

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 oktober 2024

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, ter verduidelijking van de aard van het beroep tegen de beslissing van de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders

(ingediend door de heer Steven Matheï en mevrouw Leentje Grillaert)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 octobre 2024

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres afin de préciser la nature des recours contre les décisions rendues par la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels

(déposée par M. Steven Matheï et Mme Leentje Grillaert)

SAMENVATTING

Tegen een beslissing van de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders kan, overeenkomstig artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een cassatieberoep ingesteld worden. Niettemin vermeldt artikel 34quater van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen dat een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld. Met het oog op de rechtszekerheid, verduidelijkt dit wetsvoorstel dat het een cassatieberoep betreft.

RÉSUMÉ

Un recours en cassation peut être formé contre toute décision de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels conformément à l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il est cependant question, à l'article 34quater de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, d'un recours en annulation. Par souci de sécurité juridique, cette proposition de loi précise qu'il s'agit d'un recours en cassation.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 55 3603/001.

Middels de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen werd een bijzonder Fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden opgericht. De wet voorziet in de mogelijkheid tot schade-loosstelling door de Staat van personen die ten gevolge van een opzettelijk geweldsmisdrijf geconfronteerd worden met een ernstig lichamelijk letsel of nadeel voor hun gezondheid. Het achterliggende idee was het bestaan van een principe van collectieve solidariteit tussen de leden van eenzelfde natie.

Een aanvraag tot schadeloosstelling gebeurt bij verzoekschrift gericht aan de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (hierna: de commissie). De commissie onderzoekt de aanvraag en neemt vervolgens een beslissing. Tegen de beslissing kunnen de verzoeker of de minister van Justitie vervolgens beroep instellen bij de Raad van State. Ondanks dat de relevante wetsbepaling melding maakt van een beroep tot nietigverklaring, gaat het in werkelijkheid om een cassatieberoep. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de wetgevende tekst in lijn te brengen met de werkelijkheid.

Initieel: beroep tot nietigverklaring

Het oorspronkelijke artikel 34, § 5, tweede lid, van de wet van 1 augustus 1985 voorzag de mogelijkheid tot een hoger beroep bij de Raad van State. Het artikel luidde als volgt: “De verzoeker en de minister van Justitie kunnen hoger beroep instellen bij de Raad van State overeenkomstig artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.”

In de parlementaire voorbereiding van deze wet stond over het beroep bij de Raad van State en het artikel 34 van de wet van 1 augustus 1985 het volgende te lezen:

“Krachtens paragraaf 5 doet de commissie, na het verzoek tot schadevergoeding op tegenspraak te hebben onderzocht, uitspraak bij een met redenen omklede beslissing, waartegen beroep met volledige rechtspreking bij de Raad van State kan worden ingesteld. [...]

Wat het tweede lid betreft, is de minister, aansluitend bij een vorige bespreking, het ermee eens dat er geen

¹ Wetsontwerp houdende fiscale en andere bepalingen, *Parl.St.*, Senaat, 1984-1985, DOC 873.002/1, blz. 34.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 55 3603/001.

La loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres a créé un Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels. Cette loi prévoit la possibilité d'une indemnisation par l'État des personnes qui ont subi de graves atteintes au corps ou à la santé résultant d'une infraction intentionnelle de violence. L'idée qui sous-tend la loi précitée est qu'il existe un principe de solidarité collective entre les membres d'une même nation.

Toute demande d'indemnisation est formée par requête adressée à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (dénommée ci-après: “la commission”), qui examine chaque demande, puis rend sa décision. Ensuite, un recours devant le Conseil d'État contre sa décision est ouvert au requérant ou au ministre de la Justice. Bien qu'il soit question, dans la disposition légale y afférente, d'un recours en annulation, il s'agit, en fait, d'un recours en cassation. La présente proposition de loi vise dès lors à mettre le texte de la loi précitée en concordance avec la réalité.

Initialement: recours en annulation

L'article 34, § 5, alinéa 2, de la loi du 1^{er} août 1985 prévoyait initialement la possibilité d'introduire un recours devant le Conseil d'État. Cet article était libellé comme suit: “Un recours devant le Conseil d'État est ouvert au requérant et au ministre de la Justice conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.”

Les travaux parlementaires préparatoires de cette loi précisent ce qui suit au sujet du recours devant le Conseil d'État et de l'article 34 de la loi du 1^{er} août 1985:

“En vertu du paragraphe 5, la commission se prononce après instruction contradictoire de la demande en indemnité, par une décision motivée, susceptible de faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État. [...]

Concernant le second alinéa, le ministre, se référant à une discussion antérieure, est d'accord pour considérer

¹ Projet de loi portant des mesures fiscales et autres, *Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, DOC 873.002/1, p. 34.

volwaardig beroep bij de Raad van State dient te worden ingesteld doch dat de tussenkomst van de Raad van State zich kan beperken om uitspraak te doen over beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of aanwendingen van macht. Daarom worden aan het tweede lid de volgende woorden toegevoegd: “overeenkomstig artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State”.

De wet van 22 april 2003 houdende de samenstelling en werking van de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden wijzigde vervolgens een aantal bepalingen van de wet van 1 augustus 1985 met het oog op een efficiënte organisatie van de commissie.² De wetwijziging herschikte de verschillende artikelen met betrekking tot de organisatie van het Fonds en de werking van de commissie en voorzag onder meer dat de mogelijkheid om een beroep tot nietigverklaring aan te tekenen bij de Raad van State in een afzonderlijk artikel werd opgenomen.³

Het nieuwe artikel 34^{quater} van de wet van 1 augustus 1985 luidt ingevolge de wetwijziging als volgt: “De verzoeker en de minister van Justitie kunnen tegen de beslissing van de commissie een beroep tot nietigverklaring instellen bij de Raad van State, overeenkomstig artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.”

Deze bepaling werd nadien niet meer gewijzigd. Op basis van de bepaling zelf, zal een rechtsonderhorige er van uitgaan dat tegen de beslissing van de commissie een beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan worden ingediend.

Dit wordt ook zo in de rechtsleer bevestigd: “De minister van Justitie en de verzoeker(s) kunnen een beroep tot nietigverklaring instellen bij de Raad van State wegens overtreding van substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, machtsoverschrijding of afwending van macht. De beroepstermijn bedraagt 60 dagen te rekenen van de dag van de kennisgeving.”⁴

Hoewel de bewoordingen van het artikel 34^{quater} van de wet van 1 augustus 1985 er aldus op wijzen dat

² Wetsvoorstel houdende de samenstelling en werking van de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, *Parl. St. Kamer* 2001-2002, DOC 50 0625/001.

³ Wetsvoorstel houdende de samenstelling en werking van de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, *Parl. St. Kamer* 2001-2002, DOC 50 0625/002, blz. 9 (artikel 9).

⁴ M. STERKENS, “Slachtofferfonds” in X., *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, OSS – Afl. 104 (1 april 2023), blz. 64.

qu’il n’y a pas lieu de prévoir un recours au plein sens du terme devant le Conseil d’État, mais que l’intervention de celui-ci peut se limiter à statuer sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir. C’est pourquoi le second alinéa est complété par les mots: “conformément à l’article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d’État”.

La loi du 22 avril 2003 portant composition et fonctionnement de la Commission pour l’aide financière aux victimes d’actes intentionnels de violence a ensuite modifié plusieurs dispositions de la loi du 1^{er} août 1985 en vue d’organiser efficacement la commission.² Lors de cette modification législative, les différents articles relatifs à l’organisation du Fonds et au fonctionnement de la commission ont été remaniés et il a notamment été prévu de permettre d’introduire un recours en annulation devant le Conseil d’État dans un article distinct.³

Depuis cette modification législative, le nouvel article 34^{quater} de la loi du 1^{er} août 1985 s’énonce comme suit: “Un recours en annulation devant le Conseil d’État contre une décision de la commission est ouvert au requérant et au ministre de la Justice, conformément à l’article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d’État.”

Cette disposition n’ayant plus été modifiée depuis lors, tout justiciable peut déduire de cette disposition qu’un recours en annulation au sens de l’article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d’État peut être formé contre la décision de la commission.

Cette interprétation est également confirmée par la doctrine: “Le ministre de la Justice et le(s) requérant(s) peuvent former un recours en annulation devant le Conseil d’État pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir. Le délai de recours est de 60 jours à compter de jour de la notification.” (traduction)⁴

Bien que la formulation de l’article 34^{quater} de la loi du 1^{er} août 1985 laisse donc entendre qu’un recours

² Proposition de loi portant composition et fonctionnement de la commission pour l’aide financière aux victimes d’actes intentionnels de violence, *Doc. parl., Chambre*, 2001-2002, DOC 50 0625/001.

³ Proposition de loi portant composition et fonctionnement de la commission pour l’aide financière aux victimes d’actes intentionnels de violence, *Doc. parl., Chambre*, 2001-2002, DOC 50 0625/002, p. 9 (article 9).

⁴ M. STERKENS, “Slachtofferfonds” in X., *Strafrecht en strafvordering. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, OSS – Afl. 104 (1^{er} avril 2023), p. 64.

tegen de beslissing van de commissie een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, blijkt dat er in werkelijkheid een cassatieberoep moet worden ingesteld.

Vervolgens: cassatieberoep

De wet van 25 mei 1999 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State, alsook van het Gerechtelijk Wetboek, wijzigde artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Die wet maakte daarbij een duidelijk onderscheid tussen een beroep tot nietigverklaring en een cassatieberoep. In de parlementaire voorbereiding stond daarover het volgende te lezen⁵:

“De Raad van State, daarin aangemoedigd door de formulering van artikel 14 van de gecoördineerde wetten dat geen uitdrukkelijk onderscheid maakt tussen de twee vormen van beroep, heeft immers de neiging om zijn controle verder te drijven dan het Hof van Cassatie wat de feitelijke motieven betreft. [...] Het is dus de bedoeling dat voortaan de Raad van State inzake beroepen die worden ingesteld tegen door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken optreedt als cassatierechter. Dit houdt in dat de Raad van State, wanneer zij optreedt als cassatierechter niet over de feitenkwesies, doch enkel over de rechtskwesies mag oordelen.”

De commissie wordt beschouwd een administratiefrechtelijk rechtscollege⁶, bijgevolg kan volgens artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State enkel een cassatieberoep ingesteld worden, en geen beroep tot nietigverklaring.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de bewoordingen van de wet te laten overeenstemmen met de realiteit en dit ten voordele van de rechtszekerheid en duidelijkheid voor de rechtsonderhorige. De huidige tegenstrijdigheid kan immers tot verwarring leiden.

⁵ Wetsontwerp tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, alsook van het Gerechtelijk Wetboek, *Parl. St. Kamer* 1998-1999, DOC 49 1960/001, blz. 2-3.

⁶ GwH 16 juli 2015, nr. 109/2015, B.3; RvS 27 april 1998, nr. 73.288, blz. 4; Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders, Overzicht van rechtspraak 2010 – 2011, <https://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/CHS%202.010-2011.pdf>

en annulation peut être formé contre la décision de la commission, il apparaît que c’est, en réalité, un recours en cassation qui doit être introduit.

Ensuite: recours en cassation

La loi du 25 mai 1999 modifiant les lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d’une fonction au Conseil d’État, ainsi que le Code judiciaire a modifié l’article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d’État. Cette loi a en outre établi une distinction claire entre le recours en annulation et le recours en cassation. Les travaux parlementaires préparatoires précisent ce qui suit à ce sujet⁵:

“Encouragé en cela par la formulation de l’article 14 des lois coordonnées qui ne distingue pas expressément les deux formes de recours, le Conseil d’État a en effet tendance à pousser son contrôle plus loin que la Cour de cassation en ce qui concerne les éléments de fait. [...] L’objectif est que le Conseil d’État intervienne dorénavant comme juge en cassation dans les recours formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives, ce qui implique que lorsqu’il intervient comme juge en cassation, le Conseil d’État ne peut se prononcer sur les questions de fait mais uniquement sur les questions de droit.”

La commission étant considérée comme une juridiction administrative⁶, seul un recours en cassation, et non un recours en annulation, peut être formé conformément à l’article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d’État.

La présente proposition de loi vise à mettre la formulation de la loi en concordance avec la réalité par souci de sécurité juridique et par souci de clarté pour les justiciables. La contradiction actuelle dans les termes peut en effet prêter à confusion.

⁵ Projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, ainsi que le Code judiciaire, *Doc. parl., Chambre*, 1998-1999, DOC 49 1960/001, pp. 2-3.

⁶ Cour constitutionnelle, 16 juillet 2015, n° 109/2015, B.3; Conseil d’État, 27 avril 1998, n° 73.288, p. 4; Commission pour l’aide financière aux victimes d’actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *Recueil de jurisprudence 2010-2011*, https://justice.belgium.be/fr/service_public_federal_justice/organisation/services_et_commissions_independants/commission_pour_l_aide_financiere/infos_et_documents/doc_overzicht_van_rechtspraak_2010-2011

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Overeenkomstig artikel 83 van de Grondwet bepaalt artikel 1 dat het voorstel van wet de aangelegenheden regelt bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Voorliggend wetsvoorstel voorziet in een wetswijziging die betrekking heeft op een federaal administratief rechtscollege en betreft aldus een bicamerale aangelegenheid (artikel 78, § 1, eerste lid, 4^o, van de Grondwet).

Art. 2

Artikel 2 wijzigt artikel 34^{quater}, eerste lid, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen. Dit artikel maakt melding van de mogelijkheid om een beroep tot nietigverklaring in te stellen, terwijl in realiteit tegen een beslissing van de commissie enkel een cassatieberoep ingesteld kan worden, aangezien het een administratiefrechtelijk rechtscollege betreft. Het wetsvoorstel strekt er zo toe de rechtszekerheid en duidelijkheid van de wet te bevorderen en de rechtsonderhorige correct te informeren. Dit is van belang omdat de aard van het beroep bepalend is voor de omvang van het beroep en de termijn om beroep in te stellen.

Naast het schrappen van de woorden “beroep tot nietigverklaring”, wordt ook de verwijzing naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verder gespecificeerd (verwijzing naar paragraaf 2 van artikel 14) zodat ook daaruit duidelijk blijkt dat het om een cassatieberoep gaat.

Deze wijzigingen hebben tot gevolg dat artikel 34^{quater} nu ook in lijn ligt met het artikel 42^{undecies} van dezelfde wet dat verwijst naar de mogelijkheid cassatieberoep in te stellen bij de Raad van State tegen een beslissing van de kamers van de commissie in geval van een daad van terrorisme.

Steven Matheï (cd&v)
Leentje Grillaert (cd&v)

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Conformément à l'article 83 de la Constitution, l'article 1^{er} dispose que la proposition de loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

La présente proposition de loi prévoit une modification législative qui concerne une juridiction administrative fédérale, et donc une matière bicamérale (article 78, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, de la Constitution).

Art. 2

L'article 2 modifie l'article 34^{quater}, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres. Cet article prévoit la possibilité de former un recours en annulation bien qu'en fait, seul un recours en cassation puisse être formé contre les décisions de la commission visée puisqu'il s'agit d'une juridiction administrative. La présente proposition de loi vise donc, d'une part, à assurer la sécurité juridique et la clarté de la loi et, d'autre part, à informer correctement les justiciables. Cette modification est importante car la nature du recours en détermine l'étendue et le délai.

Outre qu'il remplace le mot “annulation”, cet article précise le renvoi à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État (en renvoyant au paragraphe 2 dudit article 14) afin qu'il en ressorte clairement qu'il porte sur un recours en cassation.

De plus, grâce à ces modifications, l'article 34^{quater} sera conforme à l'article 42^{undecies} de la même loi, qui prévoit la possibilité de former un recours en cassation devant le Conseil d'État contre les décisions des chambres de la commission en cas d'acte de terrorisme.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 34^{quater}, eerste lid, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, ingevoegd bij de wet van 22 april 2003, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de woorden “een beroep tot nietigverklaring” worden vervangen door de woorden “een cassatieberoep”;

2° tussen de woorden “artikel 14” en de woorden “van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” worden de woorden “, § 2,” ingevoegd.

3 september 2024

Steven Matheï (cd&v)
Leentje Grillaert (cd&v)

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 34^{quater}, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, inséré par la loi du 22 avril 2003, les modifications suivantes sont apportées:

1° le mot “annulation” est remplacé par le mot “cassation”;

2° les mots “, § 2,” sont insérés entre les mots “l'article 14” et les mots “des lois coordonnées sur le Conseil d'État”.

3 septembre 2024