



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.384/3
van 2 december 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘houdende uitvoering
van artikel 42*bis* van de wet
van 1 augustus 1985 houdende
fiscale en andere bepalingen,
wat de Hulp van de Staat aan
de slachtoffers van terrorisme
betreft’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.384/3
du 2 décembre 2016

sur

un projet d'arrêté royal ‘portant
exécution de l'article 42*bis* de
la loi du 1^{er} août 1985 portant
des mesures fiscales et autres,
en ce qui concerne l'Aide de
l'Etat aux victimes du
terrorisme’

Op 31 oktober 2016 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 ontwerp van koninklijk besluit 'houdende uitvoering van artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, wat de Hulp van de Staat aan de slachtoffers van terrorisme betreft'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 november 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 december 2016.

*

Le 31 octobre 2016, 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 projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 42bis de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, en ce qui concerne l'Aide de l'Etat aux victimes du terrorisme'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 29 novembre 2016. 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 Annemie GOOSSENS, 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 Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 décembre 2016.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een bijzondere regeling in te stellen voor de vergoeding van schade geleden ten gevolge van daden van terrorisme in hoofde van personen die vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’, waarbij wordt afgeweken van zekere bepalingen van die wet.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in de aanhef ervan gezocht in artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985. Meer bepaald is het tweede lid van dat artikel relevant ten aanzien van het ontworpen besluit. Luidens die bepaling kan de Koning de vergoeding uitbreiden van de slachtoffers van daden die zijn erkend als terroristische daad en de verplichtingen aanpassen van de personen die recht hebben op een vergoeding als bedoeld bij hoofdstuk III, afdelingen II¹ en III², van de genoemde wet, rekening houdend met de kenmerken van terrorisme. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot die wet is verduidelijkt dat bij die bepaling aan de Koning geen algemene bevoegdheid wordt toegekend, maar dat die bevoegdheid beperkt blijft tot, enerzijds, het bepalen van de hoogte van de toe te kennen vergoeding en, anderzijds, het aanpassen van bepalingen die bij terrorisme niet toepasbaar zijn of waarvan het zinloos is ze toe te passen.³ Wat dit laatste betreft wordt gewag gemaakt van het wijzigen van vormvereisten, rekening houdend met het specifieke karakter van het terrorisme.⁴

3.2. De vraag rijst of alle bepalingen van het ontwerp wel een uitbreiding van de toegekende vergoeding of een aanpassing van de verplichtingen van de vergoedingsgerechtigden inhouden, rekening houdend met de kenmerken van terrorisme.

3.2.1. De in artikel 31*bis*, §§ 1, 1°, en 2, 1°, van de wet van 1 augustus 1985 vervatte voorwaarden, waaraan krachtens artikel 2 van het te nemen besluit niet dient te zijn voldaan door slachtoffers van daden van terrorisme en hun erfgerechtigden of de erin bedoelde aanverwanten, of door personen die deze slachtoffers vrijwillig hulp boden, betreffen de plaats waar de gewelddaad is gepleegd of waar de interventie is gebeurd, en hebben derhalve geen betrekking op een uitbreiding van de vergoeding of op een aanpassing van de verplichtingen waaraan de genoemde personen dienen te voldoen. Het is derhalve niet mogelijk om voor die personen een

¹ “Hulp van de Staat aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders”.

² “Toekenning van een bijzondere vergoeding in geval van fysieke schade geleden door leden van politie- en hulpdiensten”.

³ *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2848/001, 20.

⁴ *Ibid.*

afwijking op dit vlak in te stellen. Artikel 2 van het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.

3.2.2. Artikel 4 van het ontworpen besluit, dat betrekking heeft op een in het buitenland gepleegde daad van terrorisme, komt eveneens neer op een uitbreiding van het territoriale toepassingsgebied van de wet,⁵ en kan derhalve evenmin worden beschouwd als een uitbreiding van de hen toegekende vergoeding of als een aanpassing van de verplichtingen van de personen die recht hebben op een vergoeding. Het artikel ontbeert derhalve rechtsgrond en dient uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.2.3. Luidens artikel 6 van het ontwerp kan de noodhulp als bedoeld bij artikel 36 van de wet van 1 augustus 1985 worden aangevraagd van zodra de daad van terrorisme, de ontploffing of de reddingsdaad “zich hebben voorgedaan”. Voor zover dat artikel 6 betrekking heeft op de ontploffing of de reddingsdaad, is het een overbodige herhaling van artikel 36, tweede lid, van de wet van 1 augustus 1985. Wat betreft de daden van terrorisme kan worden betwijfeld of artikel 6 van het ontwerp valt onder de mogelijkheden tot afwijking waartoe de Koning kan beslissen op grond van artikel 42bis, tweede lid, van die wet, nu het niet gaat om de hoogte van de vergoeding en het ook ten eerste betwistbaar is dat het gaat om een afwijking op de verplichtingen van de gerechtigden op vergoeding.

3.3. In artikel 42bis, tweede lid, van de wet van 1 augustus 1985 wordt bepaald dat de bij die bepaling aan de Koning toegekende bevoegdheid moet worden uitgeoefend “rekening houdend met de kenmerken van terrorisme”. Het verdient aanbeveling om in het verslag aan de Koning meer omstandig dan thans het geval is, uiteen te zetten waarom de kenmerken van het terrorisme nopen tot een aanpassing van de voorwaarden waarop het ontwerp betrekking heeft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond voor het ontworpen besluit worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 42bis, tweede lid, van de wet van 1 augustus 1985 (waarbij de wetshistoriek ervan op een correcte wijze dient te worden vermeld).

⁵ Krachtens artikel 31bis, § 1, 1°, van de wet van 1 augustus 1985 dient, onder het voorbehoud opgenomen in de aan die bepaling toegevoegde zin, de gewelddaad in België te zijn gepleegd en krachtens artikel 31bis, § 2, 1°, van die wet dient de occasionele redder op het Belgische grondgebied te hebben geïntervenieerd.

Artikel 1

5. In artikel 1, 3° en 4°, van het ontwerp dient meer precies te worden verwezen naar respectievelijk het tweede en het eerste lid van artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985.

Artikel 2

6. In artikel 2, eerste lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar artikel 31, *eerste lid*, 1° tot 4°, van de wet (van 1 augustus 1985) en in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp naar artikel 31, *eerste lid*, 5°, van die wet. Tevens dienen, gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, de verwijzingen naar 1° van respectievelijk paragraaf 1 en paragraaf 2 van artikel 31*bis* van de wet van 1 augustus 1985 te worden weggelaten.

Artikel 3

7. In de Nederlandse tekst van artikel 3 van het ontwerp schrijve men “bekendmaking” in plaats van “publicatie”.

Artikel 5

8. In de Nederlandse tekst van artikel 8 van het ontwerp schrijve men “aanvraag” in plaats van “vraag”.

Uitvoeringsbepaling

9. De uitvoeringsbepaling, die in een nieuw artikel 7 van het ontwerp dient te worden ondergebracht, dient als volgt te worden geredigeerd:

“De minister bevoegd voor justitie is belast met de uitvoering van dit besluit.”

*

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'instaurer un régime spécial d'indemnisation des dommages subis consécutivement à des actes de terrorisme par des personnes qui entrent dans le champ d'application de la loi du 1^{er} août 1985 'portant des mesures fiscales et autres', en dérogeant à certaines dispositions de cette loi.

3.1. Selon son préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 42bis de la loi du 1^{er} août 1985. C'est plus spécifiquement l'alinéa 2 de cet article qui est pertinent à l'égard de l'arrêté en projet. Selon cette disposition, le Roi peut étendre l'indemnisation des victimes d'actes reconnus comme actes de terrorisme et adapter les obligations des personnes ayant droit à l'indemnisation visée au chapitre III, sections II ¹ et III ², de la loi précitée, en tenant compte des caractéristiques du terrorisme. Il est précisé dans l'exposé des motifs du projet devenu cette loi que cette disposition ne confère pas de compétence générale au Roi, mais que cette compétence reste limitée, d'une part, à la fixation du montant de l'indemnité à accorder et, d'autre part, à l'adaptation des dispositions qui, en cas de terrorisme, ne sont pas applicables ou sont sans objet ³. En ce qui concerne ce dernier point, il est fait mention de la modification de certaines formalités pour tenir compte du caractère spécifique du terrorisme ⁴.

3.2. La question se pose de savoir si toutes les dispositions du projet étendent effectivement l'indemnisation attribuée ou adaptent les obligations des personnes ayant droit à l'indemnisation, en tenant compte des caractéristiques du terrorisme.

3.2.1. Les conditions prévues à l'article 31bis, §§ 1^{er}, 1^o, et 2, 1^o, de la loi du 1^{er} août 1985 qui, en vertu de l'article 2 de l'arrêté envisagé, ne doivent pas être remplies par les victimes d'actes de terrorisme et leurs successibles ou les alliés visés dans ces dispositions, ou par les personnes qui ont porté volontairement secours à ces victimes, concernent le lieu où l'acte de violence a été commis ou le lieu d'intervention, et ne se rapportent dès lors pas à une extension de l'indemnisation ou à une adaptation des obligations auxquelles les personnes susmentionnées doivent satisfaire. Par conséquent, il n'est pas possible d'instaurer une dérogation en la matière pour ces personnes. L'article 2 du projet devra être adapté en conséquence.

¹ « Aide de l'État aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels ».

² « Octroi d'une indemnité spéciale en cas de dommage physique subi par des membres des services de police et de secours ».

³ *Doc. parl.* Chambre 2006-07, n° 51-2848/001, p. 20.

⁴ *Ibid.*

3.2.2. L'article 4 de l'arrêté en projet, qui concerne un acte de terrorisme commis à l'étranger, revient également à étendre le champ d'application territorial de la loi ⁵ et ne peut dès lors pas non plus être considéré comme une extension de l'indemnisation qui leur est accordée ou comme une adaptation des obligations des personnes ayant droit à cette indemnisation. L'article est ainsi dépourvu de fondement juridique et doit être distrait du projet.

3.2.3. Selon l'article 6 du projet, l'aide d'urgence au sens de l'article 36 de la loi du 1^{er} août 1985 peut être demandée dès que l'acte de terrorisme, l'explosion ou le sauvetage « ont eu lieu ». Dans la mesure où il concerne l'explosion ou le sauvetage, cet article 6 répète inutilement l'article 36, alinéa 2, de la loi du 1^{er} août 1985. Quant aux actes de terrorisme, il est permis de douter que l'article 6 du projet s'inscrive dans les possibilités de dérogation que le Roi peut décider en vertu de l'article 42bis, alinéa 2, de cette loi, dès lors qu'il ne s'agit pas du montant de l'indemnisation et qu'il est également fort contestable qu'il s'agisse d'une dérogation aux obligations des bénéficiaires de cette indemnisation.

3.3. Selon l'article 42bis, alinéa 2, de la loi du 1^{er} août 1985, la compétence que cette disposition attribue au Roi doit être exercée « en tenant compte des caractéristiques du terrorisme ». Il est recommandé d'expliquer dans le rapport au Roi, d'une manière plus circonstanciée qu'actuellement, pourquoi les caractéristiques du terrorisme imposent une adaptation des conditions auxquelles se rapporte le projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Au premier alinéa du préambule, on pourrait préciser le fondement juridique de l'arrêté en projet en faisant référence à l'article 42bis, alinéa 2, de la loi du 1^{er} août 1985 (en mentionnant correctement son historique).

Article 1^{er}

5. À l'article 1^{er}, 3^o et 4^o, du projet, on fera plus précisément référence, respectivement, à l'alinéa 2 et à l'alinéa 1^{er} de l'article 42bis de la loi du 1^{er} août 1985.

Article 2

6. À l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, on visera l'article 31, alinéa 1^{er}, 1^o à 4^o, de la loi (du 1^{er} août 1985) et à l'article 2, alinéa 2, du projet, l'article 31, alinéa 1^{er}, 5^o, de cette loi. En outre, compte tenu des observations formulées à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet, on omettra les références au 1^o, respectivement des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 31bis de la loi du 1^{er} août 1985.

⁵ En vertu de l'article 31bis, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 1^{er} août 1985, sous la réserve prévue dans la phrase ajoutée à cette disposition, l'acte de violence doit avoir été commis en Belgique et, en vertu de l'article 31bis, § 2, 1^o, de cette loi, le sauveteur occasionnel doit être intervenu sur le territoire de la Belgique.

Article 3

7. Dans le texte néerlandais de l'article 3 du projet, on écrira « bekendmaking » au lieu de « publicatie ».

Article 5

8. Dans le texte néerlandais de l'article 8 du projet, on écrira « aanvraag » au lieu de « vraag ».

Formule exécutoire

9. La formule exécutoire, qui doit faire l'objet d'un article 7, nouveau, du projet, sera rédigée comme suit :

« Le ministre qui a la Justice dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT