



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.190/16
van 17 mei 2024

avis 76.190/16
du 17 mai 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
18 december 1986 betreffende
de commissie voor financiële
hulp aan slachtoffers van
opzettelijke gewelddaden en
aan de occasionele redders'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
18 décembre 1986 relatif à la
commission pour l'aide
financière aux victimes d'actes
intentionnels de violence et
aux sauveteurs occasionnels'

Op 19 april 2024 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 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 1986 betreffende de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 14 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2024.

*

Le 19 avril 2024, 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 ‘modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 14 mai 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mai 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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 1986 ‘betreffende de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders’ in navolging van de wijzigingen die bij diverse wetten zijn aangebracht aan de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’.¹ Die wijzigingen nopen tot een herziening van de procedure en de werking van de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan occasionele redders, ingesteld bij artikel 30, § 1, van de wet van 1 augustus 1985 (hierna: de commissie).

Naast technische of taalkundige wijzigingen bevat het ontwerp een aantal nieuwe definities (artikel 1 van het ontwerp) en heeft het betrekking op, onder andere, de regeling van de plaats waar de commissie kan zetelen (artikel 2), de behandeling van zaken in verenigde kamers (artikel 3), de vergoeding van de voorzitter van de commissie en die van deskundigen (artikel 6), de afhandeling van een verzoek tot noodhulp (artikelen 15 en 16) en van de verzoeken die kennelijk onontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn (artikelen 17 en 18), de ondertekening van de beslissingen (artikel 25), de verbetering van schrijf- en rekenfouten (artikel 26), de kosten van de procedure en de invordering van bepaalde sommen (artikelen 28 en 32) en de termijnen (artikelen 30 en 31). Er worden ook een aantal afwijkende procedureregels ingevoerd voor de zaken van slachtoffers van terrorisme, met inbegrip van een regeling van de zitting en het hoger beroep (artikelen 35 tot 43).

Het te nemen koninklijk besluit treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand na de dag waarop het wordt bekendgemaakt (artikel 45).

¹ Luidens van het verslag aan de Koning gaat het om de wetten van 15 januari 2019 ‘tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen wat de hulp aan slachtoffers van terrorisme betreft’ en ‘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’, de wetten van 3 februari 2019 ‘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 slachtoffers van terrorisme’ en ‘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’, de wet van 13 april 2019 ‘tot invoering van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen’, de wet van 28 november 2021 ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken’, de wet van 15 december 2022 ‘tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen met het oog op de invoering van een facultatieve versnelde procedure voor de Algemene Afdeling van de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders’ en de wet van 18 januari 2024 ‘om justitie menselijker, sneller en straffer te maken III’.

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt blijkens de aanhef rechtsgrond gezocht in artikel 108 van de Grondwet en in de artikelen 35 en 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985.

3.1. Naar luid van artikel 35 van de wet van 1 augustus 1985 stelt de Koning de nadere regels vast inzake de procedure en de werking van de commissie. Die bepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 2 tot 7 van het ontwerp, die wijzigingen aanbrengen met betrekking tot de werking van de commissie, en, onder voorbehoud van wat volgt, voor de artikelen 8 tot 34, die wijzigingen aanbrengen met betrekking tot de procedure.

Artikel 31 van het ontwerp vervangt artikel 51 van het koninklijk besluit van 18 december 1986 en bepaalt dat in spoedeisende gevallen de voorzitter of de verslaggever, ambtshalve of op vraag van de partijen, de inkorting kan bevelen van de termijnen voorgeschreven voor de proceshandelingen. Vermits artikel 35 van de wet van 1 augustus 1985 niet toelaat dat de Koning afwijkt van de in de wet vastgelegde procedureregels, met inbegrip van bepaalde termijnen voor proceshandelingen, biedt het slechts rechtsgrond voor artikel 31 van het ontwerp voor zover die laatste bepaling zo wordt begrepen dat de bevoegdheid van de voorzitter of de verslaggever slechts betrekking heeft op de termijnen die zijn voorgeschreven door het koninklijk besluit van 18 december 1986. Dat wordt het best in de tekst verduidelijkt.

Voor de artikelen 35 tot 43 van het ontwerp, die een aantal afwijkende procedureregels invoeren voor de zaken van slachtoffers van terrorisme, biedt artikel 35 van de wet van 1 augustus 1985 eveneens de rechtsgrond.²

3.2. Artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985 machtigt de Koning om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, over te gaan tot de erkenning van daden als daden van terrorisme, de voorwaarden te bepalen volgens dewelke tot erkenning kan overgegaan worden en om de vergoeding van slachtoffers van de erkende daden van terrorisme uit te breiden en de verplichtingen van de personen die recht hebben op een vergoeding bedoeld in de afdelingen II en III van hoofdstuk III van dezelfde wet aan te passen, rekening houdend met de kenmerken van terrorisme.

Die bepaling, op zichzelf beschouwd, of de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met die bepaling, bieden geen rechtsgrond voor de in het ontwerp geregelde aangelegenheden.

² Artikel 30, § 2*ter*, eerste lid, van de wet van 1 augustus 1985 bepaalt: “De in artikel 42*bis* bedoelde kamers gespecialiseerd in de behandeling van zaken van slachtoffers van terroristische daden, vormen een aparte afdeling van de commissie, genaamd ‘Afdeling Terrorisme’.” Naar luid van artikel 42*bis*, vierde lid, handelen deze gespecialiseerde kamers, behoudens andersluidende bepalingen, overeenkomstig de bepalingen van afdeling II van hoofdstuk III.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met wat werd opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontwerp, moet het eerste lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, worden weggelaten.

In het tweede lid van de aanhef, dat het eerste lid wordt, volstaat het om te schrijven “Gelet op de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, artikel 35;”.

5. In het derde lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, moet de wetsgeschiedenis van het koninklijk besluit van 18 december 1986 worden weggelaten.³

Artikel 2

6. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moet de wetsgeschiedenis van artikel 3 van het koninklijk besluit van 18 december 1986 worden verbeterd. Het werd laatst gewijzigd door het koninklijk besluit van 16 (niet: 13) februari 2017.

Artikel 3

7. In het ontworpen artikel 5, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 18 december 1986 kan beter worden verwezen naar de personen bedoeld in artikel 30, § 2, *derde lid*, van de wet van 1 augustus 1985, net zoals in het ontworpen artikel 53*undecies*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 18 december 1986 (artikel 42 van het ontwerp).

Artikel 15

8. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 15 van het koninklijk besluit van 18 december 1986 wordt het best geschreven “verzoek om noodhulp” in plaats van “verzoek tot noodhulp”.

Artikel 21

9. Artikel 27 van het koninklijk besluit van 18 december 1986 bestaat uit slechts één zin en is ongewijzigd. Er wordt dus het best geschreven “In artikel 27 van hetzelfde besluit wordt het woord...”.

³ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 23

10. In de inleidende zin van artikel 23 van het ontwerp moet de wetsgeschiedenis van artikel 29, § 1, van het koninklijk besluit van 18 december 1986 worden verbeterd. Die bepaling werd gewijzigd (niet: vervangen) door het koninklijk besluit van 19 december 2003.

Artikel 28

11. In het ontworpen artikel 38, laatste lid, van het koninklijk besluit van 18 december 1986 wordt bepaald dat de invordering van de daar bedoelde kosten wordt toevertrouwd aan de Federale Overheidsdienst Financiën.

Er moet worden nagegaan of deze bepaling niet overbodig is, gelet op het ontworpen artikel 53, § 1, eerste lid, waarin een gelijkaardige bepaling is opgenomen en waar wordt verwezen naar het ontworpen artikel 38 (artikel 32 van het ontwerp).

Artikel 30

12. In het ontworpen artikel 50, § 2, van het koninklijk besluit van 18 december 1986 worden de woorden “twee maanden” het best vervangen door de woorden “zestig dagen”.

Artikel 35

13. In de inleidende zin van artikel 35 van het ontwerp moet worden geschreven “de artikelen 53*quinqies* tot 53*duodecies*” in plaats van “de artikelen 53*quinqies* tot 53*undecies*”.

Artikel 36

14. In het ontworpen artikel 53*quinqies* van het koninklijk besluit van 18 december 1986 moet worden verwezen naar de aanvragen bedoeld in “Afdeling IV van *Hoofdstuk III* van de wet”.

Artikel 42

15. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 53*undecies*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 18 december 1986 wordt het best geschreven “aangeduid” in plaats van “gekozen”, net zoals in het ontworpen artikel 5, § 1, eerste lid (artikel 3 van het ontwerp).

Artikel 43

16. Om in overeenstemming te zijn met artikel 42^{quater} van de wet van 1 augustus 1985 moet in het ontworpen artikel 53^{duodecies}, eerste lid, van het koninklijk besluit van 18 december 1986 worden verwezen naar “de beschikking van de voorzitter”, waarvan de uitvoering wordt opgeschort tijdens de beroepstermijn, en niet naar “de beslissing van de commissie”.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 18 décembre 1986 'relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels' consécutivement aux modifications qui ont été apportées par diverses lois à la loi du 1^{er} août 1985 'portant des mesures fiscales et autres' ¹. Ces modifications nécessitent une révision de la procédure et du fonctionnement de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, instituée par l'article 30, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 (ci-après : la commission).

Outre des modifications d'ordre technique ou linguistique, le projet contient un certain nombre de nouvelles définitions (article 1^{er} du projet) et vise notamment à régler l'endroit où la commission peut siéger (article 2), le traitement des affaires en chambres réunies (article 3), l'indemnité du président de la commission et celle des experts (article 6), le traitement d'une demande d'aide d'urgence (articles 15 et 16) et des demandes manifestement irrecevables ou manifestement non fondées (articles 17 et 18), la signature des décisions (article 25), la rectification des erreurs de plume et de calcul (article 26), les frais de la procédure et le recouvrement de certaines sommes (articles 28 et 32), ainsi que les délais (articles 30 et 31). Le projet instaure aussi une série de règles de procédure dérogatoires pour les affaires de victimes du terrorisme, y compris un règlement de l'audience et du recours (articles 35 à 43).

L'arrêté royal envisagé entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit le jour de sa publication (article 45).

¹ Selon le rapport au Roi, il s'agit des lois du 15 janvier 2019 '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 'modifiant la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres en ce qui concerne les sauveteurs occasionnels et les victimes dans des affaires non élucidées', des lois du 3 février 2019 'modifiant la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, en ce qui concerne les compétences de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels pour les victimes de terrorisme' et 'modifiant la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, en ce qui concerne 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', de la loi du 13 avril 2019 'introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales', de la loi du 28 novembre 2021 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme', de la loi du 15 décembre 2022 'modifiant la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres en vue d'insérer une procédure facultative accélérée devant la Division Générale de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels', et de la loi du 18 janvier 2024 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III'.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 108 de la Constitution et dans les articles 35 et 42*bis* de la loi du 1^{er} août 1985.

3.1. Selon l'article 35 de la loi du 1^{er} août 1985, le Roi fixe les modalités de la procédure et du fonctionnement de la commission. Cette disposition procure un fondement juridique aux articles 2 à 7 du projet, qui apportent des modifications au fonctionnement de la commission et, sous réserve des observations qui suivent, aux articles 8 à 34, qui modifient la procédure.

L'article 31 du projet remplace l'article 51 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 et dispose qu'en cas d'urgence, le président ou le rapporteur peut ordonner d'office ou à la demande des parties la réduction des délais prescrits pour les actes de procédure. L'article 35 de la loi du 1^{er} août 1985 n'autorisant pas le Roi à déroger aux règles de procédure établies par la loi, y compris à certains délais relatifs à des actes de procédure, il procure un fondement juridique uniquement à l'article 31 du projet pour autant que cette dernière disposition soit comprise en ce sens que la compétence du président ou du rapporteur ne porte que sur les délais prescrits par l'arrêté royal du 18 décembre 1986. Mieux vaudrait le préciser dans le texte.

L'article 35 de la loi du 1^{er} août 1985 procure également un fondement juridique aux articles 35 à 43 du projet, qui instaurent un certain nombre de règles de procédure dérogatoires pour les affaires de victimes de terrorisme ².

3.2. L'article 42*bis* de la loi du 1^{er} août 1985 habilite le Roi à procéder, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, à la reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme, à fixer les conditions selon lesquelles il peut être procédé à la reconnaissance ainsi qu'à étendre l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme reconnus et adapter les obligations des personnes ayant droit à l'indemnisation visée aux sections II et III du chapitre III de la même loi, en tenant compte des caractéristiques du terrorisme.

Cette disposition considérée isolément ou le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec cette disposition, ne procure pas de fondement juridique aux matières réglées dans le projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu des observations formulées concernant le fondement juridique du projet, il y a lieu d'omettre le premier alinéa du préambule visant l'article 108 de la Constitution.

² L'article 30, § 2*ter*, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 dispose ce qui suit : « Les chambres spécialisées dans le traitement d'affaires de victimes d'actes terroristes visées à l'article 42*bis* constituent une division distincte de la commission appelée 'Division Terrorisme' ». Aux termes de l'article 42*bis*, alinéa 4, ces chambres spécialisées agissent, sauf dispositions contraires, conformément aux dispositions de la section II du chapitre III.

Au deuxième alinéa du préambule qui devient le premier alinéa, il suffit d'écrire « Vu la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, l'article 35 ; ».

5. Au troisième alinéa du préambule qui devient le deuxième alinéa, il faut omettre l'historique de l'arrêté royal du 18 décembre 1986³.

Article 2

6. Dans la phrase liminaire de l'article 2 du projet, il convient de rectifier l'historique de l'article 3 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986. Celui-ci a été modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 16 (et non : 13) février 2017.

Article 3

7. À l'instar de l'article 53*undecies*, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 (article 42 du projet), il est préférable de faire référence aux personnes visées à l'article 30, § 2, *alinéa* 3, de la loi du 1^{er} août 1985 dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 18 décembre 1986.

Article 15

8. Dans le texte néerlandais de l'article 15, en projet, de l'arrêté royal du 18 décembre 1986, il est préférable d'écrire « verzoek om noodhulp » plutôt que « verzoek tot noodhulp ».

Article 21

9. L'article 27 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 ne comporte qu'une seule phrase et reste inchangé. Mieux vaut donc écrire « Dans l'article 27 du même arrêté, les mots ... ».

Article 23

10. Dans la phrase liminaire de l'article 23 du projet, il convient de rectifier l'historique de l'article 29, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 18 décembre 1986. Cette disposition a été modifiée (et non : remplacée) par l'arrêté royal du 19 décembre 2003.

³ Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 30, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 28

11. L'article 38, dernier alinéa, en projet, de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 dispose que le recouvrement des dépens qui y sont visés est confié à l'administration du Service public fédéral Finances.

Il faut examiner si cette disposition n'est pas superflue, compte tenu de l'article 53, § 1^{er}, aliéna 1^{er}, en projet, qui contient une disposition similaire et fait référence à l'article 38 en projet (article 32 du projet).

Article 30

12. À l'article 50, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 18 décembre 1986, il est préférable de remplacer les mots « deux mois » par les mots « soixante jours ».

Article 35

13. Dans la phrase liminaire de l'article 35 du projet, il faut écrire « les articles 53^{quinqies} à 53^{duodecies} » plutôt que « les articles 53^{quinqies} à 53^{undecies} ».

Article 36

14. L'article 53^{quinqies}, en projet, de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 doit faire référence aux demandes visées à la « Section IV *du Chapitre III* de la loi ».

Article 42

15. Dans le texte néerlandais de l'article 53^{undecies}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 18 décembre 1986, mieux vaut écrire « aangeduid » au lieu de « gekozen », à l'instar de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet (article 3 du projet).

Article 43

16. Afin de mettre l'article 53*duodecies*, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 en conformité avec l'article 42*quater* de la loi du 1^{er} août 1985, il faut y faire référence à « l'ordonnance du président » dont l'exécution est suspendue pendant le délai de recours, et non à « la décision de la commission ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC