# RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.251/1
van 6 oktober 2023

over

amendementen op een wetsontwerp ‘betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2929/013)

# CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 74.251/1
du 6 octobre 2023

sur

des amendements à un projet de loi ‘relatif à l’indemnisation des victimes d’un acte de terrorisme et relatif à l’assurance contre les dommages causés par le terrorisme’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-2929/013)

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

Op 24 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 7 september 2023,[*] een advies te verstrekken over amendementen op een wetsontwerp 'betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme' (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2929/013).

De amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 28 september 2023. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Inge VOS en Tim CORTHAUT, 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 Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 oktober 2023.

*

Le 24 juillet 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, prorogé jusqu'au 7 septembre 2023 [**], sur des amendements à un projet de loi 'relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-2929/013).

Les amendements ont été examinés par la première chambre le 28 septembre 2023. La chambre était composée de Wouter PAS, président, conseiller d'État, Inge VOS et Tim CORTHAUT, 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 Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 octobre 2023.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

[**] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

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 beperkt tot 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 EN DE AMENDEMENTEN

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

De nu om advies voorgelegde amendementen nrs. 49 tot 63 (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 2929/13) strekken ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het voormelde wetsontwerp 'betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme' dat op 6 juli 2023 in tweede lezing is aangenomen (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 2929/12).

De meeste amendementen hernemen amendementen die eerder werden onderzocht door de Raad van State. Nieuw zijn echter de amendementen nrs. 49, 50 en 63, die er alle drie toe strekken – zij het via verschillende technieken – om slachtoffers van de aanslagen van 22 maart 2016 (amendementen nrs. 49 en 50) of zelfs alle terreurslachtoffers (amendement nr. 63) de kans te bieden om alsnog een verzoek tot schadeloosstelling in te dienen, ook al zijn de vigerende termijnen daartoe al verstreken.

## OMVANG VAN HET ONDERZOEK

3. De amendementen nrs. 49 tot 63, die door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers om advies zijn voorgelegd, zijn ingediend nadat de Raad van State, afdeling Wetgeving, eerder reeds vier adviezen heeft uitgebracht. Over het aanvankelijke voorontwerp[2] heeft de afdeling Wetgeving op 27 juli 2022 het advies 71.696/1 verleend.[3] Op 15 mei 2023 heeft de afdeling Wetgeving de adviezen 73.257/1, 73.258/1 en 73.259/1 verleend over de amendementen nrs. 1, 2 tot 31 en 33 tot 42 bij een wetsontwerp 'betreffende de

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 2929/1.

[3] Adv.RvS. 71.696/1 van 27 juli 2022 over een voorontwerp van wet 'betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een terroristische daad en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme'.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme'.

In de regel verleent de Raad van State, afdeling Wetgeving, geen nieuw advies over bepalingen die al eerder onderzocht zijn of die gewijzigd zijn ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen, tenzij de juridische context intussen gewijzigd is.

Daarom zijn de volgende amendementen niet opnieuw onderzocht:

- de amendementen nrs. 51 tot 57 omdat de inhoud ervan samenvalt met de amendementen nrs. 15 tot 21, die door de afdeling Wetgeving reeds onderzocht zijn in de adviezen 73.257/1, 73.258/1 en 73.259/1;

- de amendementen nrs. 58 tot 61 omdat de inhoud ervan samenvalt met de amendementen nrs. 23 tot 26, die door de afdeling Wetgeving reeds onderzocht zijn in de adviezen 73.257/1, 73.258/1 en 73.259/1;

- amendement nr. 62, omdat het ertoe strekt gevolg te geven aan de adviezen 73.257/1, 73.258/1 en 73.259/1.

Het hiernavolgende onderzoek is aldus beperkt tot de amendementen nrs. 49, 50 en 63.

## ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

### A. Voorafgaande opmerking

4. De onderzochte 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.

### B. Doelstelling en draagwijdte van de amendementen

5.1. Uit de toelichting bij de amendementen en de antwoorden van de gemachtigden blijkt dat tijdens de hoorzittingen die op 7 december 2022 werden gehouden in de commissie voor Economie en uit andere getuigenissen van slachtoffers van terroristische aanslagen is gebleken dat de bestaande verjaringstermijnen voor het instellen van een verzoek tot schadeloosstelling te kort zijn. In de toelichting bij amendement nr. 49 wordt het beoogde doen herleven van de voormelde termijnen als volgt verantwoord:

> "Tijdens de hoorzittingen die op 7 december 2022 in de commissie voor Economie werden gehouden, hebben meerdere sprekers de aandacht gevestigd op het feit dat de termijn van drie jaar waarover de slachtoffers van de aanslagen van 22 maart 2016 beschikken om een verzoek tot schadeloosstelling in te dienen voor sommige gevallen veel te kort kan zijn.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

Voor sommige slachtoffers zijn de schadelijke gevolgen van de aanslagen voor hun leven pas na die termijn aan het licht gekomen.

Voor anderen waren de geestelijke, lichamelijk of sociale kwetsuren dermate groot dat zij niet bij machte waren een verzoek in te dienen binnen de hun toegemeten termijn.

Het is derhalve absoluut noodzakelijk dat die categorieën van slachtoffers niet in de steek worden gelaten en dat zij aanspraak kunnen maken op een schadeloosstelling. Aangezien de indieners van het wetsontwerp van oordeel waren dat de verjaringstermijn voor de aanvraag tot schadeloosstelling in het verleden te kort was, hebben zij overigens beslist die termijn te verlengen van drie tot tien jaar voor toekomstige slachtoffers van aanslagen.

Om die reden wordt voorgesteld de termijn ook voor de slachtoffers van de aanslagen van 22 maart 2016 te verlengen van drie tot tien jaar."

5.1.1. Het betreft in de eerste plaats de wettelijke termijnen van drie jaar, meer bepaald de termijn voor het instellen van een rechtsvordering tot betaling van de vergoedingen in artikel 69, eerste lid, van de wet van 10 april 1971 'betreffende de arbeidsongevallen'[4] en de termijn voor het instellen van een rechtsvordering van de benadeelde van artikel 8*bis*, § 5, van de wet van 30 juli 1979 'betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen', voor wat betreft vorderingen die gebaseerd zijn op artikel 8, zevende lid, van dezelfde wet[5]. Het betreft daarnaast de termijn die geldt voor vorderingen gesteld op grond van artikel 29*bis* van de wet van 21 november 1989 'betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen', dat geen termijn voorschrijft. Artikel 29*bis* van de wet van 21 november 1989 omvat geen regels inzake de verjaring, waardoor de algemene regels van de artikelen 88 en 89 van de wet van 4 april 2014 'betreffende de verzekeringen' moeten worden toegepast, waarbij eveneens een termijn van drie jaar geldt voor het instellen van een verzoek tot schadeloosstelling.

5.1.2. Bij elk van die verjaringsregimes moet niettemin rekening worden gehouden met gevallen waarin de termijn zou worden geschorst, met name ten aanzien van minderjarigen en wilsonbekwamen en de verzekerde, de begunstigde of de benadeelde die zich door overmacht in de onmogelijkheid bevindt om binnen de voorgeschreven termijn op te treden.[6]

5.2. Daarnaast moet ook nog worden gewezen op de mogelijkheid voor slachtoffers die niet vergoed worden door de sociale zekerheid of een private verzekering om in ondergeschikte orde een beroep te doen op het mechanisme van afdeling IV van hoofdstuk III van de wet van 1 augustus 1985 'houdende fiscale en andere bepalingen', waarbij de vergoeding ten laste komt van het Fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele

[4] Deze bepaling luidt: "De rechtsvordering tot betaling van de vergoedingen verjaart na drie jaar. De rechtsvordering tot terugvordering van onverschuldigde vergoedingen verjaart na drie jaar."

[5] Deze bepaling luidt: "Onverminderd artikel 2277*ter* van het Burgerlijk Wetboek, verjaart iedere rechtsvordering van de benadeelde die gebaseerd is op artikel 8, zevende lid, door verloop van drie jaar te rekenen vanaf de datum van het schadegeval."

[6] Zie in dat verband enerzijds de artikelen 70 van de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1970 en artikel 8*bis*, § 5, van de wet van 30 juli 1979 'betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen' die naar het gemene recht verwijzen, en anderzijds artikel 89 van de wet van 4 april 2014 'betreffende de verzekeringen', dat hiervoor een meer uitgewerkte regeling heeft.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

redders. Die mogelijkheid zal ook in de toekomst blijven bestaan op grond van de artikelen 9 en 10 van het wetsontwerp. Hier geldt eveneens een termijn van drie jaar, weliswaar te rekenen vanaf de bekendmaking van het koninklijk besluit waarbij de terroristische aanslag werd erkend.[7]

5.2.1. Wat die termijn betreft moet echter worden gewezen op het arrest nr. 91/2022 van 30 juni 2022 waarin het Grondwettelijk Hof oordeelde 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 voor de rechten van de mens.

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."

5.2.2. In advies 71.696/1 van 27 juli 2022 over het voorontwerp van wet dat nadien het wetsontwerp waarop de voorliggende amendementen zijn ingediend is geworden, wees de Raad van State, afdeling Wetgeving er al op dat de stellers van het voorontwerp er goed aan doen om artikel 42*quinquies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 aan te passen om zodoende gevolg te geven aan het voornoemde arrest van het Grondwettelijk Hof.[8] Het wetsontwerp werd op dit punt nog niet aangevuld.

[7] Artikel 42*quinquies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 'houdende fiscale en andere bepalingen'.

[8] Zie opmerking 6 van dat advies.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

5.3. Het wetsontwerp komt wel tegemoet aan de te kort geachte verjaringstermijnen voor de verzekeringsinstrumenten, doordat in artikel 24 van het wetsontwerp in een verjaringstermijn van 10 jaar wordt voorzien die loopt vanaf de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van het in artikel 5 van het wetsontwerp bedoelde koninklijk besluit dat de terroristische aanslag erkent. Die regeling geldt echter slechts voor toekomstige aanslagen.

5.4. De voorliggende amendementen beogen daarenboven ook de slachtoffers van eerdere aanslagen, in het bijzonder de aanslagen van 22 maart 2016, die worden geconfronteerd met de huidige korte termijnen tegemoet te komen.

5.4.1. Amendement nr. 50 bepaalt in dat verband dat de verjaringstermijn voor de indiening van elke vraag voor schadeloosstelling voor de (directe en indirecte) slachtoffers van de aanslagen in Brussel van 22 maart 2016 wordt verlengd met vijf jaar vanaf de inwerkingtreding van het wetsontwerp. Een verlenging is echter slechts mogelijk met betrekking tot verjaringstermijnen die op dat ogenblik nog niet zijn verstreken, zodat dit amendement – gelet op de standaardverjaringstermijnen van drie jaar – enkel relevant zal zijn voor die gevallen waar de verjaring nog niet is verworven doordat die termijn is geschorst.[9]

5.4.2. Amendement nr. 49 creëert voor de slachtoffers van de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 die nog geen verzoek tot schadeloosstelling hebben ingediend de mogelijkheid om dit vanaf de inwerkingtreding van de wet alsnog te doen, en dat tot 22 maart 2026. Het amendement laat bijgevolg de materiële voorwaarden voor het verkrijgen van een schadeloosstelling ongemoeid, maar heropent de reeds verstreken termijn om die schadeloosstelling aan te vragen.

5.4.3. Amendement nr. 63 geeft alle slachtoffers die niet tijdig een verzoek tot schadeloosstelling hebben kunnen indienen bij de verzekeraar voor de inwerkingtreding van het wetsontwerp alsnog tien jaar de tijd, vanaf de inwerkingtreding van het wetsontwerp, om de krachtens artikel 22 aangestelde verzekeraar aan te spreken. Dit amendement gaat niet enkel voorbij aan de reeds ingetreden verjaring, maar lijkt ook de materiële voorwaarden van het verkrijgen van een schadeloosstelling te wijzigen door daarop de nieuwe wet van toepassing te maken.

## C. De gevolgen van de verjaring

6.1. De wetgever beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het vaststellen van een verjaringstermijn. Zo stelde het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 140/2020 van 22 oktober 2020:

> "B.5. Inzake verjaring is er een zodanige verscheidenheid aan situaties dat uniforme regels in het algemeen niet haalbaar zouden zijn en dat de wetgever moet kunnen beschikken over een ruime beoordelingsbevoegdheid wanneer hij die aangelegenheid regelt. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende verjaringstermijnen in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou

[9] Zie daarover randnummer 5.1.2.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die verjaringstermijnen, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen."

6.2. Ter zake kan worden verwezen naar rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens inzake artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) waarin wordt gewezen op de legitieme doelen van een verjaringstermijn:[10]

> "79. The Court reiterates that Article 6 § 1 of the Convention embodies the 'right to a court', of which the right of access, that is, the right to institute proceedings before a court in civil matters, constitutes one aspect. However, this right is not absolute, but may be subject to limitations; these are permitted by implication since the right of access by its very nature calls for regulation by the State. It is also noteworthy that limitation periods are a common feature of the domestic legal systems of the Contracting States. They serve several important purposes, namely to ensure legal certainty and finality, protect potential defendants from stale claims which might be difficult to counter, and prevent the injustice which might arise if courts were required to decide upon events which took place in the distant past on the basis of evidence which might have become unreliable and incomplete because of the passage of time (see, mutatis mutandis, Stubbings and Others v. the United Kingdom, 22 October 1996, §§ 50 and 51, Reports of Judgments and Decisions 1996‑IV)."

6.3. Die redenen van rechtszekerheid en finaliteit van de geschillenbeslechting verantwoorden dan ook dat wat verjaard is in beginsel ook effectief verjaard blijft. Dat beginsel wordt ook tot uiting gebracht in artikel 1.2 van het Burgerlijk Wetboek, dat niet uitsluit dat een wet uitwerking heeft met terugwerkende kracht, maar enkel "voor zover dit geen afbreuk doet aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten".[11]

6.4. *In casu* wordt, doordat het de bedoeling is om reeds verstreken termijnen te doen herleven, afgeweken van het algemeen rechtsbeginsel van de niet-retroactiviteit.[12]

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling

---

[10] EHRM 26 november 2013, nr. 41248/06, *Bogdel t. Litouwen*, overweging 79.

[11] Artikel 1.2 van het Burgerlijk Wetboek luidt als volgt:

> "De wet beschikt alleen voor de toekomst. Zij heeft geen terugwerkende kracht tenzij dit noodzakelijk is voor een doelstelling van algemeen belang.
> Behoudens andersluidende bepaling, is een nieuwe wet niet alleen van toepassing op situaties die na haar inwerkingtreding ontstaan, maar ook op de toekomstige gevolgen van onder de vroegere wet ontstane situaties die zich voordoen of voortduren onder de nieuwe wet, voor zover dit geen afbreuk doet aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten.
> In afwijking van het tweede lid, blijft de oude wet van toepassing op contracten gesloten onder deze wet, tenzij de nieuwe wet van openbare orde of dwingend recht is of de toepassing ervan bepaalt op lopende contracten. De geldigheid van het contract blijft evenwel beheerst door de wet die van toepassing was op het ogenblik van zijn totstandkoming."

[12] Vgl. adv.RvS 49.210/1 van 17 februari 2011 over een ontwerp van amendement 'bij het ontwerp van decreet houdende diverse fiscale en financiële bepalingen', opmerking bij artikel 11.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

van algemeen belang.[13] Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.[14]

6.5. Als verantwoording voor die terugwerkende kracht wordt in de toelichtingen bij de amendementen en de antwoorden van de gemachtigden gewezen op de bijzondere behartigenswaardige situatie van de terreurslachtoffers en het streven om de te kort gebleken termijnen niet enkel voor de toekomst maar ook voor het verleden te verlengen. Die redenen zijn redenen van algemeen belang die op zich overheidsoptreden ten gunste van de slachtoffers kunnen verantwoorden. Om verenigbaar te zijn met de hogere rechtsnormen moet echter ook worden aangetoond dat de concrete vorm van dat overheidsoptreden proportioneel is, dat wil zeggen dat de maatregel ook noodzakelijk moet zijn voor dat doel, rekening houdende met de impact op de legitieme verwachtingen en het eigendomsrecht van de verzekeraars.

D. Beoordeling van de amendementen in het licht van de verjaring

7.1. In de mate dat amendement nr. 50 zich beperkt tot het verlengen van nog lopende verjaringstermijnen is het amendement verenigbaar met wat hiervoor is uiteengezet. Een verlenging van een nog lopende verjaringstermijn is immers slechts een toepassing van de algemene regel in artikel 1.2, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek dat "een nieuwe wet niet alleen van toepassing [is] op situaties die na haar inwerkingtreding ontstaan, maar ook op de toekomstige gevolgen van onder de vroegere wet ontstane situaties die zich voordoen of voortduren onder de nieuwe wet, voor zover dit geen afbreuk doet aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten". Indien de verjaringstermijn nog niet is verstreken, kan er ook nog geen sprake zijn van onherroepelijk vastgestelde rechten. Hoewel sinds de aanslagen van 22 maart 2016 al meer dan drie jaar zijn verstreken, kan die verlenging mogelijk nog effect hebben voor die slachtoffers ten aanzien van wie de verjaring is geschorst.[15]

7.2. In de mate dat amendement nr. 50 toch de bedoeling zou hebben om ook gevolgen te hebben voor verjaringstermijnen die al verstreken zijn, zoals de toelichting bij het amendement laat uitschijnen in weerwil van de tekst van het amendement, zou het amendement gelijkaardige gevolgen hebben als amendement nr. 49. In dat laatste amendement wordt een nieuwe kans

[13] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.16.2; GwH 19 juli 2018, nr. 100/2018, B.13; GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021, B.6; GwH 23 juni 2022, nr. 85/2022, B.10.2.

[14] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

[15] Zie randnummer 5.1.2.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

gegeven om – onder de op 22 maart 2016 geldende materiële voorwaarden – alsnog een verzoek tot schadeloosstelling in te dienen. Op die manier wordt afbreuk gedaan aan "onherroepelijk vastgestelde rechten". De verjaringstermijn maakt het immers mogelijk voor verzekeraars om een schadegeval af te sluiten en de daartoe benodigde provisies aan te passen. De voorliggende amendementen leiden ertoe dat die afhandeling wordt verstoord, doordat nog tot 22 maart 2026 (amendement nr. 49) of tot vijf jaar na de inwerkingtreding van het wetsontwerp (amendement nr. 50) nieuwe claims kunnen worden ingediend, met een corresponderende verhoging van de lasten voor de verzekeraars. Daaraan wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat het gaat om claims onder de voorwaarden zoals die bestonden op 22 maart 2016 zodat, als ze wel tijdig waren ingesteld, wel ten laste zouden zijn gekomen van die verzekeraars. De verjaringstermijn heeft immers net tot doel om de omvang van het schadegeval op een bepaald ogenblik in de tijd definitief vast te stellen zodat de verzekeraars de nodige technische provisies kunnen aanleggen om het schadegeval zowel juridisch als bedrijfsmatig definitief af te handelen. Dit wordt door de amendementen doorkruist.

7.3. Amendement nr. 63 heeft eveneens een impact op dossiers die al verjaard zijn en waarvoor de verzekeraars mochten aannemen dat hun technische provisies definitief konden worden vastgelegd. De impact van het amendement is echter nog groter, doordat het personeel toepassingsgebied alle eerdere terreuraanslagen lijkt te omvatten en de nieuwe termijn tien jaar zou bedragen na de inwerkingtreding van het wetsontwerp. Bovendien lijkt de verwijzing naar "de krachtens artikel 22 aangestelde verzekeraar" te suggereren dat de aanspraken bovendien moeten gebeuren volgens de nieuwe wet, en niet op basis van de regelgeving zoals die op het moment van de aanslag gold.

7.4. De onder randnummers 7.2 en 7.3 aangehaalde amendementen komen de afdeling Wetgeving disproportioneel voor. Er moet weliswaar begrip worden opgebracht voor het bijzondere leed dat de slachtoffers van terreuraanslagen met zich meedragen, maar dat verantwoordt op zich nog niet de proportionaliteit van de voorliggende amendementen. Er moet immers ook worden aangetoond dat de manier waarop die doelstelling wordt nagestreefd evenredig is, en dus noodzakelijk om die doelstelling na te streven.

7.4.1. In de eerste plaats wordt geen onderscheid gemaakt op basis van de reden van de laattijdigheid van het verzoek. Nochtans wordt de verjaringstermijn naar vigerend recht al geschorst bij werkelijke overmacht.[16] De noodzaak van een bijkomende regeling voor terreurslachtoffers wordt daardoor minstens ten dele ondergraven.

7.4.2. Ten tweede, hoewel aangenomen kan worden dat het specifieke leed van terreurslachtoffers aanleiding geeft tot een bijzondere vorm van solidariteit verantwoordt dit nog niet waarom die solidariteit noodzaakt om afbreuk te doen aan verworven rechten en plichten in hoofde van de verzekeraars.[17] De overheid heeft immers ook minder vergaande middelen ter beschikking om deze slachtoffers bij te staan. In het bijzonder moet worden opgemerkt dat de al aangehaalde wet van 1 augustus 1985, in samenhang met de wet van 18 juli 2017 'betreffende de

[16] Zie randnummer 5.1.2.

[17] Het is bovendien niet onwaarschijnlijk dat de last ook binnen de groep van betrokken verzekeraars ook nog eens disproportioneel terecht zal komen bij sommigen van hen, bijvoorbeeld omdat zij de verzekeraar waren van de metro of de luchthaven.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme' reeds in mechanismen voorziet waarbij de overheid terreurslachtoffers bijstaat die bij de sociale zekerheid en de private verzekeraars geen ondersteuning of vergoeding hebben gekregen, en waarbij de "nationale solidariteit" met die slachtoffers ten laste wordt gelegd van een publiek fonds.

In dat publiek fonds schuilt ook het fundamentele onderscheid met het in de toelichting bij amendement nr. 50 aangehaalde arrest nr. 91/2022 van het Grondwettelijk Hof van 30 juni 2022, dat onder randnummer 5.2 reeds werd geciteerd. Het ongrondwettig verklaren van de verjaringstermijn in artikel *42quinquies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 had geen negatieve gevolgen voor eerdere verworven private rechten. Dat is fundamenteel anders bij de voorliggende regeling, die wel afbreuk doet aan onherroepelijk vastgestelde rechten en waarbij er ook minder vergaande middelen voorhanden zijn om deze slachtoffers bij te staan.

Er moet echter worden vastgesteld dat de termijnen van de wet van 1 augustus 1985 juist niet lijken te worden geviseerd door de amendementen, nu in de toelichtingen erbij enkel wordt verwezen naar verschillende soorten verzekeringen.

E. Beoordeling van de amendementen in het licht van het gelijkheidsbeginsel

8. De voorliggende amendementen doen bovendien verschillende vragen rijzen vanuit het gelijkheidsbeginsel. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het doel.[18]

8.1. In de eerste plaats moet worden gewezen op het onderscheid tussen personen die wel tijdig een dossier hebben ingediend, dat door de korte termijn mogelijk onvolledig was, en zij die alsnog een nieuwe kans krijgen. In dat verband kan worden gewezen op advies 63.778/3 van 28 juni 2018 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen wat de hulp aan de slachtoffers van terrorisme en de slachtoffers van zogenaamde 'cold cases' betreft', waar de Raad van State, afdeling Wetgeving het volgende uiteenzette:

[18] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

"17. Sommige bepalingen van de aan te nemen wet hebben uitwerking met ingang van (niet: sinds) 22 maart 2016,[19] dit is de datum van de terroristische aanslagen in Brussel, alsook de datum waarop de meeste artikelen van 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' uitwerking kregen.[20]

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.[21] Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.[22]

In zoverre de voorwaarden om financiële hulp te bekomen op bepaalde punten soepeler zijn, is de terugwerkende kracht aanvaardbaar. Niettemin zal erover gewaakt dienen te worden dat slachtoffers die niet aan de thans geldende voorwaarden, maar wel aan de nieuwe voorwaarden voldoen, nog over de mogelijkheid of voldoende tijd beschikken om een dossier of een nieuw dossier in te dienen of het bestaande dossier aan te vullen."

Voor zover de amendementen doorgang kunnen vinden moeten ze minstens worden aangevuld met regelingen die het mogelijk maken dat ook die eerste groep alsnog de kans krijgt om hun eerdere verzoek tot schadeloosstelling aan te vullen of uit te breiden.

8.2. In de tweede plaats is onduidelijk waarom de regeling wordt beperkt tot slachtoffers. Hierover ondervraagd deelde de als gemachtigde aangeduide indiener van amendement nr. 49 het volgende mee:

"Par ailleurs, pour être complet, l'amendement devrait être corrigé pour élargir le bénéfice du nouveau délai aux demandes d'aides financières introduites sur la base

---

[19] *Voetnoot 9 van het aangehaalde advies:* Meer bepaald de artikelen 15, 16 en 27 tot 30. In de memorie van toelichting wordt verkeerdelijk gewag gemaakt van de artikelen 14 en 15 in plaats van de artikelen 15 en 16, wat dient te worden verholpen.

[20] *Voetnoot 10 van het aangehaalde advies:* De vraag kan evenwel rijzen of de retroactiviteit, gelet op het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, nog niet moet worden uitgebreid tot daarvoor plaatsgevonden terroristische aanslagen.

[21] *Voetnoot 11 van het aangehaalde advies:* Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

[22] *Voetnoot 12 van het aangehaalde advies:* Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3. Vgl. GwH 13 juni 2013, nr. 87/2013, B.7 (waar de term "buitengewone" in plaats van "uitzonderlijke" werd gehanteerd).

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

> l'article 42quinquies, §2, de la loi du 1er août 1985 qui n'auraient pas été introduites dans le délai de 3 ans à partir de la publication de l'arrêté royal du 15 mars 2017 portant reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme au sens de l'article 42bis de la loi du 1 août 1985 (M.B. le 17 mars 2017), soit avant le 17 mars 2020."

Artikel 42*quinquies*, § 2, van de wet van 1 augustus 1985 heeft betrekking op de vergoeding van occasionele redders. Het lijkt inderdaad verantwoord om ook hen dezelfde bijkomende termijn toe te kennen als de slachtoffers.

8.3. De toevoeging van een verwijzing naar artikel 42*quinquies*, § 2, van de wet van 1 augustus 1985 doet echter – mede in het licht van wat al onder randnummer 7.4.2 is uiteengezet – de vraag rijzen waarom de termijnverlengingen niet ook zouden gelden voor artikel 42*quinquies*, § 1, van de wet van 1 augustus 1985, dat net als opvangnet dient voor terreurslachtoffers die niet geholpen worden door de sociale zekerheid of de private verzekeraars.

8.4. Bovendien moet verantwoord worden op welke terreurslachtoffers de uitbreiding van toepassing wordt gemaakt.

8.4.1. De amendementen nrs. 49 en 50 beperken zich tot de terreuraanslagen van 22 maart 2016, en lijken ingegeven door de problemen waarmee de slachtoffers van die aanslagen werden geconfronteerd. Er moet echter worden vastgesteld dat bij vier koninklijk besluiten veel meer terreuraanslagen als dusdanig werden erkend: het koninklijk besluit van 15 maart 2017 'tot erkenning van daden als daden van terrorisme in de zin van artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985', het koninklijk besluit van 26 oktober 2017 'tot erkenning van daden als daden van terrorisme in de zin van artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985', het koninklijk besluit van 25 december 2017 'tot erkenning van daden als daden van terrorisme in de zin van artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985' en het koninklijk besluit van 19 juli 2018 'tot erkenning van daden als daden van terrorisme in de zin van artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985'. Die besluiten maken melding van de volgende aanslagen (chronologische weergave):

- de aanslag op de metro, op 8 juni 2012, te Brussel (België);
- de aanslag op het Joods museum, op 24 mei 2014, te Brussel (België);
- de aanslag op een supermarkt, op 9 januari 2015, te Parijs (Frankrijk);
- de aanslag op straat, op 6 maart 2015, te Bamako (Mali);
- de aanslag op een museum, op 18 maart 2015, te Tunis (Tunesië);
- de aanslag op een strand, op 26 juni 2015, te Sousse (Tunesië);
- de aanslag op een concertzaal en andere plaatsten, op 13 november 2015, te Parijs (Frankrijk);
- de aanslag op een hotel, op 20 november 2015, te Bamako (Mali);
- de aanslag op de luchthaven te Zaventem en op het metrostation Maalbeek te Brussel, op 22 maart 2016 (België);

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

- de aanslag op de openbare weg, op 14 juli 2016, te Nice (Frankrijk);
- de aanslag op straat, op 6 augustus 2016, te Charleroi (België);
- de aanslag op straat, op 5 oktober 2016, te Schaarbeek (België);
- de aanslag in een discotheek, op 1 januari 2017, te Istanboel (Turkije).
- de aanslag op straat, op 7 april 2017, te Stockholm (Zweden);
- de aanslag op straat, op 17 augustus 2017, te Barcelona (Spanje);
- de aanslag op straat, op 25 augustus 2017, te Brussel (België);
- de aanslag op straat, op 31 oktober 2017, te New-York (VS);
- de aanslag op straat, op 29 mei 2018, te Luik (België).

Op basis van het wetgevingsdossier ziet de Raad van State niet in waarom de afhandeling van die andere dossiers – waarvan sommige bovendien betrekking hebben op feiten in het buitenland – minder complex en overweldigend zou zijn voor de slachtoffers.

8.4.2. Omgekeerd lijkt amendement nr. 63 geen enkele beperking te bevatten van de in aanmerking komende aanslagen. Op die manier komen theoretisch ook gebeurtenissen uit de vorige eeuw nog in aanmerking voor een nieuw verzoek tot schadeloosstelling, al rijst de vraag volgens welke criteria de kwalificatie als "terreuraanslag" moet worden aangetoond. Uit de antwoorden van de gemachtigde blijkt echter dat de indieners van dat amendement in de eerste plaats dezelfde lijst van erkende aanslagen voor ogen hadden. Dat moet in de tekst van het amendement worden geëxpliciteerd.

Niettemin rijst dan nog een bijkomend gelijkheidsprobleem doordat amendement nr. 63 voor elk van die aanslagen een nieuwe termijn van 10 jaar laat ingaan vanaf de datum van de inwerkingtreding van het wetsontwerp. Dat zou betekenen dat de feitelijke verjaringstermijn voor de eerste aanslag bijna 6 jaar langer zou zijn dan die voor de laatste aanslag. Om daaraan tegemoet te komen stelde de gemachtigde de volgende oplossing voor:

> "In artikel 24 van het wetsontwerp DOC 55 2929 is bepaald dat de verjaringstermijn voor de indiening van elke vraag voor schadeloosstelling tien jaar bedraagt na bekendmaking van het in artikel 5 bedoelde koninklijk besluit in het Belgisch Staatsblad. De indieners van het wetsontwerp DOC 55 2929 en de amendementen op dat wetsontwerp hebben aldus geoordeeld dat de termijn van drie (of later een aangepaste termijn in het wetsontwerp van vijf jaar) te kort kan zijn, o.a. om de medische schade goed te kunnen beoordelen. Ook tijdens de hoorzittingen van 7 december 2022 in de commissie voor Economie hebben verschillende sprekers aangestipt dat de termijn van drie jaar waarover de slachtoffers van de aanslagen van 22 maart 2016 beschikken om een verzoek tot schadeloosstelling in te dienen te kort kan zijn.
>
> Met de beoogde verlening naar tien jaar is rekening gehouden met de termijn die is opgenomen in het wetsontwerp (10 jaar) en de verwachte inwerkingtreding (2023), dus 2033. Deze termijn is volgens ons niet onredelijk lang en is te verantwoorden door het uitzonderlijk karakter van een daad van terrorisme en de gevolgen daarvan voor de

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

slachtoffers. Posttraumatische en neurologische aandoeningen kunnen vele jaren later optreden. Veel mensen die psychologisch geraakt zijn, worden pas slachtoffer na een lange evolutie. Sommige slachtoffers van de aanslagen van 22 maart 2016 hebben zeven jaar na de feiten nog geen stappen gezet met het oog op een schadeloosstelling.

Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de Raad van State zouden we eventueel 10 jaar kunnen rekenen vanaf de datum van elk Koninklijk Besluit tot erkenning van een terroristische daad:

- 15 maart 2027 voor de aanslagen erkend door het KB van 15 maart 2017;

- 26 oktober 2027 voor de aanslagen erkend door het KB van 26 oktober 2017;

- 25 december 2027 voor de aanslagen erkend door het KB van 25 december 2017;

- 19 juli 2028 voor de aanslagen erkend door het KB van 19 juli 2018.

Wat betreft het bewijzen van het oorzakelijk verband tussen de schade en de aanslagen. Dat is inderdaad een belangrijke vraag die niet eenduidig beantwoord kan worden, aangezien elk slachtoffer en elke situatie uniek is. Enerzijds is het niet zo omdat sommige slachtoffers het moeilijk vinden om hun status als slachtoffer te erkennen en hun rechten op te eisen, dat ze geen actie hebben ondernomen zoals bijvoorbeeld therapeutische behandeling. Sommige slachtoffers zijn sinds de aanslagen niet in staat geweest om weer aan het werk te gaan. Anderzijds kan een psychiatrisch onderzoek door een gekwalificeerde deskundige zelfs jaren na de traumatische gebeurtenis licht werpen op het trauma en een passende beoordeling mogelijk maken.

In een ideale situatie zouden slachtoffers geïnformeerd moeten zijn over hun status als slachtoffer en zouden ze bewust moeten worden gemaakt van de risico's op het ontwikkelen van ernstige ziekten. Slachtoffers zouden zorg moeten krijgen en worden onderworpen aan psychologische onderzoeken. De Belgische staat faalde hierin.

In de praktijk hebben alle wetgeving die is aangenomen als reactie op de aanslagen van 22 maart 2016 overgangsbepalingen of bepalingen met terugwerkende kracht opgenomen:

- De wet van 18 juli 2017;

- De wet van 15 januari 2019;

- De wet van 3 februari 2019.

Jaren na de aanslagen worden nog steeds medische beoordelingen uitgevoerd die aanleiding geven tot zorg of schadeloossteling. Zelfs vandaag nog laten rechtbanken en gerechtshoven onderzoeken uitvoeren op slachtoffers van eerdere aanslagen. Het is duidelijk dat hoe meer de jaren verstrijken, hoe moeilijker de taak wordt om een oorzakelijk verband vast te stellen tussen de schade en de aanslagen. Maar het is niet onmogelijk."

De door de gemachtigde voorgestelde aanpassing al naargelang van de datum van de erkenning van de aanslag bij koninklijk besluit werkt de ongelijkheid niet volledig weg, maar geeft niettemin een meer objectieve basis voor het startpunt van de termijn.

8.5. Ten slotte moet worden opgemerkt dat een aantal van de redenen die worden aangehaald waarom slachtoffers niet tijdig een verzoek tot schadeloosstelling instellen, zoals het feit dat bepaalde lichamelijke en psychische schade pas later aan het licht komt, of het feit dat slachtoffers gelet op hun fysieke en psychische letsels nog niet klaar waren om zich om andere kwesties dan hun herstel te bekommeren, niet uniek is voor terreurslachtoffers. Ook slachtoffers

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

van natuurrampen, huisbranden of verkeersongevallen kunnen een gelijkaardige diepe traumatische ervaring hebben. Er moet dan ook worden verantwoord waarom de regeling enkel geldt voor terreurslachtoffers, en voor die laatste groep de bestaande overmachtsregeling voor de schorsing van de termijnen[23] niet als voldoende wordt geacht.

F. Conclusie

9. Gelet op het voorgaande lijken de amendementen nrs. 49 en 63 geen doorgang te kunnen vinden, tenzij alsnog in een sluitende verantwoording kan worden voorzien waarom de gewenste bijzondere solidariteit noodzaakt tot het afbreuk doen aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten en plichten.

Amendement nr. 50 kan slechts doorgang vinden in de mate dat het een nog lopende verjaringstermijn slechts zou verlengen, en niet tot gevolg heeft dat een nieuwe aanvraagtermijn wordt geopend. Ook een daartoe beperkt amendement moet niettemin grondig worden herzien in het licht van wat onder opmerking 8 over het gelijkheidsbeginsel is uiteengezet.

Dit alles betekent niet dat de door de indieners van de amendementen gewenste meer vergaande bijstand aan de slachtoffers van terreuraanslagen die niet tijdig een verzoek tot schadeloosstelling hebben ingediend niet op een andere manier kan worden gerealiseerd. Mits rekening wordt gehouden met wat hiervoor is uiteengezet over het gelijkheidsbeginsel, lijkt het niet onmogelijk om een bijzondere solidariteitsregeling uit te werken, in het bijzonder met publieke middelen.

*

[23] Zie randnummer 5.1.2.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

## PORTÉE DE L'AVANT-PROJET ET DES AMENDEMENTS

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

Les amendements nos 49 à 63 (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 2929/13) actuellement soumis pour avis ont pour objet d'apporter différentes modifications au projet de loi précité 'relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme', qui a été adopté en deuxième lecture le 6 juillet 2023 (*Doc. Parl.*, Chambre, 2022-23, n° 2929/12).

La plupart des amendements reproduisent des amendements qui ont été examinés précédemment par le Conseil d'État. Toutefois, les amendements nos 49, 50 et 63 sont nouveaux ; ils ont tous trois pour objet d'offrir – fût-ce en recourant à des techniques différentes – aux victimes des attentats du 22 mars 2016 (amendements nos 49 et 50), voire à toutes les victimes d'actes de terrorisme (amendement n° 63), la possibilité d'encore introduire une demande d'indemnisation, même si les délais en vigueur à cette fin sont dépassés.

## ÉTENDUE DE L'EXAMEN

3. Les amendements nos 49 à 63, qui ont été soumis pour avis par la Présidente de la Chambre des représentants, ont été déposés après que Conseil d'État, section de législation, a déjà donné précédemment quatre avis. En ce qui concerne l'avant-projet initial [2], la section de législation a donné, le 27 juillet 2022, l'avis 71.696/1 [3]. Le 15 mai 2023, la section de législation a donné les avis 73.257/1, 73.258/1 et 73.259/1 sur les amendements nos 1, 2 à 31 et 33 à 42 à un projet de loi 'relative à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme'.

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

[2] *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 2929/1.

[3] Avis C.E. 71.696/1 du 27 juillet 2022 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'.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne en règle générale pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis antérieurs.

C'est la raison pour laquelle les amendements suivants n'ont pas fait l'objet d'un nouvel examen :

- les amendements n$^{os}$ 51 à 57, au motif que leur contenu coïncide avec les amendements n$^{os}$ 15 à 21, qui ont déjà été examinés par la section de législation dans les avis 73.257/1, 73.258/1 et 73.259/1 ;

- les amendements n$^{os}$ 58 à 61, au motif qu'ils sont concordants sur le fond avec les amendements n$^{os}$ 23 à 26, qui ont déjà été examinés par la section de législation dans les avis 73.257/1, 73.258/1 et 73.259/1 ;

- l'amendement n° 62, au motif qu'il entend donner suite aux avis 73.257/1, 73.258/1 et 73.259/1.

L'examen qui suit se limite dès lors aux amendements n$^{os}$ 49, 50 et 63.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### A. Observation préliminaire

4. Les amendements examinés 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.

### B. Objectif et portée des amendements

5.1. Il ressort de la justification des amendements et des réponses des délégués qu'il est apparu lors des auditions menées le 7 décembre 2022 au sein de la commission de l'Économie et qu'il se déduit d'autres témoignages de victimes d'attentats terroristes que les délais de prescription existants pour introduire une demande d'indemnisation sont trop courts. Dans le commentaire de l'amendement n° 49, la réouverture des délais précités est justifiée en ces termes :

> « Lors des auditions menées en Commission de l'Économie, le 7 décembre 2022, plusieurs intervenants ont attiré l'attention sur le fait que le délai de 3 ans pour l'introduction d'une demande d'indemnisation par les victimes des attentats du 22 mars 2016 peut se révéler beaucoup trop court dans certains cas.
>
> En effet, pour certaines victimes, les conséquences dommageables qu'ont eu les attentats sur leur vie ne sont apparues qu'au-delà de ce délai.
>
> Pour d'autres, les blessures morales, physiques ou sociales ont été telles qu'elles n'ont pas été en mesure d'introduire une demande durant le délai imparti.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

Il est donc impératif que ces catégories de victimes ne soient pas abandonnées et puissent bénéficier d'une indemnisation. D'ailleurs, jugeant le délai de prescription de la demande d'indemnisation trop court dans le passé, les auteurs du projet de loi ont décidé de porter le délai de 3 ans à 10 ans pour les futures victimes d'attentats.

Pour cette raison, il est proposé d'allonger le délai de 3 ans à 10 ans, y compris pour les victime[s] des attentais du 22 mars 2016 ».

5.1.1. Il s'agit tout d'abord des délais légaux de trois ans, plus précisément du délai imparti pour intenter une action en paiement des indemnités, visé à l'article 69, alinéa 1er, de la loi du 10 avril 1971 'sur les accidents du travail' [4], et du délai pour intenter une action de la personne lésée, visé à l'article 8*bis*, § 5, de la loi du 30 juillet 1979 'relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances', pour ce qui concerne les actions fondées sur l'article 8, alinéa 7, de la même loi [5]. Il s'agit en outre du délai applicable aux actions intentées sur le fondement de l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs', qui ne prescrit aucun délai. L'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989 ne contient pas de règles en matière de prescription, ce qui signifie que les règles générales des articles 88 et 89 de la loi du 4 avril 2014 'relative aux assurances' doivent être appliquées, un délai de trois ans étant également d'application pour introduire une demande d'indemnisation.

5.1.2. Pour chacun de ces régimes de prescription, il faut néanmoins tenir compte des cas dans lesquels le délai serait suspendu, à savoir à l'égard des mineurs et incapables, et de l'assuré, du bénéficiaire ou de la personne lésée qui se trouve par force majeure dans l'impossibilité d'agir dans les délais prescrits [6].

5.2. En outre, il faut également noter la possibilité pour les victimes qui ne sont pas indemnisées par la sécurité sociale ou une assurance privée de recourir subsidiairement au mécanisme prévu à la section IV du chapitre III de la loi du 1er août 1985 'portant des mesures fiscales et autres', l'indemnisation étant prise en charge par le Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels. Cette possibilité sera également maintenue à l'avenir sur le fondement des articles 9 et 10 du projet de loi. Un délai de trois ans est également applicable en l'occurrence, certes à partir de la publication de l'arrêté royal reconnaissant l'attentat terroriste [7].

[4] Cette disposition s'énonce comme suit : « L'action en paiement des indemnités se prescrit par trois ans. L'action en répétition d'indemnités indues se prescrit par trois ans ».

[5] Cette disposition s'énonce comme suit : « Sans préjudice de l'article 2277*ter* du Code civil, toute action de la personne lésée, fondée sur l'article 8, alinéa 7, se prescrit par trois ans à compter de la date du dommage ».

[6] Voir à cet égard, d'une part, l'article 70 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et l'article 8*bis*, § 5, de la loi du 30 juillet 1979 'relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances' qui font référence au droit commun, et, d'autre part, l'article 89 de la loi du 4 avril 2014 'relative aux assurances', qui contient un dispositif plus élaboré à cet effet.

[7] Article 42*quinquies*, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 'portant des mesures fiscales et autres'.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

5.2.1. En ce qui concerne ce délai, il faut néanmoins noter l'arrêt n° 91/2022 du 30 juin 2022 dans lequel la Cour constitutionnelle a jugé que l'article 42*quinquies*, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 1er 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 1er 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 ».

5.2.2. Dans l'avis 71.696/1 du 27 juillet 2022 sur l'avant-projet de loi devenu par la suite le projet de loi à propos duquel les amendements à l'examen ont été déposés, le Conseil d'État, section de législation, a déjà souligné que les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés d'adapter l'article 42*quinquies*, § 1, 2°, de la loi du 1er août 1985 afin de le conformer ainsi à l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle [8]. Le projet de loi n'a pas encore été complété sur ce point.

5.3. Le projet de loi répond par contre aux délais de prescription estimés trop courts pour les instruments d'assurance, en ce que l'article 24 du projet de loi prévoit un délai de prescription de 10 ans à dater de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté royal reconnaissant l'attentat terroriste, visé à l'article 5 du projet de loi. Ce régime n'est toutefois applicable qu'aux attentats futurs.

[8] Voir l'observation 6 de cet avis.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

5.4. Les amendements à l'examen entendent par ailleurs remédier également aux délais succincts auxquels sont actuellement confrontées les victimes d'attentats antérieurs, en particulier celles des attentats du 22 mars 2016.

5.4.1. L'amendement n° 50 dispose à cet égard que le délai de prescription de toute demande d'indemnisation pour les victimes (directes et indirectes) des attentats de Bruxelles du 22 mars 2016 est prolongé de cinq ans à dater de l'entrée en vigueur du projet de loi. Une prolongation n'est toutefois possible qu'en ce qui concerne les délais de prescription qui ne sont pas encore arrivés à échéance à ce moment-là, si bien que cet amendement – compte tenu des délais de prescription standard de trois ans – ne sera pertinent que pour les cas dans lesquels la prescription n'a pas encore été acquise du fait que ce délai a été suspendu [9].

5.4.2. L'amendement n° 49 offre aux victimes des attentats terroristes du 22 mars 2016 qui n'ont pas encore introduit de demande d'indemnisation la possibilité d'encore introduire une demande à dater de l'entrée en vigueur de la loi, et ce jusqu'au 22 mars 2026. Dès lors, l'amendement ne modifie pas les conditions matérielles d'obtention d'une indemnisation, mais rouvre le délai déjà expiré pour demander cette dernière.

5.4.3. L'amendement n° 63 accorde encore à toutes les victimes qui n'ont pas pu introduire une demande d'indemnisation en temps utile auprès de l'assureur avant l'entrée en vigueur du projet de loi, un délai de dix ans à partir de l'entrée en vigueur du projet de loi pour s'adresser à l'assureur désigné en vertu de l'article 22. Cet amendement méconnaît non seulement la prescription déjà effective, mais semble également modifier les conditions matérielles d'obtention d'une indemnisation en les soumettant à l'application de la nouvelle loi.

## C. Les effets de la prescription

6.1. Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer un délai de prescription. La Cour constitutionnelle a ainsi estimé dans l'arrêt n° 140/2020 du 22 octobre 2020 :

> « B.5. En matière de prescription, la diversité des situations est telle que des règles uniformes ne seraient généralement pas praticables et que le législateur doit pouvoir disposer d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il règle cette matière. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de délais de prescription différents dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces délais de prescription entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées ».

6.2. À cet égard, on peut se reporter à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui souligne les objectifs légitimes d'un délai de prescription [10] :

> « 79. The Court reiterates that Article 6 § 1 of the Convention embodies the 'right

[9] Voir à ce propos l'observation 5.1.2.

[10] Cour eur. D.H., 26 novembre 2013, n° 41248/06, *Bogdel c. Lituanie*, considérant 79.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

to a court', of which the right of access, that is, the right to institute proceedings before a court in civil matters, constitutes one aspect. However, this right is not absolute, but may be subject to limitations; these are permitted by implication since the right of access by its very nature calls for regulation by the State. It is also noteworthy that limitation periods are a common feature of the domestic legal systems of the Contracting States. They serve several important purposes, namely to ensure legal certainty and finality, protect potential defendants from stale claims which might be difficult to counter, and prevent the injustice which might arise if courts were required to decide upon events which took place in the distant past on the basis of evidence which might have become unreliable and incomplete because of the passage of time (see, mutatis mutandis, Stubbings and Others v. the United Kingdom, 22 October 1996, §§ 50 and 51, Reports of Judgments and Decisions 1996‑IV) ».

6.3. Ces motifs liés à la sécurité juridique et à la finalité du règlement des litiges justifient dès lors qu'en principe ce qui est prescrit le reste aussi effectivement. Ce principe est également ancré à l'article 1.2 du Code civil, qui n'exclut pas qu'une loi rétroagisse, mais uniquement « pour autant qu'il ne soit pas ainsi porté atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés » [11].

6.4. En l'espèce, il est dérogé au principe général du droit relatif à la non-rétroactivité en ce que l'intention est de rouvrir des délais déjà expirés [12].

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général [13]. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des

[11] L'article 1.2 du Code civil s'énonce comme suit :

« La loi ne dispose que pour l'avenir. Elle n'a pas d'effet rétroactif à moins que cela ne soit indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

Sauf disposition contraire, la loi nouvelle est applicable non seulement aux situations nées après son entrée en vigueur, mais aussi aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la loi ancienne qui se produisent ou perdurent sous la loi nouvelle, pour autant qu'il ne soit pas ainsi porté atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés.

Par dérogation à l'alinéa 2, la loi ancienne reste applicable aux contrats conclus sous l'empire de cette loi, sauf si la loi nouvelle est d'ordre public ou impérative ou si elle prescrit son application aux contrats en cours. Néanmoins, la validité du contrat demeure régie par la loi applicable au moment de sa conclusion ».

[12] Voir l'avis C.E. 49.210/1 du 17 février 2011 sur un projet d'amendement 'bij het ontwerp van decreet houdende diverse fiscale en financiële bepalingen', observation relative à l'article 11.

[13] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2 ; C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017, B.16.2 ; C.C., 19 juillet 2018, n° 100/2018, B.13 ; C.C., 3 juin 2021, n° 82/2021, B.6 ; C.C., 23 juin 2022, n° 85/2022, B.10.2.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous [14].

6.5. À titre de justification de cette rétroactivité, le commentaire des amendements et les réponses du délégué soulignent la situation particulièrement digne d'intérêt des victimes de terrorisme et la volonté de prolonger non seulement pour le futur, mais également pour le passé, les délais qui se sont révélés trop courts. Ces motifs sont des motifs d'intérêt général qui peuvent justifier en soi l'intervention des autorités en faveur des victimes. Pour être conciliable avec les normes supérieures, il faut toutefois également démontrer que la forme concrète de cette intervention des autorités est proportionnelle, à savoir que la mesure doit aussi être nécessaire au regard de cet objectif, compte tenu des incidences sur les attentes légitimes et le droit de propriété des assureurs.

## D. Appréciation des amendements au regard de la prescription

7.1. Dans la mesure où l'amendement n° 50 se limite à allonger des délais de prescription encore en cours, il est compatible avec ce qui a été exposé ci-dessus. En effet, un allongement d'un délai de prescription encore en cours n'est qu'une application de la règle générale inscrite à l'article 1.2, alinéa 2, du Code civil, qui prévoit que « la loi nouvelle est applicable non seulement aux situations nées après son entrée en vigueur, mais aussi aux effets futurs de situations nées sous l'empire de la loi ancienne qui se produisent ou perdurent sous la loi nouvelle, pour autant qu'il ne soit pas ainsi porté atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés ». Si le délai de prescription n'est pas encore expiré, il ne peut pas non plus être question de droits irrévocablement fixés. Bien que plus de trois années se soient déjà écoulées depuis les attentats du 22 mars 2016, cet allongement pourrait potentiellement encore avoir un effet pour les victimes à l'égard desquelles la prescription est suspendue [15].

7.2. Dans la mesure où l'intention de l'amendement n° 50 serait néanmoins d'avoir également des conséquences pour les délais de prescription qui ont déjà expiré, comme la justification de l'amendement le fait apparaître, contrairement à ce que dispose le texte de l'amendement, il aurait des effets similaires à ceux de l'amendement n° 49. Ce dernier amendement offre une nouvelle possibilité – dans le respect des conditions matérielles en vigueur au 22 mars 2016 – d'introduire encore une demande d'indemnisation. Il est ainsi porté atteinte aux « droits irrévocablement fixés ». En effet, le délai de prescription permet aux assureurs de clôturer un sinistre et d'adapter les provisions nécessaires à cet effet. Les amendements à l'examen ont pour effet de perturber ce traitement, en ce que de nouvelles demandes d'indemnisation peuvent encore être introduites jusqu'au 22 mars 2026 (amendement n° 49) ou jusqu'à cinq ans après l'entrée en vigueur du projet de loi (amendement n° 50), impliquant une augmentation correspondante des charges pour les assureurs. Le fait qu'il s'agisse de demandes d'indemnisation introduites aux conditions en vigueur le 22 mars 2016 ne remet pas en cause ce constat, de sorte que, si elles avaient bien été introduites en temps utile, elles auraient

[14] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir, par ex. : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

[15] Voir le point 5.1.2.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

effectivement été à la charge de ces assureurs. En effet, le délai de prescription a précisément pour but de fixer définitivement l'importance du sinistre à un moment déterminé dans le temps, afin que les assureurs puissent constituer les provisions techniques nécessaires pour régler définitivement le sinistre, tant sur le plan juridique que sur le plan commercial. Les amendements contrecarrent ce processus.

7.3. L'amendement n° 63 a également une incidence sur les dossiers qui sont déjà prescrits et pour lesquels les assureurs pouvaient estimer que leurs provisions techniques pouvaient être définitivement fixées. Or, l'incidence de l'amendement est encore plus importante dans la mesure où le champ d'application personnel semble inclure tous les attentats terroristes antérieurs et où le nouveau délai serait de dix ans après l'entrée en vigueur du projet de loi. En outre, la référence à « l'assureur désigné en vertu de l'article 22 » semble suggérer que les prétentions doivent se fonder sur la nouvelle loi, et non sur la réglementation en vigueur au moment de l'attentat.

7.4. Les amendements cités aux points 7.2 et 7.3 paraissent disproportionnés pour la section de législation. S'il faut comprendre la souffrance particulière des victimes d'attentats terroristes, cela ne justifie toutefois pas encore en soi la proportionnalité des amendements à l'examen. En effet, il faut également démontrer que la manière dont cet objectif est poursuivi est proportionnée, et donc nécessaire à sa poursuite.

7.4.1. En premier lieu, aucune distinction n'est opérée sur la base de la raison du caractère tardif de la demande. Or, le délai de prescription est déjà suspendu en cas de force majeure réelle selon le droit en vigueur [16]. La nécessité d'un régime supplémentaire pour les victimes d'actes terroristes s'en trouve ainsi compromise, à tout le moins en partie.

7.4.2. En deuxième lieu, bien qu'il puisse être admis que la souffrance spécifique des victimes d'actes terroristes génère une forme particulière de solidarité, cela ne justifie pas encore pourquoi cette solidarité nécessite de porter atteinte aux droits et obligations acquis dans le chef des assureurs [17]. En effet, les autorités ont également moins de moyens étendus à disposition pour assister ces victimes. Il convient de relever plus particulièrement que la loi du 1er août 1985 précitée, combinée avec 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', prévoit déjà des mécanismes permettant aux autorités d'assister des victimes d'actes terroristes qui n'ont pas reçu un soutien ou une indemnisation de la part de la sécurité sociale et des assureurs privés, et imputant à un fonds public la « solidarité nationale » avec ces victimes.

La distinction fondamentale avec l'arrêt n° 91/2022 de la Cour constitutionnelle du 30 juin 2022, déjà cité au point 5.2 et dans la justification de l'amendement n° 50, réside également dans le fonds public. Le fait de déclarer inconstitutionnel le délai de prescription prévu à l'article 42*quinquies*, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 n'a pas eu de conséquences négatives

[16] Voir le point 5.1.2.

[17] En outre, il n'est pas improbable que la charge, au sein du groupe des assureurs concernés également, sera aussi imputée de manière disproportionnée à certains des assureurs de ce groupe, par exemple parce que ces personnes assuraient le métro ou l'aéroport.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

pour les droits privés acquis antérieurement. Il en va fondamentalement autrement en ce qui concerne le régime à l'examen, qui porte effectivement atteinte à des droits irrévocablement fixés et qui dispose également de moyens moins étendus pour assister ces victimes.

Force est cependant de constater que les amendements ne semblent justement pas viser les délais prévus dans la loi du 1er août 1985, dès lors que les justifications de ces amendements ne font référence qu'à différents types d'assurances.

E. Appréciation des amendements au regard du principe d'égalité

8. En outre, les amendements à l'examen soulèvent plusieurs questions au regard du principe d'égalité. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but [18].

8.1. Il convient tout d'abord de relever la distinction entre les personnes qui ont effectivement introduit un dossier en temps utile, qui était probablement incomplet en raison du bref délai, et celles qui se voient encore offrir une nouvelle possibilité de le faire. À cet égard, il peut être renvoyé à l'avis 63.778/3 du 28 juin 2018 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres en ce qui concerne l'aide aux victimes du terrorisme et aux victimes dans des affaires non élucidées', dans lequel le Conseil d'État, section de législation, a exposé ce qui suit :

> « 17. Certaines dispositions de la loi à adopter produisent leurs effets le (et non : depuis le) 22 mars 2016 [19], à savoir la date des attentats terroristes à Bruxelles, ainsi que la date à laquelle la plupart des articles 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' ont produit leurs effets [20].
>
> Il ressort de la jurisprudence de Cour constitutionnelle que la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est

[18] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

[19] *Note de bas de page 9 de l'avis cité :* Plus particulièrement les articles 15, 16 et 27 à 30. L'exposé des motifs mentionne erronément les articles 14 et 15 au lieu des articles 15 et 16; il y a lieu d'y remédier.

[20] *Note de bas de page 10 de l'avis cité :* La question se pose toutefois de savoir si, compte tenu du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, la rétroactivité ne doit pas encore être étendue à des attentats terroristes qui ont eu lieu avant cette date.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général[21]. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous [22].

La rétroactivité est admissible dans la mesure où les conditions d'obtention de l'aide financière sont plus souples sur certains points. On veillera néanmoins à ce que les victimes qui ne répondent pas aux conditions actuellement en vigueur, mais bien aux nouvelles conditions, puissent encore disposer de la possibilité, ou de suffisamment de temps, pour introduire un dossier ou un nouveau dossier ou compléter le dossier existant ».

Pour autant que les amendements puissent de concrétiser, ils devront à tout le moins être complétés par des règles permettant que les personnes de ce premier groupe également se voient encore offrir l'opportunité de compléter ou d'élargir leurs demandes d'indemnisation antérieures.

8.2. Ensuite, on n'aperçoit pas pourquoi le régime est limité aux victimes. Interrogé à ce sujet, l'auteur de l'amendement n° 49, désigné comme délégué, a communiqué ce qui suit :

« Par ailleurs, pour être complet, l'amendement devrait être corrigé pour élargir le bénéfice du nouveau délai aux demandes d'aides financières introduites sur la base l'article 42*quinquies*, § 2, de la loi du 1er août 1985 qui n'auraient pas été introduites dans le délai de 3 ans à partir de la publication de l'arrêté royal du 15 mars 2017 portant reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme au sens de l'article 42*bis* de la loi du 1er août 1985 (M.B. le 17 mars 2017), soit avant le 17 mars 2020 ».

L'article 42*quinquies*, § 2, de la loi du 1er août 1985 concerne l'indemnité des sauveteurs occasionnels. Il semble en effet justifié de leur accorder le même délai supplémentaire qu'aux victimes.

8.3. L'ajout d'une référence à l'article 42*quinquies*, § 2, de la loi du 1er août 1985 soulève cependant – notamment à la lumière de ce qui a déjà été exposé au point 7.4.2 – la question de savoir pourquoi les allongements de délai ne s'appliqueraient pas également à l'article 42*quinquies*, § 1er, de la loi du 1er août 1985, qui fait précisément office de filet de protection pour les victimes d'actes terroristes qui ne sont pas aidées par la sécurité sociale ou les assureurs privés.

[21] *Note de bas de page 11 de l'avis cité :* Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2.

[22] *Note de bas de page 12 de l'avis cité :* Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3. Comp. C.C., 13 juin 2013, n° 87/2013, B.7 (où l'on a utilisé en néerlandais le terme « buitengewone » au lieu de « uitzonderlijke »).

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

8.4. En outre, il faut justifier à quelles victimes d'actes terroristes l'extension est rendue applicable.

8.4.1. Les amendements n[os] 49 et 50 se limitent aux attentats terroristes du 22 mars 2016, et semblent dictés par les problèmes auxquels les victimes de ces attentats ont été confrontées. Or, force est de constater que quatre arrêtés royaux ont reconnu beaucoup plus d'attentats terroristes en tant que tels : l'arrêté royal du 15 mars 2017 'portant reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme au sens de l'article 42*bis* de la loi du 1[er] aout 1985', l'arrêté royal du 26 octobre 2017 'portant reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme au sens de l'article 42*bis* de la loi du 1[er] août 1985', l'arrêté royal du 25 décembre 2017 'portant reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme au sens de l'article 42*bis* de la loi du 1[er] août 1985' et l'arrêté royal du 19 juillet 2018 'portant reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme au sens de l'article 42*bis* de la loi du 1[er] août 1985'. Ces arrêtés font mention des attentats suivants (par ordre chronologique) :

- l'attentat dans le métro, le 8 juin 2012, à Bruxelles (Belgique) ;
- l'attentat au musée juif, le 24 mai 2014, à Bruxelles (Belgique) ;
- l'attentat dans un supermarché, le 9 janvier 2015, à Paris (France) ;
- l'attentat en rue, le 6 mars 2015, à Bamako (Mali) ;
- l'attentat dans un musée, le 18 mars 2015, à Tunis (Tunisie) ;
- l'attentat sur une plage, le 26 juin 2015, à Sousse (Tunisie) ;
- l'attentat dans une salle de concert et d'autres lieux, le 13 novembre 2015, à Paris (France) ;
- l'attentat dans un hôtel, le 20 novembre 2015, à Bamako (Mali) ;
- l'attentat à l'aéroport de Zaventem et dans la station de métro Maelbeek, le 22 mars 2016, à Bruxelles (Belgique) ;
- l'attentat sur la voie publique, le 14 juillet 2016, à Nice (France) ;
- l'attentat en rue, le 6 août 2016, à Charleroi (Belgique) ;
- l'attentat en rue, le 5 octobre 2016, à Schaerbeek (Belgique) ;
- l'attentat dans une discothèque, le 1[er] janvier 2017, à Istanbul (Turquie) ;
- l'attentat en rue, le 7 avril 2017, à Stockholm (Suède) ;
- l'attentat en rue, le 17 août 2017, à Barcelone (Espagne) ;
- l'attentat en rue, le 25 août 2017, à Bruxelles (Belgique) ;
- l'attentat en rue, le 31 octobre 2017, à New-York (USA) ;

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

- l'attentat en rue, le 29 mai 2018, à Liège (Belgique).

Sur la base du dossier de législation, le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi le traitement de ces autres dossiers – dont certains concernent en outre des faits qui se sont déroulés à l'étranger – serait moins complexe et moins traumatisants pour les victimes.

8.4.2. Inversement, l'amendement n° 63 ne semble pas contenir de limitation des attentats entrant en ligne de compte. Ainsi, en théorie, des événements survenus au siècle dernier entrent également encore en ligne de compte pour une nouvelle demande d'indemnisation, même si la question se pose de savoir selon quels critères la qualification d'« attentat terroriste » doit être démontrée. Il ressort cependant des réponses du délégué que les auteurs de cet amendement avaient en premier lieu à l'esprit la même liste des attentats reconnus. Il convient de le préciser dans le texte de l'amendement.

Il n'en reste pas moins qu'un problème d'égalité supplémentaire se pose encore, en ce que l'amendement n° 63 fait courir pour chacun de ces attentats un nouveau délai de 10 ans à partir de la date d'entrée en vigueur du projet de loi. Il en résulterait que le délai de prescription réel pour le premier attentat serait de près de 6 ans plus long que celui pour le dernier attentat. Pour remédier à ce problème, le délégué a proposé la solution suivante :

> « In artikel 24 van het wetsontwerp DOC 55 2929 is bepaald dat de verjaringstermijn voor de indiening van elke vraag voor schadeloosstelling tien jaar bedraagt na bekendmaking van het in artikel 5 bedoelde koninklijk besluit in het Belgisch Staatsblad. De indieners van het wetsontwerp DOC 55 2929 en de amendementen op dat wetsontwerp hebben aldus geoordeeld dat de termijn van drie (of later een aangepaste termijn in het wetsontwerp van vijf jaar) te kort kan zijn, o.a. om de medische schade goed te kunnen beoordelen. Ook tijdens de hoorzittingen van 7 december 2022 in de commissie voor Economie hebben verschillende sprekers aangestipt dat de termijn van drie jaar waarover de slachtoffers van de aanslagen van 22 maart 2016 beschikken om een verzoek tot schadeloosstelling in te dienen te kort kan zijn.
>
> Met de beoogde verlening naar tien jaar is rekening gehouden met de termijn die is opgenomen in het wetsontwerp (10 jaar) en de verwachte inwerkingtreding (2023), dus 2033. Deze termijn is volgens ons niet onredelijk lang en is te verantwoorden door het uitzonderlijk karakter van een daad van terrorisme en de gevolgen daarvan voor de slachtoffers. Posttraumatische en neurologische aandoeningen kunnen vele jaren later optreden. Veel mensen die psychologisch geraakt zijn, worden pas slachtoffer na een lange evolutie. Sommige slachtoffers van de aanslagen van 22 maart 2016 hebben zeven jaar na de feiten nog geen stappen gezet met het oog op een schadeloosstelling.
>
> Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de Raad van State zouden we eventueel 10 jaar kunnen rekenen vanaf de datum van elk Koninklijk Besluit tot erkenning van een terroristische daad:
>
> - 15 maart 2027 voor de aanslagen erkend door het KB van 15 maart 2017;
> - 26 oktober 2027 voor de aanslagen erkend door het KB van 26 oktober 2017;
> - 25 december 2027 voor de aanslagen erkend door het KB van 25 december 2017;
> - 19 juli 2028 voor de aanslagen erkend door het KB van 19 juli 2018.
>
> Wat betreft het bewijzen van het oorzakelijk verband tussen de schade en de aanslagen. Dat is inderdaad een belangrijke vraag die niet eenduidig beantwoord kan worden, aangezien elk slachtoffer en elke situatie uniek is. Enerzijds is het niet zo omdat

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

sommige slachtoffers het moeilijk vinden om hun status als slachtoffer te erkennen en hun rechten op te eisen, dat ze geen actie hebben ondernomen zoals bijvoorbeeld therapeutische behandeling. Sommige slachtoffers zijn sinds de aanslagen niet in staat geweest om weer aan het werk te gaan. Anderzijds kan een psychiatrisch onderzoek door een gekwalificeerde deskundige zelfs jaren na de traumatische gebeurtenis licht werpen op het trauma en een passende beoordeling mogelijk maken.

In een ideale situatie zouden slachtoffers geïnformeerd moeten zijn over hun status als slachtoffer en zouden ze bewust moeten worden gemaakt van de risico's op het ontwikkelen van ernstige ziekten. Slachtoffers zouden zorg moeten krijgen en worden onderworpen aan psychologische onderzoeken. De Belgische staat faalde hierin.

In de praktijk hebben alle wetgeving die is aangenomen als reactie op de aanslagen van 22 maart 2016 overgangsbepalingen of bepalingen met terugwerkende kracht opgenomen :

- De wet van 18 juli 2017 ;

- De wet van 15 januari 2019 ;

- De wet van 3 februari 2019.

Jaren na de aanslagen worden nog steeds medische beoordelingen uitgevoerd die aanleiding geven tot zorg of schadeloossteling. Zelfs vandaag nog laten rechtbanken en gerechtshoven onderzoeken uitvoeren op slachtoffers van eerdere aanslagen. Het is duidelijk dat hoe meer de jaren verstrijken, hoe moeilijker de taak wordt om een oorzakelijk verband vast te stellen tussen de schade en de aanslagen. Maar het is niet onmogelijk ».

Si l'adaptation proposée par le délégué en fonction de la date de la reconnaissance de l'attentat par arrêté royal n'élimine pas complètement l'inégalité, elle procure toutefois un fondement plus objectif pour le point de départ du délai.

8.5. Enfin, on observera qu'un certain nombre des raisons invoquées pour expliquer l'introduction tardive d'une demande d'indemnisation par les victimes, comme le fait que certains dommages physiques et psychiques n'apparaîtront que plus tard, ou le fait que les victimes, compte tenu de leurs lésions physiques et psychiques, n'étaient pas encore prêtes à se soucier de problèmes autres que leur rétablissement, ne sont pas propres aux victimes d'actes terroristes. Les victimes de catastrophes naturelles, d'incendies domestiques ou d'accidents de la circulation routière peuvent également vivre une profonde expérience traumatisante similaire. Il faudra dès lors justifier pourquoi le régime ne s'applique qu'aux victimes d'actes terroristes et pourquoi le régime transitoire existant pour la suspension des délais [23] n'est pas jugé suffisant pour ce dernier groupe.

## F. Conclusion

9. Compte tenu de ce qui précède, les amendements n[os] 49 et 63 ne semblent pas pouvoir se concrétiser, à moins de pouvoir encore justifier de manière concluante pourquoi la solidarité spéciale souhaitée nécessite une atteinte à des droits et obligations déjà irrévocablement fixés.

[23] Voir le point 5.1.2.

‡LW-CDKXJADEC-HECFBVT‡

L'amendement n° 50 ne pourra se concrétiser que dans la mesure où il n'allongerait qu'un délai de prescription encore en cours et n'a pas pour effet d'ouvrir un nouveau délai pour l'introduction de la demande. Un amendement limité à cet effet devra néanmoins également être fondamentalement revu à la lumière des observations formulées à propos du principe d'égalité au point 8.

Ce qui précède ne signifie pas que l'assistance plus étendue aux victimes d'attentats terroristes qui n'ont pas introduit une demande d'indemnisation en temps utile, souhaitée par les auteurs des amendements, ne puisse pas être réalisée d'une autre manière. À condition de prendre en considération les observations formulées ci-dessus à propos du principe d'égalité, l'élaboration d'un régime de solidarité spéciale ne semble pas impossible, en particulier avec des fonds publics.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Wouter PAS

#LW-CDKXJADEC-HECFBVT#