



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.696/1
van 27 juli 2022

avis 71.696/1
du 27 juillet 2022

over

sur

een voorontwerp van wet
‘betreffende de
schadeloosstelling van
slachtoffers van een
terroristische daad en
betreffende de verzekering
tegen schade veroorzaakt door
terrorisme’

un avant-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’

Op 13 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een terroristische daad en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Paul LEMMENS, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, staatsraad, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, 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 27 juli 2022.

*

Le 13 juin 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et du Travail à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-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’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 19 juillet 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Paul LEMMENS, président de chambre, Chantal BAMPS, conseiller d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Wim GEURTS, 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 27 juillet 2022.

*

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 HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe om een nieuwe wettelijke regeling tot stand te brengen op het vlak van de schadeloosstelling van slachtoffers van een terroristische daad 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 44 van het voorontwerp de opheffing beoogt.

De memorie van toelichting bij het voorontwerp doet ervan blijken dat de doelstelling van de ontworpen wet erin bestaat om een betere algemene bescherming te waarborgen voor de slachtoffers van terroristische daden en dat daartoe een regeling wordt uitgewerkt die is opgebouwd rond vier pijlers, te weten een billijke en consequente vergoeding van de slachtoffers, een vereenvoudiging van de procedure die moet worden doorlopen om een schadeloosstelling te verkrijgen, het versnellen van het afwikkelen van de schaderegeling, en de oprichting van een Uniek contactpunt terrorisme.

3. Aan de Koning wordt de bevoegdheid verleend om een daad als terroristische daad te erkennen door middel van een koninklijk besluit dat dient te worden vastgesteld na overleg in de Ministerraad (artikel 5 van het voorontwerp). De dekking die verzekeringsovereenkomsten bieden voor schade veroorzaakt door terrorisme wordt geregeld in de artikelen 6 en 7, met dien verstande dat bepaalde verzekeringsovereenkomsten van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling worden uitgesloten (artikel 3). Er wordt voorzien in een solidariteitsregeling voor de schadeloosstelling van lichamelijke schade die is veroorzaakt door een terroristische daad voor slachtoffers die zich niet op een verzekeringsdekking kunnen beroepen of van wie de verzekeringsdekking niet toelaat om alle schade vergoed te krijgen (artikelen 9 en 10). Er worden maximumbedragen per kalenderjaar vastgesteld inzake de tussenkomst bij schade (het “voorlopige relatieve plafond” en het “absolute plafond”) waarbij de totaalbedragen gelden voor de totale schadeloosstelling op basis van een verzekeringsdekking en de voornoemde solidariteitsregeling (artikelen 8, 11 en 12).

Er wordt een Comité voor schadeafwikkeling opgericht waarvan de bevoegdheden worden omschreven (artikel 15) en waaraan een taak wordt opgedragen in de procedure van vaststelling van de hoogte van de schadeloosstelling (artikelen 16 tot 18). De eigenlijke procedure voor het verkrijgen van een schadeloosstelling voor lichamelijke schade veroorzaakt door een terroristische daad op basis van hetzij een verzekeringsdekking, hetzij de voornoemde

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

solidariteitsregeling, wordt geregeld in de artikelen 19 tot 27 van het voorontwerp. Voorts wordt in de oprichting van een Uniek contactpunt terrorisme voorzien (artikelen 28 en 29).

Het voorontwerp voorziet ook nog in een samenwerking tussen de Belgische Staat en de vzw TRIP² en bepaalt de regels die gelden voor en de taken van deze vereniging of een eventueel nieuw op te richten rechtspersoon (artikelen 30 tot 33). De krachtens de ontworpen wet te verlenen prestaties kunnen worden beperkt en gespreid in de tijd (artikelen 35 tot 37) en de voorwaarden worden vastgelegd met betrekking tot de subrogatie van de vzw TRIP, verzekeringsinstellingen en de overheid in de rechten van de slachtoffers (artikelen 34, 38 en 39).

De datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling is vastgesteld op 1 januari 2023 (artikel 50).

VOORAFGAANDE OPMERKING

4. Een aantal van de ontworpen bepalingen zijn identiek of gelijkaardig aan de bepalingen van een voorontwerp van wet ‘betreffende het verzekeren van terrorisme’ waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 18 juli 2006 advies 40.782/1/V heeft uitgebracht en dat geleid heeft tot de wet van 1 april 2007 ‘betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme’.³

Er wordt ter zake in de eerste plaats verwezen naar het voornoemde advies en – uiteraard voor zover ze nog relevant zijn in het licht van de gewijzigde juridische context – de opmerkingen die daarin zijn gemaakt bij de bepalingen die nu in het om advies voorgelegde voorontwerp van wet worden overgenomen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In het opschrift van het voorontwerp en van diverse hoofdstukken ervan, alsook in verschillende bepalingen van het voorontwerp, wordt in de Nederlandse tekst melding gemaakt van het begrip “terroristische daad” (“acte de terrorisme”). Deze terminologie stemt niet overeen met die welke voorkomt in de Nederlandse tekst van reeds bestaande normatieve teksten die het voorontwerp nochtans beoogt te wijzigen, zoals de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’ en 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’, waarin van het begrip “daad van terrorisme” (“acte de terrorisme”) wordt uitgegaan.⁴ Terminologische eenvormigheid werkt ongetwijfeld de transparantie van de regelgeving in de hand. Wanneer evenwel in eenzelfde normatieve tekst, als gevolg van een latere wijziging ervan, een gedifferentieerde terminologie wordt geïntroduceerd

² Vereniging zonder winstoogmerk “*Terrorism Reinsurance and Insurance Pool*”, de gezamenlijk door Assuralia en verschillende verzekeringsondernemingen opgerichte vzw op grond van de wet van 1 april 2007.

³ *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2848, 32-37.

⁴ De artikelen 42 en 43 van het voorontwerp strekken tot het wijzigen van respectievelijk artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985 en artikel 2 van de wet van 18 juli 2017.

voor inhoudelijk identieke begrippen, is dat nefast voor de rechtszekerheid. De stellers van het voorontwerp doen er derhalve goed aan om ook in de Nederlandse tekst van de betrokken wetten te opteren voor een meer eenvormige terminologie.

6. In aanvulling op de schadeloosstellingen die krachtens de artikelen 9 en 10 van het voorontwerp worden toegekend, voorziet dit laatste onder meer in het behoud van het recht op de krachtens de wet van 1 augustus 1985 verschuldigde schadeloosstellingen, schadevergoedingen, tussenkomsten of uitkeringen (artikel 20, § 3).

In arrest nr. 91/2022 van 30 juni 2022 oordeelde het Grondwettelijk Hof naar aanleiding van een prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, dat artikel 42*quinquies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens. Dit arrest betreft de volgende voorwaarde voor het toekennen van financiële hulp aan de slachtoffers van daden van terrorisme en hun erfgerechtigden:

“2° het verzoek tot het bekomen van een financiële hulp moet ingediend worden binnen een termijn van drie jaar vanaf de bekendmaking van het koninklijk besluit als bedoeld in artikel 42*bis*, tweede lid (lees eerste lid), waarbij de desbetreffende gebeurtenis als daad van terrorisme werd erkend;”

Het Hof stelde in het voornoemde arrest onder meer:

“B.7.2. Het feit dat de mogelijkheid om een verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp in te dienen, ontstaat op het ogenblik van de bekendmaking van het koninklijk besluit waarbij de desbetreffende gebeurtenis wordt erkend als een daad van terrorisme, en niet op het ogenblik waarop de aansprakelijkheid van de dader vaststaat ingevolge een definitieve rechterlijke uitspraak, is pertinent ten aanzien van de nagestreefde doelstelling. De toekenning van een financiële hulp aan slachtoffers van daden van terrorisme wordt daardoor immers vereenvoudigd en versneld.

Een termijn van drie jaar laat het slachtoffer van een daad van terrorisme bovendien toe zich afdoende te informeren over zijn recht op een financiële hulp op grond van de wet van 1 augustus 1985 en de voornaamste bestanddelen van de geleden schade in kaart te brengen. Een dergelijke termijn verhindert in beginsel dus niet dat tijdig een verzoek zou worden ingediend bij de Commissie, opdat een financiële hulp wordt toegekend die tegemoetkomt aan de door het slachtoffer van terrorisme geleden schade.

B.7.3. De doelstelling om de toekenning van een financiële hulp in geval van een daad van terrorisme te vereenvoudigen en te versnellen, kan evenwel niet verantwoorden dat het verzoek daartoe wordt onderworpen aan een termijn die op geen enkele wijze kan worden verlengd, wanneer het slachtoffer in de eerste plaats ervoor kiest de vergoeding van zijn schade na te streven langs gerechtelijke weg, bijvoorbeeld door zich burgerlijke partij te stellen in het kader van de strafrechtelijke procedure tegen de dader van de terroristische aanslag, hetgeen meerdere jaren kan duren. Een dergelijke vaste termijn is niet verzoenbaar met de subsidiaire aard van de financiële hulp waarin de wet van 1 augustus 1985 voorziet, aangezien de slachtoffers van een daad van terrorisme daardoor ertoe kunnen worden verplicht een verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp in te dienen bij de Commissie vooraleer de aansprakelijkheid van de dader definitief vaststaat ingevolge een rechterlijke beslissing. De omstandigheid dat de dader van een terroristische aanslag, zoals de Ministerraad opmerkt, in de meeste gevallen niet in de mogelijkheid zou verkeren om de schade die hij heeft veroorzaakt te vergoeden, leidt niet tot een andere conclusie.”

De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om de gelegenheid te baat te nemen om, naast de wijziging van artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985 in artikel 42 van het voorontwerp, ook artikel 42*quinqüies*, § 1, 2°, van die wet aan te passen om zodoende gevolg te geven aan het voornoemde arrest van het Grondwettelijk Hof. Daartoe volstaat het om, onmiddellijk na artikel 42, een bijkomende wijzigingsbepaling in het voorontwerp in te voegen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

7. Aan het einde van artikel 3, 4°, van het voorontwerp, moet meer precies worden verwezen naar "... de bepalingen van artikel 6, § 2, eerste lid, 2°, ...".

Artikel 4

8. In artikel 4, 3°, van het voorontwerp, wordt het begrip "slachtoffer" omschreven. De memorie van toelichting doet ervan blijken dat ook bepaalde rechthebbenden van de persoon die rechtstreeks het voorwerp is geweest van de terroristische daad (zoals bijvoorbeeld de partner ter compensatie van het verlies van bestaansmiddelen ten gevolge van het overlijden van de medepartner), onder dat begrip kunnen vallen. Vraag is of die bedoeling ter wille van de rechtszekerheid niet beter op een meer expliciete wijze tot uitdrukking zou worden gebracht in de omschrijving van het begrip "slachtoffer" in artikel 4, 3°, van het voorontwerp.

Daarenboven rijst de vraag of, indien onder het begrip "slachtoffer" ook bepaalde rechthebbenden moeten worden begrepen, alle onderdelen van de ontworpen regeling daarmee voldoende rekening houden en om die reden niet zouden moeten worden aangevuld. Zo wordt er in de artikelen 21 tot 27 van het voorontwerp blijkbaar van uitgegaan dat het slachtoffer zelf alle nodige procedurele stappen zet met het oog op het krijgen van een schadevergoeding zonder dat daarbij wordt voorzien in een regeling voor bijvoorbeeld rechthebbenden van een overleden persoon die het voorwerp heeft uitgemaakt van een terroristische daad. Een gelijkaardige vaststelling kan worden gedaan met betrekking tot de mogelijkheid van subrogatie in de rechten van het slachtoffer waarin wordt voorzien in de artikelen 34, 38 en 39 van het voorontwerp. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om de omschrijving van het begrip "slachtoffer", in artikel 4, 3°, ook vanuit dat oogpunt aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

9. Ter wille van de leesbaarheid, en meer in overeenstemming met de redactie van de Nederlandse tekst, kan worden overwogen om in de Franse tekst van artikel 4, 5°, van het voorontwerp, te schrijven "personne lésée: la victime d'un dommage dont l'assuré est responsable en vertu d'une assurance de responsabilité souscrite auprès d'un assureur ou couverte par celui-ci;".

10. In artikel 4, 6°, van het voorontwerp, wordt het begrip “lichamelijke schade” omschreven als “alle schade door lichamelijke letsels en/of een trauma, inclusief zuiver morele schade”. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het begrip “lichamelijke schade” zo ruim mogelijk wordt opgevat en dat “ook de schade als gevolg van inkomstenverlies (bv. loonverlies ingevolge een tijdelijke of permanente arbeidsongeschiktheid) als lichamelijke schade [wordt] beschouwd”. Deze bedoeling zou duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de ontworpen definitie van het begrip “lichamelijke schade”, in artikel 4, 6°, van het voorontwerp. Er zal daarenboven moeten op worden toegezien dat de draagwijdte van het begrip “inkomstenverlies” zelf voldoende duidelijk is.

Tevens zou het aanbeveling verdienen dat in de memorie van toelichting enige nadere duiding zou worden gegeven met betrekking tot de beoogde gelijkstelling van inkomstenverlies met lichamelijke schade, terwijl in de ontworpen regeling niettemin ook het begrip “materiële schade” wordt gehanteerd, maar er voor de omschrijving van dat laatste begrip, in artikel 4, 7°, van het voorontwerp, wordt volstaan met een loutere verwijzing naar “alle andere schade dan lichamelijke schade”.

Tot slot zal de omschrijving van het begrip “lichamelijke schade”, in artikel 4, 6°, van het voorontwerp, in de Nederlandse en de Franse tekst inhoudelijk identiek moeten zijn. Wat dat betreft rijst de vraag of de zinsnede “alle schade door lichamelijke letsels”, in de Nederlandse tekst, geheel overeenstemt met de zinsnede “tous les dommages liés à des lésions corporelles”, in de Franse tekst.

11. In overeenstemming met de Nederlandse tekst wordt aan het einde van de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 4, 8°, van het voorontwerp, beter geschreven “de cette assurance obligatoire” in plaats van “d’une obligation d’assurance”.

12. Meer in overeenstemming met de Franse tekst, schrijve men aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 4, 22°, van het voorontwerp “... als bedoeld in artikel 30 van de wet van 1 augustus 1985;”.

Artikel 5

13. In artikel 5, § 1, vierde lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de Ministerraad een besluit neemt over het voorstel van de betrokken minister of ministers. Indien met dit “besluit” wordt bedoeld op de erkenning van een daad als een terroristische daad, moet er wel rekening mee worden gehouden dat uit artikel 5, § 1, eerste en tweede lid, van het voorontwerp, voortvloeit dat de betrokken erkenning gebeurt door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. De redactie van artikel 5, § 1, vierde lid, moet dan – rekening houdend hiermee – worden aangepast.

Artikel 6

14. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat het bepaalde in artikel 6, § 2, eerste lid, van het voorontwerp, herneemt wat reeds in artikel 10, § 2, eerste lid, van de wet van 1 april 2007 wordt geregeld. Het bepaalde in artikel 6, § 2, tweede lid, van het voorontwerp, is blijkbaar nieuw in vergelijking met artikel 10, § 2, van de voornoemde wet van 1 april 2007. Artikel 6, § 2, tweede lid, van het voorontwerp, luidt:

“Bovendien dekt de verzekeringsovereenkomst, in afwijking van paragraaf 1, verplicht de schade veroorzaakt door terrorisme voor de risico's en onder de voorwaarden die de Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad”.

Ter wille van de duidelijkheid wordt de draagwijdte van de aangehaalde delegatiebepaling het best nader uitgelegd in de memorie van toelichting.

Artikel 8

15. Met betrekking tot het huidige artikel 12 van de wet van 1 april 2007 merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het hogervermelde advies 40.782/1/V van 18 juli 2006 het volgende op:

“Dit artikel regelt de gevolgen van een ‘opheffing’ van het maximumbedrag waarvoor de ontworpen solidariteitsregeling geldt. Aangezien een dergelijke "opheffing" enkel het gevolg kan zijn van een ingrijpen van de wetgever (zie ook het opschrift van hoofdstuk V, afdeling III), komt de ontworpen bepaling erop neer dat de gevolgen van mogelijke, toekomstige wetten worden vastgesteld.

Een dergelijke regeling heeft geen zin, aangezien de wetgever zichzelf niet kan binden. De wetgever blijft hoe dan ook vrij om, naar aanleiding van een wijziging van artikel 3 van de ontworpen wet, ook artikel 12 te wijzigen.

Om ter zake geen verkeerde verwachtingen te creëren, kan artikel 12 misschien beter eenvoudig weggelaten worden.”⁵

Artikel 8 van het voorontwerp omvat een regeling die eveneens geldt in een zuiver hypothetisch geval, met name dat waarin de in artikel 12 van het voorontwerp geregelde plafonds in de toekomst zouden worden opgeheven.

Er zou in de memorie van toelichting het best worden verduidelijkt waarom de stellers van het voorontwerp van mening zijn dat dergelijke bepaling in het voorontwerp moet worden behouden.⁶ Het betrokken artikel verbindt immers uitsluitend gevolgen aan een mogelijke toekomstige wet die een deel van de ontworpen regeling zou opheffen. Een bepaling van die aard lijkt daarom even zeer te kunnen worden weggelaten.

⁵ *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2848, 36.

⁶ De memorie van toelichting vermeldt nu enkel dat dit artikel een gewijzigde versie uitmaakt van artikel 12 van de wet van 1 april 2007.

Artikel 10

16. In de Nederlandse tekst van artikel 10, § 2, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de in paragraaf 1 van dat artikel bedoelde schadeloosstelling “in beginsel” de volledige lichamelijke schade als vastgesteld op grond van het gemeen recht dekt. In de overeenstemmende Franse tekst van artikel 10, § 2, worden de woorden “in beginsel” niet weergegeven. Indien die woorden geen specifieke draagwijdte of betekenis hebben, dienen deze uit de Nederlandse tekst te worden weggelaten. In het andere geval moet ervan ook melding worden gemaakt in de Franse tekst, met dien verstande dat dan tevens zal moeten worden verduidelijkt op welk geval of welke gevallen de betrokken woorden doelen.

Artikel 12

17. In artikel 12, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, moet uiteraard worden geschreven “Alle bedragen waarvan sprake in dit artikel worden elk jaar op 1 januari aangepast aan de ontwikkeling van het indexcijfer ...”.

18. Ter wille van de duidelijkheid vervange men in de Nederlandse tekst van artikel 12, § 3, tweede lid, van het voorontwerp, de woorden “proportioneel uitgesplitst tussen” door de woorden “proportioneel verdeeld onder” (est répartition proportionnellement entre).⁷

19. In de Nederlandse tekst van artikel 12, § 4, eerste lid, van het voorontwerp, ontbreekt de zinsnede “, en cours d’année civile,” zoals die in de Franse tekst voorkomt. Bovendien dient aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 12, § 4, vijfde lid, te worden geschreven “... om de eventuele overschrijding te dekken” (“... pour couvrir l’éventuel dépassement”).

Artikel 13

20. Aan het einde van artikel 13, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de Koning voor elk lid van het Comité voor schadeafwikkeling ook een plaatsvervanger aanwijst. Indien het de bedoeling is dat de plaatsvervangende leden van het Comité worden aangewezen op voordracht van dezelfde instanties als voor de effectieve leden het geval is, wordt dit het best in de tekst van de ontworpen bepaling geëxpliciteerd.

Artikel 15

21. Het woord “automatiquement”, dat voorkomt in de Franse tekst van artikel 15, § 2, vierde lid, van het voorontwerp, komt niet voor in de overeenstemmende Nederlandse tekst. Het betrokken woord lijkt geen bijzondere meerwaarde te bieden en zou in dat geval het best worden weggelaten uit de Franse tekst. In het andere geval dient de Nederlandse tekst van artikel 15, § 2, vierde lid, te worden aangevuld met een gelijkaardig woord.

⁷ Zie ook de redactie van artikel 32, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van het voorontwerp.

Artikel 20

22. In artikel 20, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, wordt een mededelingsplicht van bepaalde informatie opgelegd aan onder meer “iedere verzekeraar en/of iedere instelling die tussenbeide komt op basis van een wetgeving van een andere Staat dan België die de schadeloosstelling van de slachtoffers tot doel heeft”.

De ontworpen bepaling impliceert dat verplichtingen worden opgelegd aan buitenlandse ondernemingen en buitenlandse instellingen. De jurisdictie van een Staat strekt zich normaal gezien echter niet uit tot bijvoorbeeld buitenlandse ondernemingen en er valt niet in te zien hoe de naleving van dergelijke verplichtingen door buitenlandse ondernemingen zou kunnen worden afgedwongen. Er kan dan ook beter worden voorzien in een regeling waarbij voor de aangestelde verzekeraar een verplichting geldt om buitenlandse entiteiten te verzoeken om de nodige informatie over te maken.

23. In artikel 20, § 3, van het voorontwerp, wordt bepaald dat schadeloosstellingen, schadevergoedingen, tussenkomsten of uitkeringen die zijn verschuldigd krachtens de drie, in die paragraaf opgesomde wetten, in voorkomend geval, worden toegekend “in aanvulling op” de schadeloosstellingen die krachtens de artikelen 9 en 10 van de ontworpen wet worden toegekend.

In de commentaar die bij deze bepaling wordt verstrekt in de memorie van toelichting wordt het volgende vermeld:

“Deze drie wetten zijn aanvullend van toepassing: eerst moet het slachtoffer een schadeloosstelling vragen krachtens deze wet, en pas als het niet integraal zou worden vergoed, zal het zich, in voorkomend geval, op de door die drie wetten ingevoerde regelingen kunnen beroepen. Omdat die drie wetten ook een schadevergoedend karakter hebben, mag de combinatie van die wetten met dit wetsontwerp niet tot een verrijking van het slachtoffer leiden”.

Uit de aangehaalde toelichting valt af te leiden dat de “aanvullende toepassing” van de betrokken wetten niet tot een verrijking van het slachtoffer mag leiden en in die zin begrensd is. Die begrenzing zou het best ook duidelijk in de tekst van het voorontwerp tot uitdrukking worden gebracht. Ook zou kunnen worden overwogen om in de tekst te expliciteren dat de “aanvullende toepassing” enkel mogelijk is ingeval het slachtoffer niet integraal wordt vergoed met toepassing van de artikelen 9 en 10 van de ontworpen wet. Nu valt dit immers enkel af te leiden uit de woorden “in voorkomend geval”.

Artikel 25

24. In artikel 25, § 6, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de minister van Economie “[i]n afwijking van paragrafen 1 tot 5 (...) andere dan de in die paragrafen vermelde termijnen [kan] vaststellen, rekening houdend met het aantal slachtoffers van die terroristische daad”. Er moet worden vastgesteld dat enkel in artikel 25, § 1, van het voorontwerp, melding wordt gemaakt van “termijnen” waarvan de voornoemde minister zou kunnen afwijken. De redactie van artikel 25, § 6, van het voorontwerp, zal in het licht daarvan moeten worden aangepast.

Artikel 26

25. In de memorie van toelichting wordt de volgende verduidelijking verstrekt bij artikel 26 van het voorontwerp:

“Dit wetsontwerp voert het beginsel van de enige medische expertise in.

Doelstelling is te vermijden dat, bij een betwisting van de expertiseresultaten, de slachtoffers verplicht zouden worden om tal van zware medische onderzoeken te ondergaan.

Deze bepaling is uiteraard een *lex specialis* die primeert op alle andere reglementeringen voor zover er een expertise is uitgevoerd overeenkomstig artikel 25.”

Het door de stellers van het voorontwerp nagestreefde oogmerk inzake de enige medische expertise zou op een meer duidelijke wijze tot uitdrukking moeten worden gebracht in artikel 26 van het voorontwerp.⁸ In plaats van in artikel 26, eerste lid, nu te opteren voor de zinsnede “..., en kunnen door hen niet worden betwist” (“..., et ne peuvent être contestés par ces derniers”), die onduidelijkheid laat bestaan over de vraag of uitsluitend derden, dan wel tevens het slachtoffer in de onmogelijkheid verkeert om de expertise te betwisten,⁹ zou het best in een afzonderlijke zin uitdrukkelijk worden vermeld wie de betrokken expertise al dan niet nog kan betwisten, afhankelijk van de bedoeling van de stellers van het voorontwerp. Uiteraard zal erop moeten worden toegezien dat het inzicht in de draagwijdte van artikel 26 niet bijkomend wordt vertroebeld als gevolg van foutieve interne verwijzingen. Zo wordt aan het einde van artikel 26, tweede lid, gerefereerd aan “een procedure krachtens artikel 20, § 4”, maar dient allicht te worden verwezen naar “een procedure krachtens artikel 22, § 4”.

Artikel 29

26. Luidens artikel 29, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, wordt een Uniek contactpunt terrorisme opgericht “[o]p initiatief van de minister”. De verwijzing naar de bekendmaking van “het in artikel 5, § 1, bedoeld koninklijk besluit”, zijnde het koninklijk besluit tot erkenning van een daad als terroristische daad, doet veronderstellen dat er een dergelijk contactpunt zal worden opgericht naar aanleiding van elke concrete, als terroristische daad erkende actie. Vraag is of dit effectief de bedoeling is en of niet voor de oprichting van één enkel contactpunt wordt geopteerd dat kan optreden voor als zodanig erkende terroristische daden in het algemeen.

Indien bovendien de woorden “[o]p initiatief van de minister” moeten worden begrepen als doelende op een ministerieel besluit tot oprichting van het voornoemde contactpunt, zou die bedoeling als zodanig moeten worden gepreciseerd in de ontworpen bepaling.¹⁰ Indien de

⁸ Aangezien het begrip “lichamelijke schade” meer kan omvatten dan schade die kan worden vastgesteld na een medisch onderzoek, en bijvoorbeeld ook uit inkomstenverlies kan bestaan (zie randnummer 10), zou de vraag kunnen rijzen of, door het recht op tegenspraak na een expertise te beperken, niet verder wordt gegaan dan wat nodig is om het oogmerk dat ten grondslag ligt aan de enige medische expertise, te realiseren.

⁹ In artikel 26, eerste lid, van het voorontwerp, wordt immers van zowel “de slachtoffers” als “derden” melding gemaakt.

¹⁰ Een rechtstreekse toewijzing van bevoegdheid aan een minister komt weliswaar neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning toebehoort als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) en zou daarom in beginsel moeten worden vervangen door een delegatie aan de Koning waarbij het

stellers van het voorontwerp met de desbetreffende woorden daarentegen tot uitdrukking willen brengen dat de betrokken minister een koninklijk besluit dient voor te dragen tot oprichting van het Uniek contactpunt, zou dit eveneens duidelijker moeten worden weergegeven in de ontworpen bepaling.

27. In artikel 29, § 1, tweede lid, van het voorontwerp wordt, naar analogie van de Franse tekst, de zinsnede “waarvoor die persoon in aanmerking zou komen”, in de Nederlandse tekst, beter vervangen door de zinsnede “waarvoor die persoon in aanmerking zou kunnen komen”.

Artikel 32

28. In de Nederlandse tekst van artikel 32, § 1, derde lid, van het voorontwerp, moet worden geschreven “de bepalingen en voorwaarden vaststellen” in plaats van “de bepalingen voorwaarden vaststellen”. In het vierde lid van dezelfde paragraaf moet uiteraard melding worden gemaakt van “de Algemene Administratie van de Thesaurie”.

Artikel 43

29. De inleidende zin van artikel 2 van de reeds genoemde wet van 18 juli 2017 luidt:
“In de zin van deze wet dient verstaan te worden onder:”.

Derhalve dient, ter wille van de leesbaarheid van het ontworpen artikel 2, 1°, van de voornoemde wet, te worden geschreven:

“1° terroristische daad: een terroristische daad als bedoeld in artikel 5 van de wet van XX.XX.2022;”.¹¹

Artikel 44

30. In de Nederlandse tekst van het voorontwerp wordt artikel 44 verkeerdelijk genummerd als artikel 45. Dit dient te worden verholpen.

naderhand aan de Koning kan toekomen om in voorkomend geval in een verdere delegatie van beslissingsbevoegdheid te voorzien. In de mate dat de oprichting van het Uniek contactpunt terrorisme evenwel te beschouwen valt als betrekking hebbend op de uitoefening van een individuele en niet een verordenende bevoegdheid, zou de bevoegdheid van de minister op dat punt evenwel kunnen worden aanvaard.

¹¹ Het tekstvoorstel wordt geformuleerd onder voorbehoud van de in dit advies geformuleerde algemene opmerking onder randnummer 5.

Artikel 45

31. Men late artikel 45 van het voorontwerp aanvangen als volgt: “Artikel 84*bis* van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, ingevoegd bij ...”.¹²

Artikel 49

32. In artikel 49, eerste lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de wetsbepalingen die niet strijdig zijn met de ontworpen wet, waarbij wordt verwezen naar bepalingen van de wet van 1 april 2007, worden geacht naar de overeenkomstige bepalingen in de ontworpen wet te verwijzen. Rekening houdend hiermee verdient het aanbeveling om de aan de afdeling Wetgeving meegedeelde concordantietabellen, waarbij de overeenstemmende bepalingen van de wet van 1 april 2007 zijn aangegeven, toe te voegen aan de memorie van toelichting bij het voorontwerp.

*

¹² Zie ook artikel 41 van het voorontwerp.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'instaurer un nouveau dispositif législatif concernant l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et l'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 44 de l'avant-projet vise à abroger.

Il ressort de l'exposé des motifs de l'avant-projet que l'objectif de la loi en projet consiste à garantir une meilleure protection d'ensemble des victimes d'actes de terrorisme et d'élaborer à cette fin une réglementation qui s'articule autour de quatre axes, à savoir une indemnisation juste et cohérente des victimes, une simplification de la procédure à suivre en vue d'obtenir une indemnisation, l'accélération du règlement des sinistres, et l'instauration d'un Point de contact unique terrorisme.

3. Le Roi se voit attribuer le pouvoir de reconnaître une action comme acte de terrorisme par un arrêté royal qui doit être délibéré en Conseil des ministres (article 5 de l'avant-projet). La couverture des dommages causés par le terrorisme qu'offrent les contrats d'assurance est réglée par les articles 6 et 7, étant entendu que certains contrats d'assurance sont exclus du champ d'application du dispositif en projet (article 3). Il est instauré un régime de solidarité pour l'indemnisation des dommages corporels causés par un acte de terrorisme vis-à-vis des victimes qui ne peuvent pas se prévaloir d'une couverture d'assurance ou dont la couverture d'assurance ne permet pas d'indemniser tous les dommages (articles 9 et 10). Des montants maximaux sont fixés par année civile pour l'intervention en cas de dommages (le « plafond relatif provisoire » et le « plafond absolu »), les montants totaux s'appliquant à l'indemnisation totale sur la base d'une couverture d'assurance et du régime de solidarité précité (articles 8, 11 et 12).

Il est créé un Comité de règlement des sinistres, dont les compétences sont définies (article 15) et à qui une tâche est confiée dans la procédure de fixation de la hauteur de l'indemnisation des dommages (articles 16 à 18). La procédure proprement dite en vue d'obtenir l'indemnisation de dommages corporels causés par un acte de terrorisme sur la base, soit d'une couverture d'assurance, soit du régime de solidarité précité, est réglée aux articles 19 à 27 de l'avant-projet. Un Point de contact unique terrorisme est également instauré (articles 28 et 29).

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

L'avant-projet prévoit en outre une coopération entre l'État belge et l'A.S.B.L. TRIP² et fixe les règles applicables à cette association ou à une éventuelle nouvelle personne morale à créer ainsi que les tâches qui lui incombent (articles 30 à 33). Les prestations à fournir en vertu de la loi en projet peuvent être limitées et réparties dans le temps (articles 35 à 37) et les conditions relatives à la subrogation de l'A.S.B.L. TRIP, des organismes assureurs et des pouvoirs publics dans les droits des victimes sont fixées (articles 34, 38 et 39).

La date d'entrée en vigueur du dispositif en projet est fixée au 1^{er} janvier 2023 (article 50).

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

4. Certaines des dispositions en projet sont identiques ou analogues aux dispositions d'un avant-projet de loi 'relatif à l'assurance du terrorisme' sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné, le 18 juillet 2006, l'avis 40.782/1/V et qui est devenu la loi du 1^{er} avril 2007 'relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme'³.

En l'espèce, on se reportera tout d'abord à l'avis précité et - bien entendu dans la mesure où elles sont encore pertinentes dans le contexte juridique modifié - aux observations qui y ont été formulées sur les dispositions qui sont reproduites dans l'avant-projet de loi actuellement soumis pour avis.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Dans l'intitulé de l'avant-projet et dans celui de certains de ses chapitres, ainsi que dans plusieurs dispositions de l'avant-projet, le texte néerlandais emploie la notion de « terroristische daad » (« acte de terrorisme »). Cette terminologie ne correspond pas à celle utilisée dans le texte néerlandais de textes normatifs existants que l'avant-projet entend néanmoins modifier, tels que la loi du 1^{er} août 1985 'portant des mesures fiscales et autres' et 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', qui utilisent la notion de « daad van terrorisme » (« acte de terrorisme »)⁴. L'uniformité terminologique contribue incontestablement à la transparence de la législation. Toutefois, l'introduction, dans un même texte normatif, d'une terminologie différenciée pour des notions fondamentalement identiques, consécutivement à une modification ultérieure de ce dernier, nuit à la sécurité juridique. Les auteurs de l'avant-projet seraient dès lors bien avisés d'opter également pour une terminologie plus uniforme dans le texte néerlandais des lois concernées.

² Association sans but lucratif « *Terrorism Reinsurance and Insurance Pool* », l'A.S.B.L. créée conjointement par Assuralia et plusieurs entreprises d'assurance en vertu de la loi du 1^{er} avril 2007.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2006-07, n° 51-2848, pp. 32-37.

⁴ Les articles 42 et 43 de l'avant-projet visent à modifier respectivement l'article 42bis de la loi du 1^{er} août 1985 et l'article 2 de la loi du 18 juillet 2017.

6. En plus des indemnisations octroyées en vertu des articles 9 et 10 de l'avant-projet, ce dernier prévoit entre autres le maintien du droit aux indemnisations, indemnités, interventions ou allocations dues en vertu de la loi du 1^{er} août 1985 (article 20, § 3).

Dans l'arrêt n° 91/2022 du 30 juin 2022, la Cour constitutionnelle a estimé dans le cadre d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'État, section du contentieux administratif, que l'article 42quinquies, § 1^{er}, 2°, de la loi du 1^{er} août 1985 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cet arrêt concerne la condition suivante pour l'octroi d'une aide financière aux victimes d'actes de terrorisme et à leurs successibles :

« 2° la demande d'obtention d'une aide financière doit être introduite dans un délai de trois ans à partir de la publication de l'arrêté royal visé à l'article 42bis, alinéa 1^{er}, reconnaissant l'événement en question en tant qu'acte de terrorisme; »

Dans l'arrêt précité, la Cour a notamment estimé :

« B.7.2. Le fait que la possibilité de demander l'obtention d'une aide financière naisse au moment de la publication de l'arrêté royal reconnaissant l'événement en question en tant qu'acte de terrorisme, et non au moment où la responsabilité de l'auteur est établie par une décision judiciaire définitive, est pertinent au regard de l'objectif poursuivi. L'octroi d'une aide financière aux victimes d'actes de terrorisme s'en trouve en effet simplifié et accéléré.

Un délai de trois ans permet par ailleurs à la victime d'un acte de terrorisme de suffisamment s'informer sur son droit à bénéficier d'une aide financière en vertu de la loi du 1^{er} août 1985 et de rassembler les principaux éléments relatifs au préjudice subi. Un tel délai ne fait donc en principe pas obstacle à l'introduction en temps utile d'une demande devant la Commission, aux fins de l'octroi d'une aide financière qui réponde au préjudice subi par la victime de terrorisme.

B.7.3. Toutefois, l'objectif de simplifier et d'accélérer l'octroi d'une aide financière dans le cas d'un acte de terrorisme ne saurait justifier que la demande d'obtention de cette aide soit soumise à un délai ne pouvant être d'aucune façon prolongé, lorsque la victime choisit dans un premier temps de tenter d'obtenir la réparation de son préjudice par la voie judiciaire, par exemple en se constituant partie civile dans le cadre d'une procédure pénale contre l'auteur de l'attentat terroriste, ce qui peut prendre plusieurs années. Un tel délai préfix n'est pas conciliable avec le caractère subsidiaire de l'aide financière prévue par la loi du 1^{er} août 1985, dès lors que les victimes d'un acte de terrorisme peuvent de ce fait se voir contraintes d'introduire une demande d'obtention d'une aide financière auprès de la Commission avant que la responsabilité de l'auteur soit définitivement établie par une décision judiciaire. La circonstance que l'auteur d'un attentat terroriste ne serait pas en mesure dans la plupart des cas d'indemniser le préjudice qu'il a causé, comme le relève le Conseil des ministres, ne conduit pas à une autre conclusion ».

Outre la modification de l'article 42bis de la loi du 1^{er} août 1985 par l'article 42 de l'avant-projet, les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés de mettre l'occasion à profit pour adapter également l'article 42quinquies, § 1^{er}, 2°, de cette loi afin de le conformer ainsi à l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle. Il suffit à cet effet d'insérer une disposition modificative supplémentaire dans l'avant-projet, immédiatement après l'article 42.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

7. À la fin de l'article 3, 4°, de l'avant-projet, on écrira plus précisément « ... sous réserve des dispositions de l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, 2°, ... ».

Article 4

8. L'article 4, 3°, de l'avant-projet définit la notion de « victime ». Il ressort de l'exposé des motifs que cette notion peut également viser certains ayants droit de la personne qui a fait directement l'objet de l'acte de terrorisme (tels que par exemple le conjoint, en compensation de la perte de moyens d'existence consécutive au décès de l'autre conjoint). La question se pose de savoir si, dans un souci de sécurité juridique, il ne serait pas préférable d'exprimer cette intention plus explicitement dans la définition de la notion de « victime » à l'article 4, 3°, de l'avant-projet.

Si la notion de « victime » doit viser également certains ayants droit, la question se pose en outre de savoir si tous les éléments du dispositif en projet en tiennent suffisamment compte et ne devraient pas être complétés pour ce motif. Ainsi, les articles 21 à 27 de l'avant-projet considèrent apparemment que la victime entreprend elle-même toutes les démarches procédurales nécessaires afin d'obtenir une indemnisation, sans que soit prévu à cet égard un régime, par exemple, pour les ayants droit d'une personne décédée qui a fait l'objet d'un acte de terrorisme. Une constatation analogue peut être faite en ce qui concerne la possibilité de subrogation dans les droits de la victime, prévue aux articles 34, 38 et 39 de l'avant-projet. Il appartient aux auteurs de l'avant-projet de soumettre également la définition de la notion de « victime », donnée à l'article 4, 3°, à un examen complémentaire de ce point de vue.

9. Dans un souci de lisibilité, et pour se conformer davantage à l'énoncé du texte néerlandais, on pourrait envisager d'écrire dans le texte français de l'article 4, 5°, de l'avant-projet, « personne lésée : la victime d'un dommage dont l'assuré est responsable en vertu d'une assurance de responsabilité souscrite auprès d'un assureur ou couverte par celui-ci; ».

10. L'article 4, 6°, de l'avant-projet définit la notion de « dommage corporel » comme étant « tous les dommages liés à des lésions corporelles et/ou à un traumatisme, y compris le dommage purement moral ». L'exposé des motifs précise que la notion de « dommage corporel » se veut aussi large que possible et que « le dommage portant sur la perte de revenus (comme, par exemple, des pertes de salaire consécutives à une incapacité de travail temporaire ou permanente) est considéré comme un dommage corporel ». Cette intention devrait être exprimée plus clairement dans la définition en projet de la notion de « dommage corporel », inscrite à l'article 4, 6°, de l'avant-projet. On veillera en outre à ce que la portée de la notion de « perte de revenus » soit elle-même suffisamment explicite.

Il serait en outre recommandé d'apporter quelques précisions dans l'exposé des motifs en ce qui concerne l'assimilation visée de la perte de revenus au dommage corporel, alors que le dispositif en projet utilise néanmoins aussi la notion de « dommage matériel », mais que

pour définir cette dernière notion, l'article 4, 7°, de l'avant-projet se limite à faire référence à « tous les dommages autres que les dommages corporels ».

Enfin, la définition de la notion de « dommage corporel » figurant à l'article 4, 6°, de l'avant-projet, doit être identique sur le fond dans le texte français et dans le texte néerlandais. La question se pose à cet égard de savoir si le segment de phrase « tous les dommages liés à des lésions corporelles », dans le texte français, correspond parfaitement au segment de phrase « alle schade door lichamelijke letsels », dans le texte néerlandais.

11. Conformément au texte néerlandais, il serait préférable d'écrire à la fin du texte français de la phrase introductive de l'article 4, 8°, de l'avant-projet : « de cette assurance obligatoire » au lieu de « d'une obligation d'assurance ».

12. Pour se conformer davantage au texte français, on écrira à la fin du texte néerlandais de l'article 4, 22°, de l'avant-projet : « ... als bedoeld in artikel 30 van de wet van 1 augustus 1985; ».

Article 5

13. L'article 5, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet, dispose que le Conseil des ministres prend un arrêté sur la proposition du ministre ou des ministres concernés. Si cet « arrêté » vise la reconnaissance d'un acte comme acte de terrorisme, il faut toutefois tenir compte du fait qu'il résulte de l'article 5, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de l'avant-projet que la reconnaissance en question est faite par le Roi par un arrêté délibéré en Conseil des ministres. La rédaction de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 4, doit alors – compte tenu de ce qui précède – être adaptée.

Article 6

14. L'exposé des motifs indique que la règle énoncée à l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, reproduit ce qui est déjà réglé à l'article 10, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} avril 2007. L'article 6, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet est apparemment nouveau par rapport à l'article 10, § 2 de la loi précitée du 1^{er} avril 2007. L'article 6, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet, est rédigé comme suit:

« Par ailleurs et par dérogation au paragraphe 1^{er}, le contrat d'assurance couvre obligatoirement les dommages causés par le terrorisme pour les risques et aux conditions que le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des ministres ».

Dans un souci de clarté, mieux vaudrait que l'exposé des motifs précise davantage la portée de la délégation précitée.

Article 8

15. Concernant l'article 12 actuel de la loi du 1^{er} avril 2007, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit dans son avis 40.782/1/V du 18 juillet 2006 précité :

« Cet article règle les effets de l'« abrogation » du montant maximum à concurrence duquel le régime de solidarité en projet est applicable. Dès lors que pareille 'abrogation' ne peut résulter que d'une intervention du législateur (voir également l'intitulé du chapitre V, section III), la disposition en projet a pour conséquence de fixer les effets d'éventuelles lois à venir.

Une telle règle n'a pas de sens puisque le législateur ne peut se lier lui-même. En tout état de cause, le législateur reste libre de modifier également l'article 12 dans le cadre d'une modification qui serait apportée à l'article 3 de la loi en projet.

Pour éviter de susciter de fausses attentes sur ce point, il vaudrait peut-être mieux tout simplement omettre l'article 12⁵. »

L'article 8 de l'avant-projet comporte une règle qui s'applique également dans un cas purement hypothétique, à savoir qu'à l'avenir, les plafonds prévus à l'article 12 de l'avant-projet seraient abrogés.

Il serait préférable de préciser dans l'exposé des motifs pourquoi les auteurs de l'avant-projet estiment que l'avant-projet doit maintenir une telle disposition⁶. En effet, l'article concerné attache uniquement des effets à une éventuelle loi future qui abrogerait une partie du régime en projet. C'est la raison pour laquelle il semble qu'une disposition de cette nature peut elle aussi être omise.

Article 10

16. Le texte néerlandais de l'article 10, § 2, de l'avant-projet dispose que « de in paragraaf 1 (van dat artikel) bedoelde schadeloosstelling « in beginsel » de volledige lichamelijke schade als vastgesteld op grond van het gemeen recht dekt ». Le texte français correspondant de l'article 10, § 2, ne comporte pas les mots « in beginsel » (« l'indemnisation visée au paragraphe 1^{er} couvre l'entièreté du dommage corporel déterminé sur la base du droit commun »). Si ces mots n'ont pas de portée ou de signification spécifique, ils doivent être omis du texte néerlandais. Dans le cas contraire, le texte français devra lui aussi en faire mention, étant entendu que, dans ce cas, il y aura en outre lieu de préciser à quel(s) cas les mots concernés se réfèrent.

Article 12

17. Dans le texte néerlandais de l'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, on écrira évidemment « Alle bedragen waarvan sprake in dit artikel worden elk jaar op 1 januari aangepast aan de ontwikkeling van het indexcijfer ... ».

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51/2848, p. 36.

⁶ L'exposé des motifs indique pour l'heure uniquement que cet article est une version modifiée de l'article 12 de la loi du 1^{er} avril 2007.

18. Dans un souci de clarté, on remplacera, dans le texte néerlandais de l'article 12, § 3, alinéa 2, de l'avant-projet, les mots « proportioneel uitgesplitst tussen » par les mots « proportioneel verdeeld onder » (est répartie proportionnellement entre) ⁷.

19. Dans le texte néerlandais de l'article 12, § 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, le membre de phrase « , en cours d'année civile, » tel qu'il figure dans le texte français, fait défaut. En outre, on écrira à la fin du texte néerlandais de l'article 12, § 4, alinéa 5 « ... om de eventuele overschrijding te dekken » (« ... pour couvrir l'éventuel dépassement »).

Article 13

20. À la fin de l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, il est indiqué que le Roi désigne également un suppléant pour chaque membre du Comité de règlement des sinistres. Si l'intention est que les membres suppléants du Comité soient désignés sur proposition des mêmes instances que pour les membres effectifs, mieux vaudrait le préciser dans le texte de la disposition en projet.

Article 15

21. Le mot « automatiquement » qui figure dans le texte français de l'article 15, § 2, alinéa 4, de l'avant-projet, n'apparaît pas dans le texte néerlandais correspondant. Le mot concerné ne semble pas apporter de plus-value particulière et mieux vaudrait, dans ce cas, l'omettre du texte français. Si cet adverbe est maintenu, le texte néerlandais de l'article 15, § 2, alinéa 4, sera complété par un mot similaire.

Article 20

22. L'article 20, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet impose une obligation de communication de certaines informations à, notamment, « tous les assureurs et/ou tout organisme intervenant sur la base d'une législation d'un autre État que la Belgique visant à indemniser les victimes ».

La disposition en projet implique que les obligations sont imposées à des entreprises étrangères et à des organismes étrangers. Toutefois, la juridiction d'un État ne s'étend normalement pas, par exemple, aux entreprises étrangères, et on n'aperçoit pas comment ces dernières pourraient être contraintes à respecter pareilles obligations. Aussi vaudrait-il mieux instaurer une règle prévoyant que l'assureur désigné est soumis à l'obligation de demander aux entités étrangères la transmission des informations nécessaires.

23. L'article 20, § 3, de l'avant-projet dispose que les indemnisations, indemnités, interventions ou allocations dues en vertu des trois lois énumérées dans ce paragraphe sont, le cas

⁷ Voir également la rédaction de l'article 32, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, de l'avant-projet.

échéant, octroyées « à titre supplétif » par rapport aux indemnisations octroyées en vertu des articles 9 et 10 de la loi en projet.

Le commentaire formulé pour cette disposition dans l'exposé des motifs, indique ce qui suit :

« Ces trois lois s'appliquent de manière supplétive: la victime doit d'abord solliciter une indemnisation en vertu de la présente loi et c'est uniquement dans la mesure où elle ne serait pas intégralement indemnisée qu'elle pourra, le cas échéant, se prévaloir des régimes instaurés par ces trois lois. Puisque ces trois lois revêtent aussi un caractère indemnitaire, l'articulation de ces lois avec le présent projet de loi ne peut pas conduire à un enrichissement de la victime ».

Il se déduit du commentaire précité que l'« application supplétive » des lois concernées ne peut pas entraîner un enrichissement de la victime et qu'elle est limitée en ce sens. Il serait également préférable que ce plafonnement soit exprimé en termes exprès dans le texte de l'avant-projet. Il pourrait également s'envisager d'explicitier dans le texte que l'« application supplétive » n'est possible que dans le cas où la victime n'est pas intégralement indemnisée en application des articles 9 et 10 de la loi en projet. En effet, dans l'état actuel des choses, cette éventualité ne peut se déduire que des termes « le cas échéant ».

Article 25

24. L'article 25, § 6, de l'avant-projet dispose que « [p]ar dérogation aux paragraphes 1 à 5 [...], le ministre de l'Économie peut fixer d'autres délais que ceux visés par ces paragraphes en tenant compte du nombre de victimes occasionné à la suite de cet acte (de terrorisme) ». Force est de constater que seul l'article 25, § 1^{er}, de l'avant-projet fait mention des « délais » auxquels pourrait déroger le ministre précité. La rédaction de l'article 25, § 6, de l'avant-projet sera adaptée en conséquence.

Article 26

25. L'exposé des motifs précise l'article 26 de l'avant-projet comme suit :

« Le présent projet de loi instaure le principe de l'expertise médicale unique.

L'objectif est d'éviter qu'en cas de contestation des résultats de l'expertise, les victimes ne soient contraintes de subir une multitude d'examens médicaux pénibles.

Il va de soi que cette disposition constitue une *lex specialis* qui prévaut sur toute autre réglementation dans la mesure où une expertise a été effectuée conformément à l'article 25 ».

L'article 26 de l'avant-projet doit exprimer plus clairement l'intention poursuivie par les auteurs de l'avant-projet concernant l'expertise médicale unique⁸. Au lieu d'opter à l'heure

⁸ Étant donné que la notion de « dommages corporels » peut être plus étendue que les dommages constatés à la suite d'un examen médical et qu'elle peut également inclure, par exemple, la perte de revenus (voir le point 10), la question

actuelle pour le membre de phrase « ..., et ne peuvent être contestés par ces derniers » (« ..., en kunnen door hen niet worden betwist ») à l'article 26, alinéa 1^{er}, qui laisse planer une incertitude sur le point de savoir si ce sont uniquement les tiers ou également la victime qui sont dans l'impossibilité de contester l'expertise⁹, il serait préférable d'indiquer explicitement dans une phrase distincte qui peut ou non encore contester l'expertise concernée, selon l'intention des auteurs de l'avant-projet. Il faudra bien sûr veiller à ce que la bonne perception de la portée de l'article 26 ne soit pas davantage entravée par des références internes erronées. Ainsi, à la fin de l'article 26, alinéa 2, il est fait référence à « une procédure exercée en vertu de l'article 20, § 4 », mais il faut assurément indiquer « une procédure exercée en vertu de l'article 22, § 4 ».

Article 29

26. En vertu de l'article 29, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, un Point de contact unique terrorisme est instauré « [à] l'initiative du ministre ». La référence à la publication de « l'arrêté royal visé à l'article 5, § 1^{er} », c'est-à-dire à l'arrêté royal reconnaissant une action comme un acte de terrorisme, donne à penser qu'un tel point de contact sera instauré à la suite de chaque action concrète reconnue comme un acte de terrorisme. La question se pose de savoir si telle est bien l'intention et s'il ne s'agit pas d'instaurer un point de contact unique pouvant intervenir dans le cadre d'actes de terrorisme reconnus comme tels en général.

Si, en outre, les mots « à l'initiative du ministre » doivent s'interpréter dans le sens où ils se réfèrent à un arrêté ministériel visant l'instauration du point de contact précité, cette intention devrait être précisée comme telle dans la disposition en projet¹⁰. Si, par contre, les auteurs de l'avant-projet entendent exprimer par ces mots que le ministre concerné doit proposer un arrêté royal instaurant le Point de contact unique, la disposition en projet devrait également le faire apparaître plus clairement.

27. Dans le texte néerlandais de l'article 29, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, mieux vaudrait remplacer, par analogie avec le texte français, le membre de phrase « waarvoor die persoon in aanmerking zou komen » par le membre de phrase « waarvoor die persoon in aanmerking zou kunnen komen ».

pourrait se poser de savoir si, en limitant le droit à la contradiction après une expertise, on ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif qui sous-tend l'expertise médicale unique.

⁹ En effet, l'article 26, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet mentionne tant les « victimes » que « les tiers ».

¹⁰ L'octroi d'une délégation directe de pouvoirs à un ministre signifierait certes que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution) et il faudrait dès lors en principe remplacer ladite délégation par une délégation au Roi à qui il appartiendrait ensuite de prévoir, le cas échéant, une autre délégation de compétences décisionnelles. Dans la mesure où l'instauration du Point de contact unique terrorisme peut être considérée comme relevant de l'exercice d'un pouvoir individuel et non d'un pouvoir réglementaire, le pouvoir du ministre à cet égard pourrait être accepté.

Article 32

28. Dans le texte néerlandais de l'article 32, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet, on écrira « de bepalingen en voorwaarden vaststellen » au lieu de « de bepalingen voorwaarden vaststellen ». Dans le texte néerlandais de l'alinéa 4 du même paragraphe, il y évidemment lieu de viser « de Algemene Administratie van de Thesaurie ».

Article 43

29. La phrase introductive de l'article 2 de la loi précitée du 18 juillet 2017 s'énonce comme suit :

« Au sens de la présente loi, il y a lieu d'entendre par : ».

Par conséquent, dans un souci de lisibilité de l'article 2, 1^o, en projet, de la loi précitée, on écrira :

« 1^o acte de terrorisme : un acte de terrorisme visé à l'article 5 de la loi du XX.XX.2022; » ¹¹

Article 44

30. Dans le texte néerlandais de l'avant-projet, l'article 44 est erronément numéroté comme étant l'article 45. Il convient d'y remédier.

Article 45

31. On rédigera le début de l'article 45 de l'avant-projet comme suit : « L'article 84*bis* de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971, inséré par ... » ¹².

¹¹ La proposition de texte est rédigée sous réserve de l'observation générale formulée au point 5 du présent avis.

¹² Voir également l'article 41 de l'avant-projet.

Article 49

32. L'article 49, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet dispose que les dispositions légales non contraires à la loi en projet, qui font référence à des dispositions de la loi du 1^{er} avril 2007 sont présumées faire référence aux dispositions équivalentes de la loi en projet. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de joindre à l'exposé des motifs de l'avant-projet les tableaux de concordance transmis à la section de législation qui indiquent les dispositions correspondantes de la loi du 1^{er} avril 2007.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME