

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.928 van 26 oktober 2021
in de zaak A. 232.114/IX-9795**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Klaas Van Dorpe
 kantoor houdend te 8830 Hooglede
 Oude Torhoutstraat 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 15 oktober 2020, strekt tot de
nietigverklaring van beslissing nr. M20-0876-22 van de kamer van beroep van de
commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en
aan de occasionele redders, afdeling terrorisme, van 10 september 2020.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
16 februari 2021.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 oktober 2021.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Daan Lernout, die *loco* advocaat Klaas Van Dorpe verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Anja Somers heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekster is de moeder van N.R., die een slachtoffer is van de terroristische aanslagen te Maalbeek op 22 maart 2016.

Op 21 juni 2019 is aan N.R. het statuut van nationale solidariteit toegekend.

3.2. Op 26 maart 2020 dient verzoekster een verzoek in om financiële hulp en om de toekenning van het statuut van nationale solidariteit te verkrijgen bij de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan occasionele redders – afdeling Terrorisme (hierna: de

commissie). Verzoekster vraagt een financiële hulp voor een bedrag van 4.235 euro op grond van morele schade, advocatenkosten en procedurekosten.

3.3. Bij beschikking van 22 april 2020 van de voorzitter van de 22^{ste} kamer van de commissie, afdeling Terrorisme, wordt het verzoek van verzoekster niet ontvankelijk verklaard. De relevante overweging van deze beschikking luidt als volgt:

“II-4. De aanvraag van XXXX werd op 26 maart 2020 ingediend.

Voor de indieningstermijn van een verzoekschrift past het te verwijzen naar de relevante artikelen van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen. De wetgever heeft immers voor slachtoffers van erkende daden van terrorisme een bijzondere procedure voorzien met diverse aanpassingen onder meer aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden waarbij rekening gehouden werd het bijzondere karakter van deze daden.

De vervaltermijn voor het indienen van een verzoekschrift wordt in tegenstelling tot wat de raadsman van verzoekster suggereert niet geregeld door artikel 31bis, § 1, 3^o of 4^o van de wet van 1 augustus 1985 maar wel door artikel 42quinquies, 1, 2^o, van de wet dat als volgt luidt: ‘het verzoek tot het bekomen van een financiële hulp moet ingediend worden binnen een termijn van drie jaar vanaf de bekendmaking van het koninklijk besluit als bedoeld in artikel 42bis, tweede lid, waarbij de desbetreffende gebeurtenis als daad van terrorisme werd erkend’.

In tegenstelling tot wat de raadsman van verzoekster stelt is de tekst van artikel 42quinquies, §1, 2^o, van de wet zeer duidelijk. In deze tekst wordt verwezen naar de datum van bekendmaking van het koninklijk besluit en niet naar de datum van inwerkingtreding ervan. De datum van inwerkingtreding van dit (erkennings)besluit heeft geen invloed op de berekening van het begin van de vervaltermijn.

Tot slot dient nog opgemerkt te worden dat deze duidelijke tekst identiek is aan de tekst van artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 februari 2017 houdende uitvoering van artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, wat de Hulp van de Staat aan de slachtoffers van terrorisme betreft dat door de wetgever ongewijzigd opgenomen werd in het huidige artikel 42quinquies van de wet van 1 augustus 1985.

Er is dan ook geen reden om af te wijken van de datum van bekendmaking als aanvangspunt van de vervaltermijn.

De feiten, die vermeld worden in het verzoekschrift van verzoekster, werden erkend door het koninklijk besluit van 15 maart 2017 tot erkenning van daden als daden van terrorisme in de zin van artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985.

Dit koninklijk besluit werd op 17 maart 2017 gepubliceerd in het Staatsblad. Bijgevolg kan een aanvraag slechts geldig ingediend worden tot en met 18 maart 2020.

II-5. Gelet op artikelen 31 tot 42septiessedecies van de wet van 1 augustus 1985, zoals gewijzigd door de wetten van 26 maart 2003, 22 april 2003, 30 december 2009 en 31 mei 2016, en gewijzigd door de wetten van 15 januari 2019 en van 3 februari 2019, gelet op de artikelen 1 tot 7 van het K.B. van 16 februari 2017 houdende uitvoering van artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985, wat de hulp van de Staat aan de slachtoffers van terrorisme betreft en gelet op de artikelen 1 tot 4 van het K.B. van 16 februari 2017 houdende de procedure waarin de Koning kan overgaan tot erkenning van een daad van terrorisme in de zin van artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985 en gelet op artikel 1 van het K.B. van 15 maart 2017 tot erkenning van daden als daden van terrorisme in de zin van artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985, blijkt de aanvraag tot financiële hulp van verzoekster niet ontvankelijk te zijn.”

3.4. Op 10 september 2020 verklaart de kamer van beroep voor de dossiers van slachtoffers van terrorisme van de commissie het hoger beroep ontvankelijk maar niet gegrond. De overwegingen van deze beslissing luiden als volgt:

“Overwegende dat:

- de feiten van 22 maart 2016 gepleegd in het metrostation te Maelbeek erkend werden bij koninklijk besluit van 15 maart 2017 tot erkenning van daden als daden van terrorisme in de zin van artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985;
- dit koninklijk besluit op 17 maart 2017 gepubliceerd werd in het Staatsblad;
- de verzoekster bijgevolg haar aanvraag tot financiële hulp kon indienen tot en met 18 maart 2020, terwijl de aanvraag pas ingediend werd op 26 maart 2020;
- de commissie in eerste aanleg bijgevolg op correcte wijze oordeelde dat de aanvraag van verzoekster buiten de wettelijk voorziene termijn neergelegd werd en aldus niet ontvankelijk is; dat de commissie in beroep deze redenering tot de hare maakt;
- de verzoekster argumenteert dat er sprake is van discriminatie en vraagt een prejudiciële vraag te stellen;
- de wetgever ten voordele van de slachtoffers van terrorisme een bijzondere procedure voorzien heeft door deze slachtoffers vrij te stellen van een aantal voorwaarden (verplichting tot burgerlijke partijstelling, territorialiteitsbeginsel, ...) en door te voorzien dat er kan rekening gehouden worden met extra schadeposten (reis- en verblijfsposten) of door te voorzien in een verhoogde tussenkomst (advocatenkosten).

Door deze afwijkende procedure was het ook noodzakelijk om een aanvangspunt van de berekeningstermijn voor het indienen van een aanvraag vast te leggen, aangezien het bekomen van een vonnis geen deel meer uitmaakt van de ontvankelijkheidsvoorwaarden;

- de Commissie om deze redenen van oordeel is dat het niet noodzakelijk is in het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid van de aanvraag om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4.1. In het enige middel voert verzoekster de schending aan van artikel 6 van het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), van de artikelen 10, 11 en 159 van de Grondwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van de algemene beginselen van behoorlijke regelgeving, meer bepaald ‘het beginsel van kenbaarheid’ en ‘het beginsel van duidelijke regelgeving’.

4.2. Vooreerst stelt verzoekster dat het beginsel van kenbaarheid en het beginsel van duidelijke regelgeving niet werden gerespecteerd omdat zij met een wirwar van wetgeving werd geconfronteerd en de beschikbare informatie onduidelijk was.

Zij wijst erop dat het koninklijk besluit van 15 maart 2017 ‘tot erkenning van daden als daden van terrorisme in de zin van artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985’ pas in werking is getreden op 27 maart 2017 en niet op de datum van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad van 17 maart 2017. Verzoekster argumenteert dat dit koninklijk besluit geen datum van inwerkingtreding bevat en de inwerkingtreding bijgevolg plaatsvindt op de tiende dag na de bekendmaking met toepassing van artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

Het koninklijk besluit van 16 februari 2017 ‘houdende uitvoering van artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, wat de Hulp van de Staat aan de slachtoffers van terrorisme betreft’ bepaalt dat de datum van bekendmaking geldt als begindatum, terwijl het koninklijk besluit van 15 maart 2017 hieromtrent niets bepaalt.

Volgens verzoekster creëert de Belgische overheid hier zelf onduidelijkheid, zodat bij onduidelijkheid de burger zich kan beroepen op de meest gunstige bepaling. Op basis van de exceptie van onwettigheid (artikel 159 Grondwet) moet artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 februari 2017 buiten toepassing worden verklaard.

4.3. Vervolgens argumenteert verzoekster dat artikel 42*quinquies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’ (hierna: de wet van 1 augustus 1985) getoetst dient te worden aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en aan artikel 6 EVRM.

Hoewel de commissie de wet dient toe te passen, kan verzoekster niet akkoord gaan met de volgende redenering in de bestreden beslissing:

“[overwegende dat] de wetgever ten voordele van de slachtoffers van terrorisme een bijzondere procedure voorzien heeft door deze slachtoffers vrij te stellen van een aantal voorwaarden (verplichting tot burgerlijke partijstelling, territorialiteitsbeginsel, ...) en door te voorzien dat er kan rekening gehouden worden met extra schadeposten (reis- en verblijfsposten) of door te voorzien in een verhoogde tussenkomst (advocatenkosten).

Door deze afwijkende procedure was het ook noodzakelijk om een aanvangspunt van de berekeningstermijn voor het indienen van een aanvraag vast te leggen, aangezien het bekomen van een vonnis geen deel meer uitmaakt van de ontvankelijkheidsvoorwaarden”.

Volgens verzoekster wordt echter de termijn waarin slachtoffers van terrorisme een verzoek tot financiële hulp kunnen indienen, meer dan aanzienlijk verkort in vergelijking met de uitzonderlijk lange termijn die slachtoffers

van opzettelijke gewelddaden kunnen genieten om een verzoek tot financiële hulp in te dienen.

Ook stelt verzoekster dat de overheid onvoldoende informatie heeft gegeven in verband met de rechten van slachtoffers van terreur en onvoldoende medische informatie, zodat verzoekster haar tijd hieraan moest besteden en zodoende geen tijd had om het juridische kluwen te ontwarren.

Volgens verzoekster dienen de slachtoffers van een terreurdaad een even lange termijn te genieten als de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden omdat deze laatste reeds over meer informatie en hulp beschikken om hun medische toestand uit te klaren. Aangezien deze termijnen niet gelijk zijn, schendt artikel 42*quinqies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985, artikel 6 EVRM en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Daarom is verzoekster van oordeel dat hieromtrent een prejudiciële vraag dient te worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof. Zij onderbouwt die vraag als volgt:

“Slachtoffers van opzettelijke gewelddaden vallen onder de regeling van artikel 31bis van de wet houdende fiscale en andere bepalingen van 1 augustus 1985.

Zij genieten van een langere termijn om een verzoek aan de Commissie voor Financiële Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke gewelddaden en aan de Occasionele Redders Afdeling Terrorisme te richten dan de rechtstreekse of onrechtstreekse slachtoffers.

Artikel 31bis van de Wet van 1 augustus 1985 bepaalt dat de aanvraag dient te geschieden binnen de drie jaar na een in kracht van gewijsde gegane beslissing over de strafvordering of na een in kracht van gewijsde gegane beslissing van de burgerlijke rechtbank over de toerekening van of over de vergoeding van de schade [...].

Slachtoffers van terrorisme vallen onder de regeling van artikel 42*quinqies* van de wet houdende fiscale en andere bepalingen van 1 augustus 1985.

Slachtoffers van terrorisme dienen het verzoek tot het bekomen van een financiële hulp in [te] dienen binnen een termijn van drie jaar vanaf de bekendmaking van het koninklijk besluit als bedoeld in artikel 42bis, tweede lid, waarbij de desbetreffende gebeurtenis als daad van terrorisme werd erkend;

Rechtstreekse en onrechtstreekse slachtoffers van terrorisme worden dus geconfronteerd met een aanzienlijke verkorting van hun termijn waarbinnen zij een verzoek aan de Commissie voor Financiële Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden en aan de Occasionele Redders Afdeling Terrorismen kunnen richten.

In het kader van de strafrechtelijke procedure omtrent de aanslagen van 22 maart 2016 bevindt deze procedure zich nog steeds in de regeling rechtspleging terwijl rechtstreekse en onrechtstreekse slachtoffers nu reeds van hun recht tot financiële hulp vervallen zijn.

Artikel 42bis van de Wet van 1 augustus 1985 insinueert dat een daad van terrorisme (maatschappelijk gezien) ernstiger aanzien dient te worden dan een opzettelijke gewelddaad.

Het wetsontwerp van 13 december 2018 tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen wat de hulp aan slachtoffers van terrorisme betreft [...] verklaart op medio pagina 4 het volgende:

‘De heer Koen Geens, minister van Justitie, legt uit dat de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen tot doel hebben de situatie van de slachtoffers van terrorisme te verbeteren in verband met de financiële hulp, alsook een oplossing aan te reiken voor de bijzonder noden van slachtoffers in het raam van langdurige strafonderzoeken.’”

Verzoekster ziet niet in hoe voormelde passage te rijmen valt met een kortere termijn om een verzoek tot hulp. Daarom nodigt zij de Raad van State uit om aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

“Schendt het artikel 42*quiquies*, § 1, 2°, van de wet houdende fiscale en andere bepalingen van 1 augustus 1985 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 6 EVRM van de Europese verklaring voor de Rechten van de Mens in zoverre dit artikel in een kortere termijn voorziet dan artikel 31*bis*, § 1, 3° en 4°, van de wet van 1 augustus 1985 daar zowel de opzettelijke gewelddaden als daden van terreur maatschappelijk gezien minstens evenwaardig beschouwd worden en er dus geen reden is om slachtoffers van terreur minder bescherming te bieden.”

5.1. In haar memorie van antwoord verwijst de verwerende partij met betrekking tot de bewering van verzoekster dat zij zich op de meest gunstige wettelijke bepalingen kan beroepen bij onduidelijke regelgeving, naar de omstandige motivering in de beschikking van 22 april 2020 van de voorzitter van de 22^{ste} kamer van de commissie, afdeling terrorisme, die de kamer van beroep voor de dossiers van slachtoffers van terrorisme in de bestreden beslissing tot de hare heeft gemaakt en waarin duidelijk wordt uiteengezet welke de wettelijke

grondslagen zijn van de gehanteerde termijn voor het indienen van een aanvraag tot het verkrijgen van financiële hulp door slachtoffers van terrorisme.

5.2. Voor wat de beweerdde schending van artikel 6 EVRM en de artikelen 10, 11 en 159 van de Grondwet betreft, benadrukt de verwerende partij dat in de bestreden beslissing wordt uiteengezet waarom de wetgever voor de slachtoffers van terrorisme in een bijzondere procedure heeft voorzien, waarbij deze slachtoffers worden vrijgesteld van een aantal voorwaarden die gelden voor de slachtoffers van gewelddaden, zoals onder meer het verkrijgen van een vonnis. Hierdoor wordt het voor deze categorie van slachtoffers mogelijk om sneller aanspraak te maken op een vergoeding door de commissie. De termijn voor de indiening van het verzoek om financiële hulp wordt dus niet verkort zoals door verzoekster verkeerdelijk wordt beweerd. De termijn van drie jaar is evenmin onredelijk.

Volgens de verwerende partij heeft zij bij de uitoefening van haar normerende bevoegdheid het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel niet geschonden en is de “bestreden regelgeving behoorlijk van aard”. Het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën wordt ingesteld, voor zover dit verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het al dan niet bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de in het geding staande beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is slechts geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel, wat *in casu* niet het geval is. Het gelijkheidsbeginsel kan slechts geschonden zijn indien verzoekster met feitelijke en concrete gegevens aantoont dat in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk worden behandeld zonder dat er een objectieve verantwoording bestaat voor deze ongelijke behandeling. Volgens de verwerende partij levert verzoekster dit bewijs niet. Derhalve is in de bestreden beslissing terecht besloten dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet onontbeerlijk is om uitspraak te doen.

6.1. In haar memorie van wederantwoord repliceert verzoekster dat de verwerende partij ook rekening moest houden met artikel 24 van richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 ‘inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad’ en artikel 13 van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 ‘tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ’.

6.2. Daarnaast stelt verzoekster dat het juridisch niet te verantwoorden is dat verschillende terreurdaden die plaatsvonden op verschillende data bij het koninklijk besluit van 15 maart 2017 recht geven op één en dezelfde termijn van 3 jaar vanaf 17 maart 2017 of vanaf 27 maart 2017. Dit geeft het ene slachtoffer een termijn van 8 jaar en het andere slachtoffer slechts een termijn van 3 jaar.

Volgens verzoekster is de bescherming van de rechten onder artikel 31*bis* van de wet van 1 augustus 1985 veel ruimer en beter afgestemd op de realiteit dan deze in artikel 42*quinqüies* dat belangrijke rechten van slachtoffers fnuikt, alsook geen rekening houdt met concrete medische omstandigheden van de aanslag of van de slachtoffers.

6.3. Het argument in de bestreden beslissing dat door de afwijkende procedure voor terrorismeslachtoffers (geen verplichting tot burgerlijke partijstelling, verhoogde tussenkomsten voor advocatenkosten, extra schadeposten) het noodzakelijk was om het aanvangspunt van de berekeningstermijn voor het indienen van de vraag om financiële hulp vast te leggen, kan verzoekster niet bijtreden. Verzoekster wijst erop dat voor de berekening van de termijn onder artikel 31*bis* geen vonnis noodzakelijk is, een seponering volstaat. Dit betekent dat een slachtoffer van een gewone opzettelijke misdaad – onder artikel 31*bis* – nog

steeds rechtsbijstand kan verkrijgen en eigenlijk zelf initiatief kan nemen om een klacht met burgerlijke partijstelling neer te leggen nadat de zaak geseponneerd werd. Hiervoor heeft dit slachtoffer een redelijke termijn van drie jaar. Voor terrorismeslachtoffers begint de termijn te lopen nadat de verantwoordelijke gerechtelijke diensten reeds enige verantwoordelijkheid hebben genomen. In het geval van terrorismeslachtoffers – onder artikel 42^{quinq} – zal de realiteit ervoor zorgen dat indien overgegaan wordt tot seponering men wellicht nog maar over enkele maanden zal beschikken om zelf een klacht met burgerlijke partijstelling in te dienen. Bij terrorismeslachtoffers begint de termijn te lopen op het moment dat de verantwoordelijke gerechtelijke diensten hun verantwoordelijkheid dienen op te nemen. Hierdoor is de termijn veel te kort en dient een terrorismeslachtoffer reeds rekening te houden met de strafprocedure terwijl fysisch en psychisch herstel alle aanwezige energie opsorpen.

Volgens verzoekster is de verantwoording om enkele voorwaarden te verbeteren geen objectief criterium, alleszins niet redelijk om een termijn te verkorten. De vrijstelling van enkele voorwaarden en het voorzien in extra schadeposten houden geen rekening met het “in shock zijn” van terreurslachtoffers. Met andere woorden wordt met de medische toestand van terreurslachtoffers, wat een echt objectief criterium is, nergens rekening gehouden.

Hoewel het doel van de verwerende partij om de termijn te verkorten misschien nobel was, zijn de werkelijke gevolgen alleszins niet in verhouding tot het beoogde theoretische doel.

Het verschil van behandeling is dus geenszins op een objectief criterium gestoeld, alleszins is het niet redelijk daar het geen rekening houdt met de concrete medische gevolgen van een terreuraanslag.

Een gewone opzettelijke gewelddaad maakt deel uit van het normale maatschappelijk leven en is meestal te herleiden tot eenvoudige menselijke beweegredenen.

Een terreurdaad heeft als doel de democratische rechtsstaat te vernietigen, minstens te destabiliseren. Zowel de Verenigde Naties als de Europese Unie aanzien een terreurdaad op die manier. Het is dus vanzelfsprekend dat, gezien de ernstigere effecten, een ruimere bescherming verplicht is.

Beoordeling

7.1. Voor zover verzoekster aanvoert dat het beginsel van de kenbaarheid en het beginsel van de duidelijke regelgeving geschonden zijn, omdat er onduidelijkheid is gecreëerd tussen enerzijds de datum van bekendmaking van het koninklijk besluit van 15 maart 2017, namelijk op 17 maart 2017 en anderzijds de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 15 maart 2017, namelijk op 27 maart 2017, moet worden gewezen op wat volgt.

Verzoekster heeft dit middelonderdeel niet aangevoerd voor de kamer van beroep voor de dossiers van slachtoffers van terrorisme van de commissie, zodat dit middelonderdeel dan ook niet voor het eerst voor de Raad van State, zetelend als cassatierechter, kan worden aangevoerd.

Dat middelonderdeel is onontvankelijk.

7.2. Voor zover verzoekster de schending aanvoert van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ moet worden vastgesteld dat verzoekster niet toelicht hoe de bestreden beslissing voormelde bepalingen heeft geschonden.

Dat middelonderdeel is onontvankelijk.

7.3. In haar memorie van wederantwoord betoogt verzoekster dat de verwerende partij bij het uitwerken van een specifieke regeling voor financiële hulp aan slachtoffers van terrorisme, “ook rekening [had] dienen te houden” met

artikel 24 van richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 en artikel 13 van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012.

In de mate dat verzoekster hiermee beoogt de schending aan te voeren van voornoemde bepalingen van voormelde richtlijnen, moet worden vastgesteld zij dit middelonderdeel niet voor de kamer van beroep voor de dossiers van slachtoffers van terrorisme van de commissie heeft aangevoerd, zodat dit middelonderdeel dan ook niet voor het eerst voor de Raad van State, zetelend als cassatierechter, kan worden aangevoerd.

Dat middelonderdeel is onontvankelijk.

7.4.1. Wat de door verzoekster gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof betreft, verantwoordt verzoekster deze door te stellen dat de wetgever een ongelijke behandeling instelt tussen enerzijds slachtoffers van terrorisme en anderzijds slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad, terwijl zowel opzettelijke gewelddaden als daden van terrorisme maatschappelijk gezien minstens gelijkwaardig zijn.

Verzoekster wijst erop dat door slachtoffers van terrorisme het verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp moet worden ingediend binnen een termijn van drie jaar vanaf de bekendmaking van het koninklijk besluit waarbij de desbetreffende gebeurtenis als daad van terrorisme erkend werd (artikel 42*quinquies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985). De slachtoffers van opzettelijke gewelddaden moeten het verzoek tot het verkrijgen van financiële hulp indienen binnen drie jaar hetzij vanaf de dag van de eerste beslissing tot seponering wegens onbekende dader of vanaf de dag waarop een onderzoeksgerecht een beslissing tot buitenvervolginstelling wegens onbekende daders uitgesproken heeft die kracht van gewijsde heeft verworven (artikel 31*bis*, § 1, 3°, van de wet van 1 augustus 1985), hetzij binnen drie jaar vanaf de dag waarop er definitief uitspraak is gedaan over de strafvordering bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing door een onderzoeks- of vonnisgerecht, de dag waarop een

strafrechtbank bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing uitspraak heeft gedaan over de burgerlijke belangen na de beslissing over de strafvordering, of de dag waarop uitspraak is gedaan door een burgerlijke rechtbank bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing over de toerekening van of over de vergoeding van de schade (artikel 31*bis*, § 1, 4°, van de wet van 1 augustus 1985).

Volgens verzoekster worden de rechtstreekse en de onrechtstreekse slachtoffers van terrorisme aldus geconfronteerd met een “aanzienlijke verkorting” van de termijn waarbinnen zij een verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp bij de commissie, afdeling Terrorismen, moeten indienen. Een slachtoffer van een opzettelijke gewelddaad beschikt daardoor in feite over een langere periode tussen de gewelddaad en het moment dat het verzoek tot financiële hulp moet worden ingediend dan een slachtoffer van terrorisme.

7.4.2. Wat de door verzoekster voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof betreft, betoogt de verwerende partij dat ze niet moet worden gesteld, omdat verzoekster niet “met feitelijke en concrete gegevens aantoont dat in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk worden behandeld zonder dat er een objectieve verantwoording bestaat voor deze ongelijke behandeling”, wat verzoekster nalaat om te doen.

Dat standpunt kan niet worden bijgevalen. In haar verzoekschrift en haar memorie van wederantwoord heeft verzoekster uiteengezet waarom zij van oordeel is dat slachtoffers van terrorisme en slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad “minstens” een vergelijkbare categorie van personen zijn die echter op een ongelijke wijze worden behandeld.

De controle nu of slachtoffers van terrorisme en slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad met elkaar te vergelijken zijn en of deze in de wet van 1 augustus 1985 op een ongelijke wijze worden behandeld, komt niet toe aan de Raad van State. De controle of de gelijkheidsregel al dan niet geschonden is, inclusief de vergelijkbaarheidstoets, komt toe aan het Grondwettelijk Hof.

Aangezien het middel voor het overige onontvankelijk is, is het stellen van de prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof noodzakelijk om het geding definitief te beslechten.

De vraag, geherformuleerd, wordt hierna gesteld.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Aan het Grondwettelijk Hof wordt de volgende vraag gesteld:

Schendt artikel 42*quiquies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’ de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 6 van het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens, nu de wettelijke termijn voor het indienen van een verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp voor slachtoffers van terrorisme drie jaar is te rekenen vanaf de bekendmaking van het koninklijk besluit waarbij de desbetreffende gebeurtenis als daad van terrorisme is erkend, terwijl de termijn voor slachtoffers van opzettelijke gewelddaden drie jaar is, hetzij vanaf de dag van de eerste beslissing tot seponering wegens onbekende dader of vanaf de dag waarop een onderzoeksgerecht een beslissing tot buitenvervolginstelling wegens onbekende daders uitgesproken heeft die kracht van gewijsde heeft verkregen (artikel 31*bis*, § 1, 3°, van de wet van 1 augustus 1985), hetzij vanaf de dag waarop er definitief uitspraak is gedaan over de strafvordering bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing door een onderzoeks- of vonnisgerecht, de dag waarop een strafrechtbank bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing uitspraak heeft gedaan over de burgerlijke belangen na de beslissing over de strafvordering, of de dag waarop uitspraak is gedaan door een burgerlijke rechtbank bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing over de toerekening van of over de vergoeding van de schade (artikel 31*bis*, § 1, 4°, van de wet van 1 augustus 1985)?

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met een aanvullend onderzoek, na ontvangst van het arrest van het Grondwettelijk Hof.

4. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig oktober tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren