécanismes physiopathologiques responsables des lésions corporelles sont classiquement regroupés sous le terme de «blast» ou «effet de souffle». Les effets du blast primaire s'observent principalement sur les organes et le corps (membres arrachés, lésions des organes...) Le blast secondaire regroupe les lésions résultant de la projection de ces objets (polycrissage, lésions perforantes, en particulier au niveau du tronc et du cou, fractures multiples, amputations). Le blast tertiaire englobent toutes les pathologies traumatiques décrites lors d'une chute à haute vitesse (fractures, traumatisme crânien, amputations). Le blast quaternaire regroupe les complications éventuelles liées aux brûlures, à un dégagement de fumées (intoxication,...)

A ce jour, sur le plan médical, les spécificités de ce risque d'attentat à l'usage d'explosifs sont largement méconnues par la plupart des médecins ».

Compte tenu des explications précitées et à supposer qu'il ne sera pas nécessairement fait usage d'une bombe lors de chacun des attentats reconnus par arrêté royal avant l'entrée en vigueur du régime inscrit dans le projet de loi, il est recommandé d'indiquer dans

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 ; C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017, B.16.2 ; C.C., 19 juillet 2018, n° 100/2018, B.13 ; C.C., 3 juin 2021, n° 82/2021, B.6 ; C.C., 23 juin 2022, n° 85/2022, B.10.2.

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.

¹³ Cette date peut par exemple être celle de l'adoption de l'arrêté royal concerné ou de la publication de ce dernier au *Moniteur belge*.

l'article 24, § 2, alinéa 4, proposé, du projet de loi, « les répercussions de l'explosion éventuelle » ou bien d'omettre le segment de phrase « , notamment en ce qui concerne les répercussions du blast ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME