



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.257/1
73.258/1
73.259/1
van 15 mei 2023

over

de amendementen nrs. 1, 2 tot 31 en 33
tot 42 bij een wetsontwerp ‘betreffende
de schadeloosstelling van slachtoffers
van een daad van terrorisme en
betreffende de verzekering tegen schade
veroorzaakt door terrorisme’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 73.257/1
73.258/1
73.259/1
du 15 mai 2023

sur

les amendements n^{os} 1, 2 à 31 et 33 à 42
au projet de loi ‘relative à
l’indemnisation des victimes d’un acte
de terrorisme et relatif à l’assurance
contre les dommages causés par le
terrorisme’

Op 15 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over de amendementen nrs. 1 (*Parl.St. Kamer*, 2022-23, nr. 55-2929/002) (73.257/1), 2 tot 31 (*Parl.St. Kamer*, 2022-23, nr. 55-2929/003) (73.258/1), en 33 tot 42 (*Parl.St. Kamer*, 2022-23, nr. 55-2929/005) (73.259/1) bij een wetsontwerp ‘betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme’.

De amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 4 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, 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 15 mei 2023.

*

Le 15 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur les amendements n^{os} 1 (*Doc. Parl.*, Chambre, 2022–2023, n° 55-2929/002) (73.257/1), 2 à 31 (*Doc. Parl.*, Chambre, 2022–2023, n° 55-2929/003) (73.258/1) et 33 à 42 (*Doc. Parl.*, Chambre, 2022–2023, n° 55-2929/005) (73.259/1) au projet de loi ‘relative à l’indemnisation des victimes d’un acte de terrorisme et relatif à l’assurance contre les dommages causés par le terrorisme’.

Les amendements ont été examinés par la première chambre le 4 mai 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, 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 15 mai 2023.

*

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

*

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

2. De afdeling Wetgeving wordt om advies verzocht over een aantal amendementen bij het wetsontwerp ‘betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme’ (hierna: het wetsontwerp) dat ertoe strekt een nieuwe wettelijke regeling tot stand te brengen op het vlak van de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en inzake de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme. Deze regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die momenteel op dat vlak is vervat in de wet van 1 april 2007 ‘betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme’, waarvan artikel 44 van het wetsontwerp de opheffing beoogt. Over dit wetsontwerp heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 27 juli 2022 advies 71.696/1 uitgebracht.²

De om advies voorgelegde amendementen strekken ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het voormelde wetsontwerp.³

VORMVEREISTEN

3. Een aantal van de om advies voorgelegde amendementen bevatten bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens.

Dat geldt bijvoorbeeld voor het voorgestelde artikel 24/1 van het wetsontwerp (amendementen nrs. 8 en 20), dat onder meer het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds machtigt om gezondheidsgegevens te verwerken, en voor het voorgestelde artikel 29, § 6, van het wetsontwerp (amendement nr. 34), dat het federaal parket de verplichting oplegt om, na een bevel daartoe van de minister van Justitie, na een daad van terrorisme het uniek loket een voorlopige lijst te bezorgen van de slachtoffers, hun rechthebbenden en hun advocaten.⁴

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

² *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2929/001, 117-128.

³ Het betreft de amendementen nrs. 1 (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2929/002), 2 tot 31 (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 2929/003), en 33 tot 42 (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2929/005). Het amendement nr. 32 (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2929/004) werd niet om advies voorgelegd en werd bijgevolg niet bij het onderzoek betrokken.

⁴ Zie in dat verband eveneens de regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens van slachtoffers en hun advocaten (voorgesteld artikel 23; amendement nr. 6).

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer de amendementen doorgang kunnen vinden.⁵

VOORAFGAANDE OPMERKING

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

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nrs. 1, 3, 28 en 39

5. Overeenkomstig artikel 9, § 2, van het wetsontwerp geldt de solidariteitsregeling voor slachtoffers die zich niet op een verzekeringsdekking kunnen beroepen of van wie de verzekeringsdekking niet toelaat alle schade overeenkomstig het gemeen recht te vergoeden, uitsluitend voor de slachtoffers die hun gewone verblijfplaats in België hebben op het moment waarop de daad van terrorisme wordt gepleegd.

De amendementen nrs. 3 en 28 strekken ertoe artikel 9, § 2, uit het wetsontwerp weg te laten. Amendement nr. 1 strekt ertoe de omschrijving van het in artikel 9, § 2, bepaalde toepassingsgebied aan te passen om op die wijze de solidariteitsregeling in beginsel uit te breiden tot slachtoffers die op het moment van de terreurdaad hun gewone verblijfplaats niet in België

⁵ Voor een toepassing van deze adviesverplichting m.b.t. amendementen, zie bijvoorbeeld adv.RvS nr. 63.698/1-3 van 18 juni 2018 over amendementen op een ontwerp dat geleid heeft tot wet van 18 juli 2018 ‘betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’ (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2839/022).

hebben. Amendement nr. 39 beoogt onder meer ook⁶ een dergelijk uitgebreider toepassingsgebied te bewerkstelligen.⁷

Volgens de verantwoording van diverse van de betrokken amendementen zou de voornoemde uitbreiding noodzakelijk zijn in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel waarmee artikel 9, § 2, van het wetsontwerp, op gespannen voet zou staan, en zouden in het bijzonder vragen rijzen bij de uitsluiting van buitenlandse slachtoffers die hun gewone verblijfplaats niet in België hebben. In de verantwoording bij amendement nr. 3 wordt in dat verband onder meer in de volgende bewoordingen gewezen op een advies van de afdeling Wetgeving:

“De afdeling Wetgeving van de Raad van State had gewezen op de moeilijkheden die zouden voortvloeien uit de uitsluiting van de buitenlandse slachtoffers uit het oogpunt van het recht van de Europese Unie, inzonderheid in het licht ‘van de beginselen van vrij verkeer, neergelegd in de artikelen 45 en 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)’ en gelet op ‘het recht van iedere burger van de Unie om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, neergelegd in artikel 21 van het VWEU’ (advies nr. 60.230/1 van 21 december 2016, Parl. St. Kamer, 2016-2017, DOC 54 2334/001, blz. 42)”.

In advies 60.320/1 van 21 december 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot 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’, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt:

“3. Het in het ontwerp vervatte recht op toekenning van een herstelpensioen, alsmede het daaraan verbonden recht op de terugbetaling van medische zorgen, worden krachtens artikel 5 van het ontwerp,⁸ slechts toegekend aan slachtoffers of hun rechthebbenden die de Belgische nationaliteit bezitten op de dag van het schadelijk feit en op het ogenblik van de beslissing van de toekenning van het statuut van nationale solidariteit en het invaliditeitspensioen, alsook aan de niet-Belgen die op het ogenblik van het schadelijk feit hun gewone verblijfplaats in België hadden.

De door het ontwerp uitgewerkte steunmaatregelen vallen niet onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels’. Artikel 3, lid 5, b) van deze Verordening bepaalt immers dat ze niet van toepassing is op ‘prestaties in verband waarmee een lidstaat de aansprakelijkheid voor aan personen toegebrachte schade op zich neemt en voorziet in schadeloosstelling, zoals voor slachtoffers van oorlogshandelingen en militair optreden of de gevolgen daarvan, slachtoffers van criminaliteit, moord of terreurdaden, slachtoffers van schade die hun door

⁶ Dit amendement omvat daarnaast ook een specifieke regeling voor daden van terrorisme die gepleegd zijn in het buitenland.

⁷ De voormelde amendementen vertonen een samenhang met verschillende andere amendementen, waaronder amendementen nrs. 10, 22 en 30, die ertoe strekken artikel 28 van het wetsontwerp, dat het toepassingsgebied bepaalt van hoofdstuk 8 van het wetsontwerp (“Uniek contactpunt terrorisme”), weg te laten.

⁸ Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: Zie inzake de onduidelijkheid over de reikwijdte van dit artikel, randnummer 4 van dit advies.

overheidsdienaren in functie werd toegebracht, of slachtoffers die om politieke of religieuze redenen of omwille van hun afstamming nadeel werd berokkend.’

Hoewel ten aanzien van de ontworpen sociale voordelen geen toepassing moet worden gemaakt van Verordening 883/2004, moet het ontwerp ook in het licht gehouden worden van de beginselen van vrij verkeer, neergelegd in de artikelen 45 en 49 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (VWEU) en met het recht van iedere burger van de Unie om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, neergelegd in artikel 21 van het VWEU.

Deze vrijheden staan in de weg aan elke nationale maatregel die, zelfs wanneer hij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, het gebruik van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden door gemeenschapsburgers kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken.

In dit verband moet opgemerkt worden dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, slechts aanvaard kunnen worden wanneer ze aan vier voorwaarden voldoen: (1) zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, (2) zij moeten hun verantwoording vinden in dwingende redenen van algemeen belang, (3) zij moeten geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en (4) zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.⁹

In de hypothese dat de door het ontwerp opgelegde verblijfsvoorwaarde voor niet-Belgen een indirecte beperking of belemmering van het vrije verkeer zou uitmaken, moet vastgesteld worden dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie eveneens blijkt dat het vereisen van een zekere band en een zekere mate van verbondenheid met de samenleving van de betrokken lidstaat voor het bekomen van een recht op sociale bijstand, als een gerechtvaardigde doelstelling kan worden beschouwd.¹⁰

Het vereisen van een gewone verblijfplaats in hoofde van niet-Belgische EU-onderdanen op het ogenblik van de terroristische daad, een daad die niet noodzakelijk in België moet plaatsvinden, kan beschouwd worden als een proportionele en redelijke vereiste van verbondenheid met de staat die, gekoppeld aan een statuut van nationale solidariteit, het recht op herstellpensioen en de afgeleide rechten toekent. Het opleggen van de vereiste van de gewone verblijfplaats in hoofde van niet-Belgen en niet aan de slachtoffers of hun rechthebbenden met Belgische nationaliteit vormt daarbij een verschil in behandeling, dat evenwel in het licht van de vermelde legitieme doelstelling als verantwoord en proportioneel kan worden beschouwd.”

Aangezien het in de betrokken amendementen gaat om een vergoedingsregeling in het kader van een specifiek solidariteitsmechanisme dat wordt opgelegd aan de verzekeringsinstellingen dat als zodanig te onderscheiden valt van het in het aangehaalde advies aan de orde zijnde recht op toekenning van een socialezekerheidsvergoeding zoals een herstellpensioen, kan de conclusie van advies 60.320/1 van 21 december 2016 in verband met de verenigbaarheid van dergelijk systeem met het Europees Unierecht niet zonder meer worden getransponeerd naar de in de amendementen beoogde vergoedingsregeling. Er kan derhalve

⁹ Voetnoot 10 van het aangehaalde advies: HvJ 30 november 1995, C-55/94, Gebhard, punt 37.

¹⁰ Voetnoot 11 van het aangehaalde advies: HvJ 22 mei 2008, C-499/06, Nerkowska, §§ 37-39. Zie ook bijvoorbeeld HvJ 15 maart 2005, C-209/03, Bidar, § 57.

in casu niet bij voorbaat worden gesteld dat de in artikel 9, § 2, van het wetsontwerp, geregelde uitsluiting van buitenlandse slachtoffers op dezelfde wijze verenigbaar is met de in het geciteerde advies opgesomde elementen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Vanuit die optiek komt de aan de amendementen nrs. 1, 3, 28 en 39 ten grondslag liggende verantwoording als aannemelijk over.

Amendementen nrs. 2 en 15

6. De amendementen nrs. 2 en 15 strekken onder meer tot het wijzigen van artikel 4, 13°, van het wetsontwerp, door eraan een onderdeel c) toe te voegen. Artikel 4, 13°, is in de Nederlandse tekst van het wetsontwerp evenwel verkeerdelijk genummerd als een artikel 4, 14°. De betrokken nummering zou derhalve nog moeten worden gecorrigeerd. Voorts zou met het oog op de rechtszekerheid onderdeel b) van artikel 4, 13°, van het wetsontwerp, nog moeten worden aangevuld met het woord “of”.

7. De amendementen nrs. 2 en 15 strekken voorts tot het vervangen van artikel 4, 15°, van het wetsontwerp. Het begrip “aangestelde verzekeraar” wordt omschreven als het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds “dat, in de hoedanigheid van deelnemer, de door het slachtoffer geleden schade beoordeelt en vergoedt krachtens deze wet”. Het begrip “aangestelde verzekeraar” valt aldus samen met het in artikel 4, 23°, van het wetsontwerp, gedefinieerde begrip “Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds”. Met het oog op de eenvormigheid van de tekst van de ontworpen wet, verdient het aanbeveling om slechts één van beide gedefinieerde begrippen te behouden en om vervolgens op een consequente wijze van het aldus gekozen begrip gebruik te maken in de andere bepalingen van het wetsontwerp.

Amendementen nrs. 4 en 16

8. De amendementen nrs. 4 en 16 – en de amendementen van dezelfde indieners die er inhoudelijk mee samenhangen – hebben, zoals blijkt uit de verantwoording bij amendement nr. 4, tot doel om ervoor te zorgen dat het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds “voortaan bevoegd [zou] zijn voor de integrale vergoeding van door terrorisme veroorzaakte schade en (...) aldus in de plaats [zou] treden van de verzekeraar burgerlijke aansprakelijkheid privéleven of de arbeidsongevallenverzekeraar”.

Er kan in dit verband op worden gewezen dat geen van de ingediende amendementen echter het beginsel wijzigt volgens hetwelk de solidariteitsregeling uitsluitend geldt voor de lichamelijke schade veroorzaakt door de daden van terrorisme, met uitsluiting van alle materiële schade (artikel 9, § 1, tweede lid, van het wetsontwerp; zie eveneens de amendementen nrs. 7 en 19). Het begrip “lichamelijke schade” wordt omschreven als “alle schade die verband houdt met lichamelijke letsels en/of een trauma, inclusief zuiver morele schade of de economische schade die het rechtstreekse gevolg is van deze lichamelijke letsels

en/of dit trauma” (artikel 4, 6°, van het wetsontwerp).¹¹ De bij amendement nr. 4 vermelde doelstelling van een integrale vergoedingsregeling voor (alle) door terrorisme veroorzaakte schade wordt door middel van de voorgestelde amendementen dus niet bereikt indien niet ook andere bepalingen van het wetsontwerp inzake de aard van de schade worden gewijzigd.

Amendementen nrs. 6, 7, 8, 18, 19 en 20

9. Rekening houdend met de omschrijving van het betrokken begrip in artikel 4, 2°, van het wetsontwerp, dient in de Nederlandse tekst van de amendementen nrs. 6, 7, 8, 18, 19 en 20 het begrip “terreurdaad” telkens te worden vervangen door het begrip “daad van terrorisme”.

Amendementen nrs. 6, 13, 14, 18, 26 en 29

10. Om de reden vermeld onder randnummer 9 moet in de Nederlandse tekst van de amendementen nrs. 6, 13, 14, 18, 26 en 29 het begrip “terroristische daad” telkens worden vervangen door het begrip “daad van terrorisme”.

Amendementen nrs. 6, 15, 18, 27, 29, 33 en 34

11. Artikel 29 van het wetsontwerp voorziet in de mogelijkheid tot het oprichten van een “Uniek contactpunt terrorisme”, dat volgens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp als doelstelling heeft om “de volledige slachtofferbegeleiding te kunnen verwezenlijken”.¹² Verschillende amendementen vermelden een ander “loket”, dat eveneens een functie van contactpunt voor slachtoffers heeft. Uit de verantwoording bij de amendementen kan begrepen worden dat het gaat om het centraal loket opgericht bij protocol van 22 mei 2019¹³ en waarover een “rondzendbrief” (lees: omzendbrief) van het College van Procureurs-generaal is opgesteld.¹⁴

Deze regeling geeft aanleiding tot de hierna volgende opmerkingen.

12. In de diverse amendementen wordt melding gemaakt van het “centrale loket” (amendement nr. 6), het “centraal loket voor de slachtoffers van terroristische aanslagen en van grote rampen” (amendementen nrs. 15 en 27), het “centraal loket” (amendementen nrs. 18 en 29),

¹¹ Zie in dit verband ook adv.RvS 71.696/1 van 27 juli 2022 over het wetsontwerp, opmerking 10 (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2929/001, 121-122).

¹² *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2929/001, 64.

¹³ Zie

https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/col_21-2020-bijlage_1-protocol_centraal_loket_slachtoffers_nl.pdf.

¹⁴ Omzendbrief COL van 10 december 2020, nr. 21/2020, van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep ‘over de toepassing van het Protocol van 22 mei 2019 tussen het Openbaar Ministerie, de minister van Justitie en de bevoegde instanties van de gemeenschappen tot regeling van de werkzaamheden van het centraal loket voor de slachtoffers van terroristische aanslagen en van grote rampen’, https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/col21_2020_guichet_central_victimnes_centraal_loket_slachtoffers_003.pdf.

het “enig loket” (amendement nr. 33) en het “uniek loket” (amendement nr. 34). Er zal over gewaakt moeten worden dat voor het voormelde loket, voor zover dit naast het “Uniek contactpunt terrorisme” blijft bestaan, een eenvormige terminologie wordt gehanteerd in het gehele wetsontwerp. Het verdient daarbij aanbeveling om de terminologie te gebruiken die in het voormelde protocolakkoord en in de voormelde omzendbrief wordt gehanteerd.

13. De vraag rijst of de respectieve taken van het “Uniek contactpunt terrorisme” en het voormelde “centraal loket”, die beide tot doel hebben om slachtoffers bij te staan, voldoende duidelijk zijn afgebakend, in het bijzonder in het licht van de doelstelling om slachtoffers beter en op een meer vlotte wijze te helpen.

Artikel 29, § 1, tweede en derde lid, van het wetsontwerp, luidt:

“Het Uniek contactpunt terrorisme verleent elke persoon met een belang bijstand bij elke vraag over alle mechanismen tot schadeloosstelling / schadevergoeding / tussenkomst / uitkering waarvoor die persoon in aanmerking zou kunnen komen, en, in voorkomend geval, over de formaliteiten met het oog daarop.

In voorkomend geval, verwijst het een slachtoffer naar de bevoegde instanties door.”

In de omzendbrief wordt over het centraal loket onder meer het volgende vermeld:

“Het centraal loket is een samenwerking tussen de nationale slachtoffercel van het federaal parket en de bevoegde diensten van de gemeenschappen. Deze samenwerking heeft tot doel om slachtoffers van een terroristische aanslag of een grote ramp een centraal aanspreekpunt te bieden na de crisisfase om hen optimaal te kunnen informeren of doorverwijzen.”

Onder punt 4, “Omschrijving en activering centraal loket”, van het protocolakkoord van 22 mei 2019, wordt voorts het volgende vermeld over het centraal loket:

“Het centraal loket is een nauw samenwerkingsverband dat kan worden geactiveerd na terroristische aanslagen en grote rampen om een aanspreekpunt en wegwijzer te vormen voor slachtoffers. Het betreft een samenwerking tussen de nationale slachtoffercel van het federaal parket, de psychosociale coördinatoren nazorg van de Gemeenschappen en de bevoegde diensten van de Gemeenschappen. In functie van de concrete omstandigheden, kan deze samenwerking worden uitgebreid tot andere partners die een bijdrage kunnen leveren aan het informatie- en hulpaanbod aan slachtoffers, zoals de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en de occasionele redders, de verzekeraars, de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, de cel ‘Burgerslachtoffers van oorlog en terrorisme’ van de Federale Pensioendienst,...¹⁵

Het centraal loket moet via gecentraliseerde kanalen bereikbaar zijn voor slachtoffers. Het verstrekt uniforme antwoorden op vaak gestelde vragen en waakt over de

¹⁵ Voetnoot 5 van het aangehaalde protocol: Er moet worden opgemerkt dat voor de tussenkomst van bepaalde van deze partners een koninklijk besluit is vereist waarbij een daad van terrorisme wordt erkend (cf. artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen en artikel 2, 1° van de wet van 18 juli 2018 betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme).

correcte registratie van slachtoffers. Het draagt ook bij aan de kwaliteit van de slachtofferzorg, door de aanstelling van een referentiepersoon op te volgen, door een optimale informatie-uitwisseling in de hand te werken en door structurele problemen te detecteren en eraan te remediëren.

Deze opdrachten worden onder de volgende titel en in het draaiboek verder uitgewerkt.

Het centraal loket wordt geactiveerd in de post-crisisfase na een terroristische aanslag of grote ramp, indien dit een meerwaarde heeft gelet op de omstandigheden, het aantal slachtoffers en de verspreiding ervan en indien een strafonderzoek naar deze feiten werd geopend. De beslissing tot het activeren van het centraal loket wordt genomen door de federale procureur, op voorstel van de nationale slachtoffercel van het federaal parket of van een Gemeenschap, na overleg met het lokaal parket en de betrokken Gemeenschap(pen). Indien de feiten het voorwerp uitmaken van een lokaal strafonderzoek, komt het centraal loket in ondersteuning van het lokaal parket overeenkomstig de samenwerkingsprincipes die zullen worden vastgelegd in een omzendbrief van het College van procureurs-generaal.”

Het verdient aanbeveling om met het oog op de rechtszekerheid de respectieve bevoegdheden en taken van beide instellingen duidelijker af te bakenen, zodat geen verwarring mogelijk is over de afbakening tussen de bevoegdheden en taken van beide. Ook zou kunnen worden overwogen om de betrokken bevoegdheden en taken in de mate van het mogelijke bij één instelling te groeperen.

In dit verband kan trouwens nog worden opgemerkt dat amendement nr. 33 de Koning opdraagt om de nadere regels te bepalen voor de oprichting van een enig loket, maar geen van de amendementen bepaalt op duidelijke wijze de bevoegdheden van het centraal loket. Ofwel dient dit in het wetsontwerp te worden bepaald, ofwel dient de opdracht aan de Koning ruimer te worden omschreven zodat die opdracht ook de eigenlijke bevoegdheidsomschrijving omvat. Het verdient in dit verband ook aanbeveling om de opdracht aan de Koning voldoende ruim te omschrijven en deze dus niet uitdrukkelijk te beperken tot hetgeen inzake het centraal loket is gesteld in de bevoegde parlementaire onderzoekscommissie, en om dus de zinsnede die aanvangt met de woorden “, zoals bepaald in de conclusies van de onderzoekscommissie (...)” in het voorgestelde lid weg te laten.

14. Een van de amendementen koppelt rechtsgevolgen aan elementen die zijn geregeld in het voornoemde protocol van 22 mei 2019 en de omzendbrief van 10 december 2020. In het bij amendement nr. 18 voorgestelde artikel 23 wordt met name bepaald dat na “de hoogdringende fase” het centraal loket wordt geactiveerd “overeenkomstig het protocolakkoord en de rondzendbrief”.

De omstandigheid dat het voornoemde protocol van 22 mei 2019 en de omzendbrief op een website beschikbaar zijn,¹⁶ doet geen afbreuk aan de verplichting, voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet, om die teksten in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze gevolg zouden hebben in het interne recht. Een alternatieve oplossing bestaat

¹⁶ Zie voetnoten 13 en 14 in dit advies.

erin om de normen door middel van een amendement te integreren in het wetsontwerp of om ook op dat punt de opdracht aan de Koning te verruimen.

Amendementen nrs. 6, 18 en 29

15. In het voorgestelde artikel 23, § 1, derde lid (amendement nr. 6), en in het voorgestelde artikel 23, § 1 (amendement nr. 18), wordt voorzien in een verplichting tot maandelijkse actualisering van de lijst van de slachtoffers en hun advocaten in of gedurende de drie maanden na “de aanslag” (lees: de daad van terrorisme). In dit verband moet echter rekening worden gehouden met de tijd die verstrijkt tussen de daad van terrorisme en het overeenkomstig artikel 5, § 1, eerste lid, van het wetsontwerp, in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit waarvoor bepaalde voorafgaande adviesverplichtingen gelden en dat vervolgens nog in het *Belgisch Staatsblad* moet worden bekendgemaakt. De duurtijd daarvan is onzeker en zou tot gevolg kunnen hebben dat het materieel onmogelijk is om de maandelijkse actualisering in de loop van de drie maanden na de daad van terrorisme te realiseren. Vraag is derhalve of het beginpunt van de actualiseringsplicht niet veeleer moet worden gesteund op een later moment, zoals dat van de bekendmaking van het voornoemde koninklijk in het *Belgisch Staatsblad*.

Een gelijkaardige opmerking inzake de termijn voor de actualisering van de voormelde lijst geldt voor het door amendement nr. 29 voorgestelde artikel 23, § 1, tweede lid, van het wetsontwerp.

16. In de amendementen nrs. 6 en 18 wordt bepaald dat slachtoffers van een terroristische daad (lees: slachtoffers)¹⁷ zich per aangetekend schrijven of aangetekende brief rechtstreeks kunnen “melden” bij het centraal loket of vzw TRIP¹⁸. In amendement nr. 29 wordt gesteld dat slachtoffers zich bij aangetekende brief kunnen “richten tot” het centraal loket of vzw TRIP. Om rechtsonzekerheid te vermijden over de vraag of slachtoffers, eens ze zijn aangemeld, ook nog op andere wijzen kunnen communiceren met het centraal loket of vzw TRIP, verdient het aanbeveling om op eenvormige wijze het begrip “aanmelden” te hanteren.

Wat betreft de begrippen “aangetekend schrijven” en “aangetekende brief” (in de Franse tekst telkens “lettre recommandée”) valt nog te wijzen op het volgende. Hoewel zowel een latere wet als een specifieke wet zou kunnen afwijken van artikel 27 van de wet van 26 januari 2018 ‘betreffende de postdiensten’ lijken daartoe *in casu* geen redenen voorhanden te zijn en wordt de tekst derhalve beter eenvormig gemaakt door steeds het begrip “aangetekende zending” (in het Frans: “envoi recommandé”) te hanteren.

17. In de voorgestelde paragraaf 4 van artikel 23 van het wetsontwerp (amendementen nrs. 6, 18 en 29), worden de rechtsgevolgen vastgelegd van een verzoek door het Belgisch

¹⁷ Zie met name de definitie van het begrip “slachtoffer” in artikel 4, 3°, van het wetsontwerp. Het verdient aanbeveling om de tekst van de amendementen in het licht van deze definitie aan te passen.

¹⁸ 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.

Gemeenschappelijk Waarborgfonds om alle noodzakelijke aanvullende documenten of inlichtingen te verschaffen. Daarbij is onder meer bepaald dat de weigering om die documenten en inlichtingen te verschaffen geldt als een verzaking vanwege het slachtoffer¹⁹ van het verzoek tot schadeloosstelling door het Fonds.

De voorgestelde maatregel houdt een beperking in van het eigendomsrecht, dat ook vorderingen tegen de overheid beschermt. Het eigendomsbegrip in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden omvat immers ook vorderingen waarvan de eiser kan stellen dat hij ten minste een “*legitieme verwachting*” (“*legitimate expectation*”) heeft op het daadwerkelijk verkrijgen van een eigendomsrecht.²⁰

In deze context lijkt een regel waarbij een weigering om bepaalde documenten en inlichtingen te verstrekken, automatisch en onweerlegbaar wordt beschouwd als een verzaking of afstand door het slachtoffer van het verzoek tot schadeloosstelling te verregaand. Er kunnen immers ook andere motieven ten grondslag liggen aan een weigering door de betrokkene, zoals bijvoorbeeld de fysieke toestand van de betrokken persoon (zoals het opgenomen zijn in een ziekenhuis), die het niet mogelijk maken om de desbetreffende documenten te verkrijgen of te bezorgen of de inlichtingen te verstrekken binnen de gevraagde termijn. De voorgestelde regeling dient dan ook te voorzien in bijkomende voorwaarden vooraleer een weigering effectief als een verzaking vanwege het slachtoffer van het verzoek tot schadeloosstelling door het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds kan worden beschouwd.²¹

Vraag is bovendien of de term “weigering” op zich wel voldoende duidelijk is en of eronder steeds een actieve handeling van het slachtoffer, diens rechthebbenden of een andere persoon dient te worden verstaan, dan wel of een “weigering” (refus) eveneens kan worden afgeleid uit het stilzitten van de betrokkene, zonder expliciete communicatie naar het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds. Indien ook deze laatste hypothese wordt beoogd, zou de ontworpen regeling op dat punt het best worden geëxpliciteerd.

Amendement nr. 7

18. In de laatste zin van de voorgestelde paragraaf 3 van artikel 24 van het wetsontwerp, dient de zinsnede “elke in § 2 bedoelde persoon” te worden vervangen door de zinsnede “elke in paragraaf 2 bedoelde persoon, instelling of orgaan”.

¹⁹ In amendement nr. 29 omschreven als de situatie waarbij “het slachtoffer afziet van de vraag tot schadeloosstelling”.

²⁰ EHRM 28 december 2004, *Kopecký t. Slovakije*, § 35; zie ook adv.RvS 67.782/1/V van 25 augustus 2020 over een wetsvoorstel ‘tot beperking van de toepassing van artikel 38/9 van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten in het kader van de COVID-19-crisis’ (*Parl. St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1428/001), opmerking 7.

²¹ Er zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan een herhaalde weigering zonder dat redelijke gronden voorhanden zijn die de weigering van het verzoek of de onmogelijkheid om aan het verzoek te voldoen, ondersteunen.

Amendementen nrs. 8 en 20

19. Het voorgestelde artikel 24/1 van het wetsontwerp (amendementen nrs. 8 en 20) omvat een uiterst summiere regeling van de verwerking van persoonsgegevens door het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds, waarbij in essentie louter wordt verwezen naar de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens' en naar de algemene verordening gegevensbescherming.

Uit artikel 22 van de Grondwet volgt dat de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf moeten worden vastgelegd. In dat verband zijn de Raad van State, afdeling Wetgeving, en het Grondwettelijk Hof van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²²

In het licht van de voormelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, zal de voornoemde regeling nog een nadere uitwerking behoeven. Zo moet onder meer nog een bepaling worden toegevoegd die de gezondheidsgegevens omschrijft die mogen worden verwerkt.

Bovendien vloeit uit artikel 9 van de algemene verordening gegevensbescherming voort dat de verwerking van gegevens over gezondheid verboden is, behalve indien aan een van de in lid 2 van die bepaling vermelde voorwaarden is voldaan. Bijgevolg moet kunnen worden aangetoond dat de beoogde verwerking noodzakelijk is voor de door die verwerking nagestreefde doeleinden en dat de verwerking van gegevens over gezondheid voldoet aan een van de in artikel 9, lid 2, van de algemene verordening gegevensverwerking vermelde voorwaarden.

20. De laatste zin van het voorgestelde artikel 24/1 (amendement nr. 20) omvat een nodeloze herhaling van de onmiddellijk daaraan voorafgaande zin. Beide zinnen zouden in één enkele zin moeten worden geïntegreerd.

Amendementen nrs. 9 en 21

21. In amendement nr. 21 wordt bij vergissing voorgesteld om het volledige artikel 25 te vervangen in plaats van enkel paragraaf 3 van dat artikel. Er dient derhalve, naar analogie van wat het geval is bij amendement nr. 9, te worden voorzien in een vervanging die beperkt blijft tot artikel 25, § 3, van het wetsontwerp. De voorgestelde bepaling, die verwijst naar de experts bedoeld in de voorgaande paragrafen 1 en 2 van artikel 25 is anders doelloos.

²² Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1. en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

22. Indien de amendementen nrs. 9 of 21 worden aangenomen, noodzaakt dit tevens tot een wijziging van artikel 25, § 4, van het wetsontwerp. Het in artikel 25, § 3, van het wetsontwerp vermelde begrip “expert-arbiter” (“expert-arbitre”) wordt door de voormelde amendementen immers vervangen door het begrip “derde expert”, waardoor ook de vierde paragraaf van artikel 25 (waarin nu nog melding wordt gemaakt van het begrip “expert-arbiter”) nog moet worden aangepast.

Amendementen nrs. 11, 23 en 31

23. In de amendementen nrs. 11 en 23 wordt de vzw TRIP aangeduid als het uniek contactpunt terrorisme en wordt bepaald dat deze vzw onder toezicht van de FSMA de uitvoering van een deel van haar opdrachten kan delegeren aan het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds. In de verantwoording bij amendement nr. 23 wordt vermeld dat dit tot doel heeft de procedure te vereenvoudigen. In amendement nr. 31 wordt de vzw TRIP de mogelijkheid geboden om een deel van haar taken te delegeren aan de “aangestelde verzekeraar”, waarmee eveneens het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds wordt bedoeld (zie in dit verband ook de opmerking onder randnummer 7).

Er zou moeten worden verduidelijkt op welke wijze de FSMA haar toezichthoudende rol in dit verband dient uit te oefenen (bijvoorbeeld via een mechanisme van een voorafgaande goedkeuring of een andere vorm van toezicht), ofwel zou in dit verband in een delegatie aan de Koning moeten worden voorzien om de regels inzake het toezicht nader uit te werken.

24. Indien de amendementen nrs. 11 en 23 zouden worden aangenomen, zou dit tot gevolg hebben dat artikel 29, § 2, uit het wetsontwerp wordt weggelaten. In dat geval zou nog moeten worden voorzien in een henummering van de navolgende paragrafen van artikel 29 van het wetsontwerp.

Amendement nrs. 14 en 26

25. Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het door amendement nr. 14 voorgestelde eerste lid van artikel 34 van het wetsontwerp. In de Nederlandse tekst moet de zinsnede “in de plaats gesteld van deze rechtspersoon” worden vervangen door de zinsnede “gesubrogeerd tegen deze rechtspersoon” (vgl. de huidige tekst van artikel 34, eerste lid, van het wetsontwerp, en de tekst van amendement nr. 26).

26. Indien de amendementen nrs. 14 en 26 worden aangenomen, zal het vierde lid van artikel 34 van het wetsontwerp, nog moeten worden aangepast door erin de woorden “de vzw TRIP” te vervangen door de woorden “het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds”.

Amendement nr. 25

27. De redactie van het amendement nr. 25 bij artikel 33, eerste lid, van het wetsontwerp, dient te worden gecorrigeerd als volgt:

“In het eerste lid de woorden ‘De deelnemers melden aan de vzw TRIP de bedragen die ze aan de slachtoffers hebben uitgekeerd’ vervangen door de woorden ‘Het Belgisch Waarborgfonds meldt aan de vzw TRIP de bedragen die het aan de slachtoffers heeft uitgekeerd’”.

Amendementen nrs. 27 en 29

28. In het voorgestelde artikel 4, 35° (amendement nr. 27), en in het voorgestelde artikel 23, § 1, eerste lid (amendement nr. 29), dient in de Nederlandse tekst het begrip “memorandum van overeenstemming” telkens te worden vervangen door het begrip “protocol”.²³

29. In het voorgestelde artikel 23, § 2, tweede lid, van het wetsontwerp (amendement nr. 29), stemmen de woorden “zoals bedoeld in paragraaf 2, eerste lid,” in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden “visée au présent paragraphe,” in de Franse tekst. Er kan mee worden volstaan om te schrijven “zoals bedoeld in het eerste lid” (“visée à l’alinéa 1^{er},”).

Amendement nr. 37

30. Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om de woorden “In het kader van”, in de voorgestelde zin van artikel 25, § 1, eerste lid, van het wetsontwerp, te vervangen door de woorden “In het geval bedoeld in”.

31. Met het oog op de eenvormigheid dient in de Nederlandse tekst van de voorgestelde zin van artikel 25, § 1, eerste lid, het woord “aangeduid” te worden vervangen door het woord “aangesteld”.

32. Aan een wet wordt uitvoering gegeven door middel van “uitvoeringsbesluiten”²⁴ (niet: toepassingsbesluiten). De tekst van amendement nr. 37 dient in het licht hiervan te worden aangepast.

²³ Er wordt immers beoogd te verwijzen naar het protocol van 22 mei 2019 (zie randnummer 11).

²⁴ In het Frans “arrêtés d’exécution” in plaats van “arrêtés d’application”.

Amendementen nrs. 39 en 41

33. Met het oog op de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst dient de verwijzing naar “l’article 19, paragraphe 3” in de Franse tekst van het voorgestelde artikel 9, § 3, derde en vierde lid, van het wetsontwerp (amendement nr. 39), te worden vervangen door een verwijzing naar “l’article 19, alinéa 3”. Artikel 19 van het wetsontwerp is immers niet ingedeeld in paragrafen, maar wel in leden. Omwille van dezelfde reden dient bij de door amendement nr. 41 voorgestelde wijziging van artikel 19 van het wetsontwerp in de Franse tekst eveneens te worden voorzien in de invoeging van een nieuw lid en niet in de invoeging van een nieuwe paragraaf.

*

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

*

PORTÉE DES AMENDEMENTS

2. La section de législation est saisie d'une demande d'avis sur un certain nombre d'amendements au projet de loi 'relative à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme' (ci-après : le projet de loi), lequel vise à instaurer un nouveau régime légal en matière d'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et en matière d'assurance contre les dommages causés par le terrorisme. Ce dispositif est destiné à remplacer la réglementation actuellement contenue dans la loi du 1^{er} avril 2007 'relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme', que l'article 44 du projet de loi vise à abroger. Sur ce projet de loi, le Conseil d'État, section de législation, a donné le 27 juillet 2022 l'avis 71.696/1 ².

Les amendements soumis pour avis ont pour objet d'apporter diverses modifications au projet de loi précité ³.

FORMALITÉS

3. Un certain nombre d'amendements soumis pour avis contiennent des dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel.

C'est par exemple le cas de l'article 24/1 proposé du projet de loi (amendements n^{os} 8 et 20) qui autorise notamment le Fonds commun de garantie belge à traiter des données de santé ainsi que de l'article 29, § 6, proposé, du projet de loi (amendement n^o 34) qui impose au parquet fédéral, à la suite d'un ordre à cet effet émanant du Ministre de la Justice et consécutivement à un acte de terrorisme, l'obligation de transmettre au guichet unique une liste provisoire des victimes, de leurs ayants droit et de leurs avocats ⁴.

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

² *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n^o 55-2929/001, pp. 117-128.

³ Il s'agit des amendements n^o 1 (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n^o 55-2929/002), 2 à 31 (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n^o 2929/003), et 33 à 42 (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n^o 55-2929/005). L'amendement n^o 32 (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n^o 55-2929/004) n'a pas été soumis pour avis et l'examen n'a dès lors pas porté sur celui-ci.

⁴ Voir à cet égard aussi le dispositif relatif au traitement des données à caractère personnel des victimes et de leurs avocats (article 23 proposé ; amendement n^o 6).

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

L'avis de l'Autorité de protection des données doit par conséquent encore être recueilli avant que les amendements puissent se concrétiser ⁵.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

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

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendements n^{os} 1, 3, 28 et 39

5. Conformément à l'article 9, § 2, du projet de loi, le régime de solidarité aux victimes non assurées ou dont l'assurance ne permet pas d'indemniser tous les dommages conformément au droit commun s'applique uniquement aux victimes qui ont leur résidence habituelle en Belgique au moment où l'acte de terrorisme est commis.

Les amendements n^{os} 3 et 28 visent à omettre l'article 9, § 2, du projet de loi. L'amendement n^o 1 vise à adapter la définition du champ d'application déterminé à l'article 9, § 2, en vue d'étendre ainsi, en principe, le régime de solidarité aux victimes qui n'ont pas leur résidence habituelle en Belgique au moment où survient l'acte de terrorisme. L'amendement n^o 39 entend notamment aussi ⁶ étendre le champ d'application ⁷.

⁵ Pour une application de cette obligation de consultation en ce qui concerne les amendements, voir à titre d'exemple l'avis C.E. n^o 63.698/1-3 du 18 juin 2018 sur des amendements à un projet devenu la loi du 18 juillet 2018 'relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n^o 54-2839/022).

⁶ Cet amendement contient en outre aussi un dispositif spécifique pour les actes de terrorisme commis à l'étranger.

⁷ Les amendements précités présentent un lien de connexité avec plusieurs autres amendements, dont les amendements n^{os} 10, 22 et 30, lesquels visent à omettre l'article 28 du projet de loi qui fixe le champ d'application du chapitre 8 du projet de loi (« Point de contact unique terrorisme »).

Selon la justification de plusieurs amendements concernés, l'extension précitée serait nécessaire au regard du principe constitutionnel d'égalité auquel l'article 9, § 2, du projet de loi serait contraire, et des questions se poseraient tout particulièrement concernant l'exclusion des victimes étrangères qui n'ont pas leur résidence habituelle en Belgique. La justification relative à l'amendement n° 3 fait à cet égard notamment référence, dans les termes suivants, à un avis de la section de législation :

« La section de législation du Conseil d'État avait mis en évidence les difficultés engendrées par l'exclusion des victimes étrangères au regard du droit de l'Union européenne, en particulier en ce qui concerne, d'une part, le respect des principes de libre circulation, consacrés par les articles 45 et 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, d'autre part, le droit de tout citoyen de l'Union à circuler et à séjourner librement sur le territoire des États membres, consacré par l'article 21 du même Traité (avis n° 60 230/1 du 21 décembre 2016, *Doc. Parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54 2334/001, pp. 41 et 42) ».

Dans son avis 60.320/1 du 21 décembre 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juillet 2017 'relative à la création d'un statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite à d'actes de terrorisme', le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes :

« 3. En vertu de l'article 5 du projet⁸, le droit à l'octroi d'une pension de dédommagement, contenu dans le projet, et le droit au remboursement des soins médicaux, qui y est associé, ne sont accordés qu'aux victimes ou à leurs ayants droit qui ont la qualité de Belge au jour du fait dommageable et au moment de la décision d'octroi du statut de solidarité nationale et de la pension d'invalidité, ainsi qu'aux non-Belges qui résidaient au moment du fait dommageable de façon habituelle en Belgique.

Les mesures d'aide envisagées par le projet ne relèvent pas de l'application du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'sur la coordination des systèmes de sécurité sociale'. En effet, l'article 3, paragraphe 5, b), de ce règlement dispose qu'il ne s'applique pas aux 'prestations octroyées dans le cas où un État membre assume la responsabilité de dommages causés à des personnes et prévoit une indemnisation, telles que les prestations en faveur des victimes de la guerre et d'actions militaires ou de leurs conséquences, des victimes d'un délit, d'un meurtre ou d'attentats terroristes, des personnes ayant subi un préjudice occasionné par les agents de l'État membre dans l'exercice de leurs fonctions ou des personnes ayant subi une discrimination pour des motifs politiques ou religieux ou en raison de leurs origines'.

Bien qu'en ce qui concerne les avantages sociaux envisagés, il n'y ait pas lieu d'appliquer le règlement 883/2004, le projet doit aussi être considéré à la lumière des principes de libre circulation, consacrés par les articles 45 et 49 du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' (TFUE), et du droit de tout citoyen de l'Union à circuler et à séjourner librement sur le territoire des États membres, consacré par l'article 21 du TFUE.

Ces libertés s'opposent à toute mesure nationale qui, même si elle s'applique sans aucune discrimination de nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les citoyens de l'Union, des libertés fondamentales garanties par le Traité.

⁸ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Voir, à propos du caractère incertain de la portée de cet article, le point 4 du présent avis.

À cet égard, il y a lieu d'observer qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne que les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le TFUE ne peuvent être admises que si elles remplissent quatre conditions: (1) elles doivent s'appliquer de manière non discriminatoire, (2) elles doivent se justifier par des raisons impérieuses d'intérêt général, (3) elles doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et, (4) elles ne peuvent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre⁹.

Dans l'hypothèse où la condition de séjour imposée aux non-Belges par le projet constituerait une restriction ou une entrave indirecte à la libre circulation, il y a lieu d'observer qu'il ressort également de la jurisprudence de la Cour de justice que l'exigence d'un certain lien et d'un certain degré de rattachement à la société de l'État membre concerné pour l'obtention d'un droit à une aide sociale, peut être considérée comme un objectif justifié¹⁰.

Le fait d'exiger des ressortissants non belges de l'UE qu'ils aient une résidence habituelle au moment de l'acte terroriste, lequel ne doit pas nécessairement se dérouler en Belgique, peut être considéré comme étant une exigence de rattachement, proportionnelle et raisonnable, à l'État qui octroie le droit à une pension de dédommagement, lié à un statut de solidarité nationale, et les droits dérivés. En imposant l'exigence d'une résidence habituelle aux non-Belges et non aux victimes ou à leurs ayants droit de nationalité belge, l'on crée une différence de traitement qui peut toutefois être considérée comme justifiée et proportionnelle au regard de l'objectif légitime énoncé ».

S'agissant, dans les amendements concernés, d'un régime d'indemnisation dans le cadre d'un mécanisme de solidarité spécifique imposé aux organismes assureurs, qui en tant que tel doit être distingué du droit à l'octroi d'une indemnité de sécurité sociale, telle qu'une pension de dédommagement, dont il est question dans l'avis cité, la conclusion de l'avis 60.320/1 du 21 décembre 2016 concernant la compatibilité d'un tel régime avec le droit de l'Union ne saurait être purement et simplement transposée au régime d'indemnisation visé dans les amendements. En l'espèce, il ne peut dès lors pas être présumé que l'exclusion des victimes étrangères, réglée par l'article 9, § 2, du projet de loi, est compatible de la même manière avec les éléments de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, énumérés dans l'avis cité. De ce point de vue, la justification qui sous-tend les amendements n^{os} 1, 3, 28 et 39 paraît admissible.

Amendements n^{os} 2 et 15

6. Les amendements n^{os} 2 et 15 tendent notamment à modifier l'article 4, 13°, du projet de loi en y ajoutant un point c). Dans le texte néerlandais du projet de loi, l'article 4, 13°, porte toutefois erronément la numérotation article 4, 14°. Il conviendrait dès lors de rectifier cette numérotation. Par ailleurs, dans un souci de sécurité juridique, il faudra encore compléter le point b) de l'article 4, 13°, du projet de loi par le mot « ou ».

⁹ Note de bas de page 10 de l'avis cité : C.J.U.E., 30 novembre 1995, C-55/94, Gebhard, point 37.

¹⁰ Note de bas de page 11 de l'avis cité : C.J.U.E. 22 mai 2008, C-499/06, Nerkowska, § § 37-39. Voir aussi par exemple C.J.U.E. 15 mars 2005, C-209/03, Bidar, § 57.

7. Les amendements n^{os} 2 et 15 visent en outre à remplacer l'article 4, 15°, du projet de loi. La notion d'« assureur désigné » est définie comme étant le Fonds commun de garantie belge « qui, en qualité de participant, procède à l'évaluation du dommage subi par la victime et à son indemnisation en vertu de la présente loi ». La notion d'« assureur désigné » coïncide donc avec la notion de « Fonds commun de garantie belge » définie à l'article 4, 23°, du projet de loi. Dans un souci d'uniformité du texte de la loi en projet, il est recommandé de ne conserver qu'une seule des deux notions définies et de recourir ensuite d'une manière cohérente à la notion choisie dans les autres dispositions du projet de loi.

Amendements n^{os} 4 et 16

8. Ainsi qu'il ressort de la justification de l'amendement n° 4, les amendements n^{os} 4 et 16 - et les amendements des mêmes auteurs dont le contenu est connexe - ont pour objet de veiller à ce que le Fonds commun de garantie belge soit « désormais compétent en matière de terrorisme pour procéder à l'indemnisation intégrale du dommage plutôt que l'assureur RC Vie privée ou l'assureur "accident de travail" ».

À cet égard, on peut souligner qu'aucun des amendements déposés ne modifie toutefois le principe selon lequel le régime de solidarité vaut exclusivement pour ce qui concerne les dommages corporels, causés par les actes de terrorisme, à l'exclusion de tout dommage matériel (article 9, § 1^{er}, alinéa 2, du projet de loi ; voir aussi les amendements n^{os} 7 et 19). La notion de « dommage corporel » est définie comme « tous les dommages liés à des lésions corporelles et/ou à un traumatisme, y compris le dommage purement moral ou le dommage économique qui est la conséquence directe de ces lésions corporelles et/ou ce traumatisme » (article 4, 6°, du projet de loi)¹¹. L'objectif d'une indemnisation intégrale des (de tous les) dommages causés par le terrorisme, mentionné dans l'amendement n° 4, ne sera donc pas atteint par les amendements proposés si d'autres dispositions du projet de loi relatives à la nature du dommage ne sont pas également modifiées.

Amendements n^{os} 6, 7, 8, 18, 19 et 20

9. Compte tenu de la définition de la notion concernée à l'article 4, 2°, du projet de loi, il faut remplacer dans le texte néerlandais des amendements n^{os} 6, 7, 8, 18, 19 et 20 chaque occurrence de la notion de « terreurdaad » par la notion de « daad van terrorisme ».

¹¹ Voir à cet égard aussi l'avis C.E. 71.696/1 du 27 juillet 2022 sur le projet de loi, observation 10 (*Doc. parl. Chambre*, 2022-23, n° 55-2929/001, pp. 121-122).

Amendements n^{os} 6, 13, 14, 18, 26 et 29

10. Pour le motif évoqué au point 9, il faut remplacer dans le texte néerlandais des amendements n^{os} 6, 13, 14, 18, 26 et 29 chaque occurrence de la notion de « terroristische daad » par la notion de « daad van terrorisme ».

Amendements n^{os} 6, 15, 18, 27, 29, 33 et 34

11. L'article 29 du projet de loi prévoit la possibilité de créer un « point de contact unique terrorisme » dont l'objectif est, selon l'exposé des motifs relatif au projet de loi, « une prise en charge globale de la victime »¹². Divers amendements mentionnent un autre « guichet », qui a également une fonction de point de contact pour les victimes. Il peut se déduire de la justification relative aux amendements qu'il s'agit du guichet central qui a été créé par le protocole du 22 mai 2019¹³ et qui a fait l'objet d'une circulaire du Collège des procureurs généraux¹⁴.

Ce dispositif appelle les observations suivantes.

12. Dans plusieurs amendements, il est fait mention du « guichet central » (amendements n^{os} 6, 18 et 29), du « guichet central pour les victimes d'attentats terroristes et de catastrophes majeures » (amendements n^{os} 15 et 27) et du « guichet unique » (amendements n^{os} 33 et 34). Il faudra veiller à utiliser une terminologie uniforme dans l'ensemble du projet de loi pour désigner le guichet précité, dans la mesure où celui-ci subsistera en parallèle avec le « point de contact unique terrorisme ». À cet égard, il est recommandé de recourir à la terminologie utilisée dans le protocole d'accord précité et dans la circulaire précitée.

13. La question se pose de savoir si les tâches respectives du « point de contact unique terrorisme » et du « guichet central » précité, qui ont tous deux pour but d'assister les victimes, ont été délimitées de manière suffisamment précise, en particulier au regard de l'objectif consistant à améliorer l'aide apportée aux victimes.

L'article 29, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du projet de loi s'énonce comme suit :

« Le Point de contact unique terrorisme fournit assistance à toute personne ayant un intérêt, pour toute question portant sur tous les mécanismes d'indemnisation / indemnité / intervention / allocation dont cette personne pourrait bénéficier et, le cas échéant, les formalités en vue de ceux-ci.

¹² Doc. parl., Chambre, 2022-23, n° 55-2929/001, p. 64.

¹³ Voir https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/col_21_2020_annexe_1-le_protocole_du_guichet_central_pour_les_victimes_fr.pdf.

¹⁴ Circulaire COL du 10 décembre 2020, n° 21/2020, du collège des procureurs généraux près les cours d'appel, 'relative à l'application du Protocole du 22 mai 2019 entre le ministère public, le ministre de la justice et les instances compétentes des Communautés règlent les travaux du guichet central pour les victimes d'attentats terroristes et de catastrophes majeures', https://www.om-mp.be/sites/default/files/u147/col21_2020_guichet_central_victimes_centraal_loket_slachtoffers_003.pdf.

Le cas échéant, il oriente la victime vers les instances compétentes ».

La circulaire mentionne notamment ce qui suit au sujet du guichet central :

« Le guichet central est une collaboration entre la cellule nationale victimes du parquet fédéral et les services compétents des communautés. Cette collaboration a pour but d'offrir un point de contact centralisé aux victimes d'un attentat terroriste ou d'une catastrophe majeure durant la phase post-aiguë afin que celles-ci puissent être informées ou orientées de manière optimale ».

Au point 4, « Description et activation du guichet central », du protocole d'accord du 22 mai 2019, il est mentionné ensuite ce qui suit concernant le guichet central :

« Le guichet central est un lieu de coopération étroite qui peut être activé à la suite d'attentats terroristes et de catastrophes majeures afin de constituer un point de contact et un guide pour les victimes. Il s'agit d'une coopération entre la cellule nationale victimes du parquet fédéral, les coordinateurs psychosociaux pour la phase post-aiguë des Communautés et les services compétents des Communautés. En fonction des circonstances concrètes, cette coopération peut être étendue à d'autres partenaires susceptibles de contribuer à l'offre d'informations et d'aide aux victimes, tels que la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, les assureurs, la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité, la cellule 'Victimes civiles de guerre et de terrorisme' du Service fédéral des Pensions, ...¹⁵.

Le guichet central doit être accessible aux victimes par des canaux centralisés. Il répond de manière uniforme aux questions fréquemment posées et veille à l'enregistrement correct des victimes. Il contribue également à la qualité de l'assistance aux victimes en assurant le suivi de la désignation d'une personne de référence, en favorisant un échange optimal d'informations et en détectant les problèmes structurels et en y remédiant.

Ces missions sont développées au titre suivant et dans la feuille de route.

Le guichet central est activé dans la phase post-aiguë qui suit un attentat terroriste ou une catastrophe majeure si cela présente une plus-value au regard des circonstances ainsi que du nombre de victimes et de la dispersion de celles-ci, et si une enquête pénale a été ouverte pour ces faits. La décision d'activation du guichet central est prise par le procureur fédéral, sur proposition de la cellule nationale victimes du parquet fédéral ou d'une Communauté, après concertation avec le parquet local et la (ou les) Communauté(s) concernée(s). Lorsque les faits font l'objet d'une enquête pénale au niveau local, le guichet central vient en appui du parquet local, conformément aux modalités de collaboration qui seront déterminées dans une circulaire du Collège des procureurs généraux ».

Il est recommandé, dans un souci de sécurité juridique, de mieux délimiter les compétences et tâches respectives des deux organismes, de manière à éviter toute confusion à

¹⁵ Note de bas de page 5 du protocole cité : À noter que pour l'intervention de certains de ces partenaires, un arrêté royal de reconnaissance d'un acte de terrorisme est requis (cf. l'article 42bis, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres et l'article 2, 1^o de 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).

propos de la délimitation entre leurs compétences et tâches. On pourrait également envisager de regrouper, dans la mesure du possible, les compétences et tâches concernées dans un seul organisme.

À ce propos, on peut d'ailleurs observer que l'amendement n° 33 charge le Roi de déterminer les modalités de la mise en place d'un guichet unique, mais aucun des amendements ne détermine clairement les compétences du guichet central. Il faudra soit les préciser dans le projet de loi, soit définir plus largement la délégation au Roi de manière à y inclure la description des compétences à proprement parler. Il est également recommandé à cet égard de définir la délégation au Roi d'une manière suffisamment large et, partant, de ne pas la limiter explicitement à ce qui a été prévu concernant le guichet central par la commission d'enquête parlementaire compétente, et d'omettre donc le segment de phrase commençant par les mots « tel que le prévoyaient les conclusions de la Commission d'enquête (...) » dans l'alinéa proposé.

14. L'un des amendements assortit d'effets juridiques les éléments réglés par le protocole précité du 22 mai 2019 et la circulaire du 10 décembre 2020. L'article 23 proposé par l'amendement n° 18 précise notamment que « dans la phase post aigüe », le guichet central est activé « conformément au protocole d'accord et à la circulaire COL ».

Le fait que le protocole précité du 22 mai 2019 et la circulaire sont disponibles sur un site internet ¹⁶ n'affecte en rien l'obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution de publier ces textes au *Moniteur belge* pour qu'ils produisent un effet en droit interne. Une alternative consisterait à insérer les normes dans le projet de loi par le biais d'un amendement ou à élargir la délégation au Roi sur ce point également.

Amendements n^{os} 6, 18 et 29

15. L'article 23, § 1^{er}, alinéa 3, proposé (amendement n° 6), et l'article 23, § 1^{er}, proposé (amendement n° 18), prévoient une obligation de mise à jour mensuelle de la liste des victimes et de leurs avocats pendant les trois mois qui suivent « l'attentat » (lire : l'acte de terrorisme). À cet égard, il convient cependant de tenir compte du temps qui s'écoule entre l'acte de terrorisme et l'arrêté royal délibéré en Conseil des ministres conformément à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet de loi, auquel s'appliquent certaines obligations de consultation préalable et qui doit encore être publié au *Moniteur belge* par la suite. La durée de cette période est incertaine et pourrait entraîner l'impossibilité matérielle de procéder à la mise à jour mensuelle au cours des trois mois suivant l'acte de terrorisme. La question se pose donc de savoir si le point de départ de l'obligation de mise à jour ne devrait pas plutôt se baser sur un moment ultérieur, comme celui de la publication de l'arrêté royal précité au *Moniteur belge*.

Une observation similaire relative au délai pour la mise à jour de la liste précitée vaut pour l'article 23, § 1^{er}, alinéa 2, du projet de loi, proposé par l'amendement n° 29.

¹⁶ Voir notes de bas de page 13 et 14 du présent avis.

16. Les amendements n^{os} 6 et 18 disposent que les victimes d'un acte de terrorisme (lire : les victimes)¹⁷ peuvent « se manifester » directement, par lettre recommandée, auprès du guichet central ou de l'asbl TRIP¹⁸. L'amendement n° 29 dispose quant à lui que les victimes peuvent « s'adresser », par lettre recommandée, au guichet central ou à l'asbl TRIP. Afin d'éviter toute insécurité juridique quant à la question de savoir si les victimes, une fois qu'elles se sont manifestées, peuvent encore communiquer avec le guichet central ou l'asbl TRIP d'une autre manière, il est recommandé d'utiliser le terme « se manifester » de manière uniforme.

En ce qui concerne les notions « aangetekend schrijven » et « aangetekende brief » (dans le texte français, chaque fois « lettre recommandée »), on peut encore relever ce qui suit. Bien que tant une loi ultérieure qu'une loi spécifique puissent déroger à l'article 27 de la loi du 26 janvier 2018 'relative aux services postaux', il ne semble pas y avoir de raisons de le faire en l'espèce, et mieux vaudrait donc uniformiser le texte en utilisant toujours la notion « envoi recommandé » (en néerlandais : « aangetekende zending »).

17. Le paragraphe 4, proposé, de l'article 23 du projet de loi (amendement n^{os} 6, 18 et 29) détermine les effets juridiques d'une demande par le Fonds commun de garantie belge de fournir tous les documents et renseignements complémentaires nécessaires. À cet égard, il est prévu notamment que le refus de communiquer ces documents et renseignements vaut renonciation par la victime¹⁹ à la demande d'indemnisation par le Fonds.

La mesure proposée emporte une restriction du droit de propriété, qui protège également des créances à l'égard de l'autorité. En effet, la notion de propriété au sens de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales recouvre également des créances en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « *espérance légitime* » (« *legitimate expectation* ») d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété²⁰.

Dans ce contexte, une règle selon laquelle un refus de fournir certains documents et renseignements est automatiquement et irréfutablement considéré comme une renonciation de la victime à sa demande d'indemnisation semble aller trop loin. En effet, le refus de l'intéressé peut également reposer sur d'autres motifs, tels que, par exemple, l'état physique de la personne concernée (comme l'hospitalisation), qui ne permettent pas d'obtenir ou de fournir les documents pertinents ou de donner les renseignements dans les délais demandés. Le régime proposé devrait donc prévoir des conditions supplémentaires pour qu'un refus puisse effectivement être considéré

¹⁷ Voir notamment la définition de la notion de « victime » à l'article 4, 3°, du projet de loi. Il est recommandé d'adapter le texte des amendements à la lumière de cette définition.

¹⁸ Association sans but lucratif « *Terrorism Reinsurance and Insurance Pool* », l'asbl créée conjointement par Assuralia et plusieurs entreprises d'assurance en vertu de la loi du 1^{er} avril 2007.

¹⁹ Définie dans l'amendement n° 29 comme la situation de « renonciation par la victime à la demande d'indemnisation ».

²⁰ Cour eur. D.H. 28 décembre 2004, arrêt *Kopecký c. Slovaquie*, § 35 ; voir aussi l'avis C.E.67.782/1/V du 25 août 2020 sur une proposition de loi 'limitant l'application de l'article 38/9 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics dans le cadre de la crise du COVID-19' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1428/001), observation 7.

comme une renonciation de la victime à la demande d'indemnisation par le Fonds commun de garantie belge ²¹.

En outre, la question se pose de savoir si le terme « refus » en soi est suffisamment clair et s'il doit toujours être compris comme un acte effectif de la victime, de ses ayants droit ou d'une autre personne, ou si un « refus » (weigering) peut également être déduit de l'inaction de l'intéressé, sans communication explicite au Fonds commun de garantie belge. Si cette dernière hypothèse est également envisagée, mieux vaudrait expliciter le régime en projet sur ce point.

Amendement n° 7

18. Dans la dernière phrase du paragraphe 3, proposé, de l'article 24 du projet de loi, on remplacera le membre de phrase « toute personne visée au paragraphe 2 » par le membre de phrase « toute personne, toute institution ou tout organisme visés au paragraphe 2 ».

Amendements n°s 8 et 20

19. L'article 24/1, proposé, du projet de loi (amendements n°s 8 et 20) règle très sommairement le traitement de données à caractère personnel par le Fonds commun de garantie belge, en faisant pour l'essentiel référence à la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' et au règlement général sur la protection des données.

Il ressort de l'article 22 de la Constitution que les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, et la Cour constitutionnelle considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ²².

À la lumière de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle et des avis rendus par le Conseil d'État, section de législation, le régime précité devra encore être précisé. Ainsi, il faudra encore ajouter, notamment, une disposition décrivant les données de santé qui peuvent être traitées.

Par ailleurs, il découle de l'article 9 du règlement général sur la protection des données que le traitement de données relatives à la santé est interdit, sauf si l'une des conditions

²¹ Par exemple, l'on pourrait songer à un refus répété ne reposant pas sur des motifs raisonnables justifiant le refus de la demande ou l'impossibilité d'accéder à la demande.

²² Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 et C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

mentionnées au paragraphe 2 de cette disposition est remplie. Il doit dès lors pouvoir être justifié que le traitement envisagé est nécessaire pour les finalités qu'il poursuit et que le traitement de données relatives à la santé remplit l'une des conditions mentionnées à l'article 9, paragraphe 2, du règlement général sur la protection des données.

20. La dernière phrase de l'article 24/1 proposé (amendement n° 20) répète inutilement la phrase la précédant immédiatement. Les deux phrases devraient être fusionnées en une seule phrase.

Amendements n^{os} 9 et 21

21. L'amendement n° 21 propose erronément de remplacer la totalité de l'article 25 au lieu de remplacer uniquement le paragraphe 3 de cet article. Il convient donc de prévoir, par analogie avec ce qui est le cas pour l'amendement n° 9, un remplacement limité à l'article 25, § 3, du projet de loi. La disposition proposée, qui se réfère aux experts visés aux paragraphes 1^{er} et 2 précédents de l'article 25, serait sinon sans objet.

22. Si les amendements n^{os} 9 ou 21 sont adoptés, cela nécessitera en outre une modification de l'article 25, § 4, du projet de loi. Les amendements proposés remplacent en effet la notion d'« expert-arbitre » (« expert-arbiter »), mentionnée à l'article 25, § 3, du projet de loi, par la notion de « troisième expert », si bien que le paragraphe 4 de l'article 25 (qui fait encore mention actuellement de la notion d'« expert-arbitre ») devra encore être adapté.

Amendements n^{os} 11, 23 et 31

23. Dans les amendements n^{os} 11 et 23, l'asbl TRIP est désignée comme étant le point de contact unique terrorisme et il est précisé que sous le contrôle de la FSMA, cette asbl peut déléguer l'exécution d'une partie de ses missions au Fonds commun de garantie belge. La justification de l'amendement n° 23 mentionne que le but est de simplifier les démarches. L'amendement n° 31 permet à l'asbl TRIP de déléguer l'exécution d'une partie de ses missions à « l'assureur désigné », qui vise également le Fonds commun de garantie belge (voir aussi à cet égard l'observation formulée au point 7).

Il faudrait clarifier la manière dont la FSMA doit exercer son rôle de contrôle à cet égard (par exemple, au moyen d'un mécanisme d'approbation préalable ou d'une autre forme de supervision), ou prévoir une délégation au Roi à ce sujet afin qu'il définisse les modalités relatives aux règles de contrôle.

24. Si les amendements n^{os} 11 et 23 devaient être adoptés, cela impliquerait que l'article 29, § 2, du projet de loi soit omis. Dans ce cas, il faudrait encore prévoir une renumérotation des paragraphes suivants de l'article 29 du projet de loi.

Amendements n^{os} 14 et 26

25. Les textes néerlandais et français de l'alinéa 1^{er} de l'article 34 du projet de loi, proposé par l'amendement n° 14, sont discordants. Dans le texte néerlandais, on remplacera le membre de phrase « in de plaats gesteld van deze rechtspersoon » par le membre de phrase « gesubrogeerd tegen deze rechtspersoon » (comparer le texte actuel de l'article 34, alinéa 1^{er}, du projet de loi, et le texte de l'amendement n° 26).

26. Si les amendements n^{os} 14 et 26 sont adoptés, il faudra encore adapter l'alinéa 4 de l'article 34 du projet de loi en y remplaçant les mots « de l'asbl TRIP » par les mots « du Fonds commun de garantie belge ».

Amendement n° 25

27. La rédaction de l'amendement n° 25 à l'article 33, alinéa 1^{er}, du projet de loi sera corrigée comme suit :

« Dans l'alinéa 1^{er}, remplacer les mots “Les participants communiquent à l'asbl TRIP les montants qu'ils ont versés aux victimes” par les mots “Le Fonds commun de garantie belge communique à l'asbl TRIP les montants qu'il a versés aux victimes” ».

Amendements n^{os} 27 et 29

28. À l'article 4, 35°, proposé (amendement n° 27), et à l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé (amendement n° 29), on remplacera chaque fois la notion de « memorandum van overeenstemming » par la notion de « protocol » dans le texte néerlandais ²³.

29. À l'article 23, § 2, alinéa 2, proposé, du projet de loi (amendement n° 29), les mots « zoals bedoeld in paragraaf 2, eerste lid, » dans le texte néerlandais ne correspondent pas aux mots « visée au présent paragraphe, » dans le texte français. Il peut suffire d'écrire « visée à l'alinéa 1^{er}, » (« zoals bedoeld in het eerste lid »).

Amendement n° 37

30. Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé que les mots « Dans le cadre de », dans la phrase proposée de l'article 25, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet de loi, soient remplacés par les mots « Dans le cas visé à ».

31. Dans un souci d'uniformité, il y a lieu de remplacer le mot « aangeduid » par le mot « aangesteld » dans le texte néerlandais de la phrase proposée de l'article 25, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

²³ L'intention est en effet de viser le protocole du 22 mai 2019 (voir l'observation n° 11).

32. Il est pourvu à l'exécution d'une loi au moyen d'« arrêtés d'exécution »²⁴ (et non : arrêtés d'application). Le texte de l'amendement n° 37 devra être adapté en conséquence.

Amendements n°s 39 et 41

33. Dans un souci de concordance entre le texte néerlandais et le texte français, il convient de remplacer la référence à « l'article 19, paragraphe 3 » dans le texte français de l'article 9, § 3, alinéas 3 et 4, proposé, du projet de loi (amendement n° 39) par une référence à « l'article 19, alinéa 3 ». En effet, l'article 19 du projet de loi n'est pas divisé en paragraphes, mais bien en alinéas. Pour la même raison, la modification de l'article 19 du projet de loi, proposée par l'amendement n° 41, devrait également prévoir, dans le texte français, l'insertion d'un nouvel alinéa et non l'insertion d'un nouveau paragraphe.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

²⁴ En néerlandais, « uitvoeringsbesluiten » au lieu de « toepassingsbesluiten ».