

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.592 van 11 januari 2022
in de zaak A. 232.301/IX-9803**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Christian Clement
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Haantjeslei 69/A
 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 24 november 2020, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de vijfde kamer van de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders van 30 oktober 2020 waarbij het verzoek van XXXX tot toekenning van een financiële hulp niet gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 14.207 van 4 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 verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 december 2021.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Koen De Backer, die *loco* advocaat Christian Clement verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een met dit arrest eensluidend 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. Op 17 oktober 2010 overlijdt de zoon van verzoekster als gevolg van een heroïne-intoxicatie.

3.2. Bij vonnis van de correctionele rechtbank te Antwerpen van 19 maart 2014 worden twee beklaagden veroordeeld wegens respectievelijk “bij

inbreuk op de artikelen [...] het gebruik voor een ander van de in [...] genoemde stoffen [...] gemakkelijker gemaakt te hebben door het verschaffen daartoe van een lokaal of door enig ander middel of tot dit gebruik te hebben aangezet, namelijk nr. 36 heroïnum, het gebruik dat ten gevolge van de misdrijven van de verdovende middelen is gemaakt, de dood veroorzaakt hebbende van [de zoon van verzoekster]” en wegens het misdrijf schuldig verzuim.

Op burgerlijk gebied worden beiden beklaagden solidair veroordeeld tot betaling van de som van 10.000 euro (materiële en morele schade vermengd) meer de intresten aan verzoekster.

3.3. Op 7 mei 2015 bevestigt het hof van beroep te Antwerpen bij verstek het bestreden vonnis zowel op strafgebied als op burgerlijk gebied, behoudens de verschuldigde rechtsplegingsvergoeding.

Bij arrest van 17 september 2015 bevestigt het hof van beroep te Antwerpen het arrest van 7 mei 2015.

3.4. Op 30 januari 2018 dient verzoekster een verzoek in bij de commissie voor Financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en occasionele redders (hierna: de commissie), waarbij zij om de toekenning vraagt van een financiële hulp van 11.100 euro meer de intresten.

3.5. Op 30 oktober 2020 verklaart de commissie het verzoek van verzoekster ontvankelijk doch niet gegrond. De relevante overwegingen van deze beschikking luiden als volgt:

“De wetgeving betreffende de hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden verleent aan de slachtoffers geen subjectief recht op ‘schadeloosstelling’, maar wel op het eventueel bekomen van een ‘hulp’ gesteund op het principe van de collectieve solidariteit. Uit de aard zelf van de hulp volgt dat de ‘volledige vergoeding’ van het door de slachtoffers geleden nadeel niet wordt gewaarborgd. Bij het beoordelen van een hulp dienen de voorschriften van de artikelen 31, 31bis, 32, 33 en 33bis van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere

bepalingen nageleefd te worden.

Artikel 31, 2° van de wet van 1 augustus 1985 luidt als volgt:

De commissie kan een financiële hulp toekennen aan:

... van een persoon die overleden is als rechtstreeks gevolg van een opzettelijke gewelddaad, ...

De door de verzoekster aangehaalde rechtsleer en gehanteerde redeneringen kaderen binnen de definitie van geweldsmisdrijven in het Belgische strafrecht zoals vervat in het Strafwetboek of de bijzondere wetgevingen. De Commissie wijst in de eerste plaats op het bijzonder en eigen karakter van de wet van 1 augustus 1985 en is van mening dat de interpretatie van de in de wet gehanteerde begrippen moet vertrekken vanuit de wet van 1 augustus 1985 zelf. Niet elk strafrechtelijk betoogd misdrijf komt immers in aanmerking voor tussenkomst vanwege de Commissie.

In voorliggende zaak werd [D.] erga omnes veroordeeld wegens een inbreuk op de wetgeving betreffende de verdovende middelen met de verzwarende omstandigheid dat het gebruik van deze middelen geleid heeft tot het overlijden van de zoon van verzoekster.

[D.] werd niet veroordeeld voor een misdrijf voorzien in Hoofdstuk I van Titel VIII van boek II van het Strafwetboek, waarin onder meer strafbaar gesteld worden het opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel en vergiftiging.

Er kan moeilijk gesteld worden dat [D.] een gewelddaad gepleegd heeft door het verkopen van een verboden substantie.

De door de verzoekster aangehaalde argumenten dat het door het vonnis van de correctionele rechtbank te Antwerpen van 19 maart 2014 en het arrest van het hof van beroep te Antwerpen van 17 september 2015 een vaststaand feit is dat de heer [D.] de arm van wijlen [...] heeft afgebonden en de dodelijke spuit met heroïne heeft geprepareerd en dat deze spuit heeft rechtstreeks geleid tot de dood van wijlen [...], die geen heroïnegebruiker was, doen geen afbreuk aan het feit dat [D.] niet veroordeeld werd voor vergiftiging noch voor het opzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel. Indien de bodemrechter deze redenering gevolgd zou hebben, zou betrokkene veroordeeld zijn voor artikel 397 Sw. of 398 Sw of 401 Sw. quod non.

De door de verzoekster gebruikte argumenten geven de indruk dat zij meent dat haar zoon het slachtoffer werd van vergiftiging. Eenzelfde redenering lijkt gevolgd te worden wanneer zij opmerkt ‘Verzoekster blijft het tot op de dag van vandaag ook heel moeilijk hebben met de wisselende verklaringen van de veroordeelden, het wegmaken van de spuit door de veroordeelden en de injectie in zijn rechterarm (daar waar het slachtoffer rechtshandig was en dit dus de linkerarm had moeten

zijn)’. De verzoekster meent dat het actief helpen met het toedienen van een potentieel dodelijke substantie zonder meer een gewelddaad is. Elke actie waarvan men weet dat die de fysieke of psychische integriteit van een persoon in het gevaar brengt, is volgens de verzoekster een gewelddaad. Deze redenering kan niet gevolgd worden, temeer de verzoekster zelf wijst op ‘het actief helpen met het toedienen van een potentieel dodelijke substantie’, waardoor er moeilijk sprake kan zijn van een opzettelijke gewelddaad in de zin van de wet van 1 augustus 1985.

Noch uit het vonnis noch uit het arrest kan aldus afgeleid worden, zonder het gezag van gewijsde ervan te miskennen, dat het overlijden van [...] het rechtstreeks gevolg is van een opzettelijke gewelddaad.

In voorliggende zaak werd [R.] erga omnes veroordeeld wegens schuldig verzuim.

De verzoekster werpt op dat ‘fysiek geweld niet alleen het gevolg kan zijn van een actief handelen. In een situatie waarin een persoon over de macht beschikt te verhinderen dat een persoon zijn integriteit (verder) wordt aangetast maar wetens en willens geen gebruik maakt van deze macht, pleegt hij op die wijze evenzeer geweld tegen een persoon. Schuldig verzuim is een opzettelijk misdrijf en geenszins een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid. Het geweld bestaat er in dat er wetens en willens geen gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid om te trachten een (verdere) aantasting van de fysieke integriteit van een persoon, zijn vrijheid of zijn leven te vermijden.’

De door de verzoekster aangehaalde rechtsleer en gehanteerde redeneringen kaderen wederom binnen de definitie van geweldsmisdrijven in het Belgische Strafrecht zoals vervat in het Strafwetboek of de bijzondere wetgevingen. De Commissie herhaalt het bijzonder en eigen karakter van de wet van 1 augustus 1985 en dient gewelddaad te interpreteren in de zin van de duidelijke termen van de wet van 1 augustus 1985 zelf.

Het Hof van Cassatie stelde in een arrest van 7 november 2012 (Pas. 2012, 2162): ‘Het misdrijf niet-verlenen van bijstand aan een persoon in gevaar, veronderstelt, naast ... de opzettelijke weigering het slachtoffer hulp te verschaffen ...’

Artikel 31 is duidelijk en vereist een gewelddaad d.w.z. een daad waarbij geweld aangewend wordt. De Franstalige versie van dit artikel is op dit punt zeer duidelijk: ‘un acte (intentionnel) de violence’. Dit geweld kan ook psychisch zijn, zoals bij bedreiging of stalking, maar vereist steeds een actief handelen van de pleger ervan. De redenering van verzoekster zich baserend op het strafrecht waarin zij stelt dat er sprake is van geweld wanneer er willens en wetens afgezien wordt van levensreddende handelingen kan niet gevolgd worden. De Commissie meent dat het niet stellen van een handeling niet voorzien werd door de wetgever door het ontbreken van de componenten ‘geweld’ en ‘daad’.

Schuldig verzuim, hoe laakbaar en verwerpelijk ook, kan niet beschouwd worden als een gewelddaad in de zin van artikel 31 van de wet van 1 augustus 1985.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. In haar enig middel voert verzoekster de schending aan van artikel 31 van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’ (hierna: de wet van 1 augustus 1985) en van het rechtszekerheidsbeginsel.

Volgens verzoekster wordt in de bestreden beslissing ten onrechte gesteld dat schuldig verzuim geen geweldsmisdrijf is in de zin van artikel 31 van de wet van 1 augustus 1985. Zij wijst erop dat zij in haar verweerschrift voor de commissie heeft geargumenteed dat schuldig verzuim wel degelijk een geweldsmisdrijf uitmaakt (voetnoten weggelaten):

“Fysiek geweld kan niet alleen het gevolg zijn van een actief handelen. In een situatie waarin een persoon over de macht beschikt te verhinderen dat een persoon zijn integriteit (verder) wordt aangetast maar wetens en willens geen gebruik maakt van deze macht, pleegt hij op die wijze evenzeer geweld tegen een persoon.

Schuldig verzuim is een opzettelijk misdrijf en geenszins een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid. Het geweld bestaat er in dat er wetens en willens geen gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid om te trachten een (verdere) aantasting van de fysieke integriteit van een persoon, zijn vrijheid of zijn leven te vermijden.”

In de bestreden beslissing is dit argument afgewezen, door te stellen dat een gewelddaad in het kader van de wet van 1 augustus 1985 geïnterpreteerd moet worden in de zin van de duidelijke termen van deze wet zelf. Daarbij zouden de definities zoals vervat in het Strafwetboek (hierna ook: Sw) of de bijzondere wetgevingen niet van toepassing zijn. De interpretatie zoals omschreven in de aangehaalde jurisprudentie, zou daardoor niet kunnen worden aangenomen.

Verzoekster betoogt dat de wet van 1 augustus 1985 helemaal geen autonome definitie van de term gewelddaad bevat. Er is met andere woorden geen *lex specialis* voorhanden, waardoor wel degelijk de *lex generalis* in de zin van het Belgische Strafwetboek van toepassing is. Een andere interpretatie staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel en zou kunnen toelaten dat de verwerende partij naar eigen goeddunken de term ‘gewelddaad’ invult.

Volgens verzoekster is die opvatting in strijd met de rechtspraak van de Raad van State, die de definitie van artikel 483 Sw hanteert als uitgangspunt van het begrip gewelddaad in de zin van de wet van 1 augustus 1985 en waarin geweld wordt omschreven als “daden van fysieke dwang gepleegd op personen”.

Ook wijst verzoekster erop dat in de bestreden beslissing wordt verwezen naar een arrest van het Hof van Cassatie van 7 november 2012 in verband met de omschrijving van het begrip ‘schuldig verzuim’. Zij benadrukt dat in dit arrest specifiek wordt verwezen naar de definitie zoals vervat in artikel 422bis Sw. Deze verwijzing is intern tegenstrijdig, aangezien de verwerende partij enerzijds de definities van het Belgische Strafwetboek uitsluit, doch vervolgens zelf naar deze definitie verwijst.

Voor verzoekster houdt schuldig verzuim wel een actieve handeling – dus een ‘daad’ – in, namelijk het opzettelijk niet ingrijpen. Daarnaast bevat het ook een component ‘geweld’, aangezien door de opzettelijke handeling de fysieke integriteit van het slachtoffer wetens en willens wordt geschaad.

5. In haar memorie van wederantwoord betwist verzoekster dat geweld beperkend omschreven zou moeten worden als ‘daad van fysieke dwang gepleegd op personen’. Verzoekster benadrukt dat de wet van 1 augustus 1985 is geïnspireerd op het Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven, gedaan te Straatsburg op 24 november 1983 en zij verwijst daarbij naar de memorie van toelichting bij het ontwerp, dat later de

wet van 19 februari 2004 ‘houdende instemming met het Europees Verdrag inzake de schadeloosstelling van slachtoffers van geweldsmisdrijven, gedaan te Straatsburg op 24 november 1983’ is geworden, waarin het volgende is gesteld (*Parl.St.* Senaat BZ 2003, nr. 3-218/1, 3):

“Het Verdrag beperkt zijn toepassingsgebied tot de opzettelijke misdrijven. Vaak blijft de schade die erdoor veroorzaakt wordt geheel of gedeeltelijk onvergoed, onder meer wegens het ontbreken van een systeem van verplichte private verzekering.

Het door de dader gepleegde geweld moet niet noodzakelijk [fysiek] zijn. Psychologisch geweld, zoals zware bedreigingen, kan eveneens aanleiding geven tot schadeloosstelling. Het Verdrag beoogt de schade die het gevolg is van een aanslag op het leven of een aantasting van de lichamelijke integriteit of de gezondheid van het slachtoffer. De term gezondheid kan zowel de lichamelijke als de geestelijke gezondheid omvatten, afhankelijk van de wetgeving van elke Staat. Het Verdrag voorziet geen tussenkomst bij aantasting van de materiële eigendom door een vermogensdelict.”

Uit de voormelde memorie van toelichting blijkt volgens haar dat geweld niet beperkt is tot daden van fysieke dwang, aangezien ook zware bedreigingen onder de werkingssfeer vallen. Uit het verdrag blijkt dat het moet gaan om de aantasting van de lichamelijke integriteit of de gezondheid. De afbakening heeft zodoende betrekking op de vorm van aantasting, namelijk dat de loutere eigendomsoverdracht is uitgesloten.

Zodoende zijn componenten van ‘geweld’ en ‘daad’ wel degelijk aanwezig, in overeenstemming met de *ratio legis*, namelijk dat er een aantasting is geweest van de lichamelijke integriteit van het slachtoffer (‘geweld’) die rechtstreeks het gevolg is geweest van het weloverwogen en opzettelijk niet handelen (daad). De omissie is geenszins een onopzettelijk misdrijf.

De rechtspraak van de Raad van State waar de verwerende partij in haar memorie van antwoord naar verwijst (RvS 24 april 2006, nr. 157.864; RvS 24 april 2006, nr. 157.865 en RvS 2 oktober 2006, nr. 163.021), handelt volgens

verzoekster niet over schuldig verzuim, maar over ongewilde gewelddaden ten aanzien van personen na een opzettelijke vernieling van een onroerend goed. Het ging met andere woorden over onopzettelijke slagen en verwondingen, wat geen omissiemisdrijf is. In de geciteerde rechtspraak werd de fysieke integriteit van het slachtoffer niet wetens en willens aangetast, doch was dit een ongewild gevolg van een opzettelijk handelen ten aanzien van onroerende goederen. De tekortkoming was het gebrek aan ‘opzet’, wat niet doorgetrokken kan worden naar schuldig verzuim. Een zogenaamd verzuimsdelict kan daarentegen wel een gewelddaad uitmaken.

Beoordeling

6. Luidens artikel 31, eerste lid, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 kan de commissie een financiële hulp toekennen aan:

“erfgerechtigden, in de zin van artikel 731 van het Burgerlijk Wetboek, tot en met de tweede graad van een persoon die overleden is als rechtstreeks gevolg van een opzettelijke gewelddaad, alsook aanverwanten tot en met dezelfde graad of personen die in duurzaam gezinsverband samenleefden met de overledene.”

Artikel 31, eerste lid, 2°, vereist dat de persoon “overleden is als rechtstreeks gevolg van een opzettelijke gewelddaad”. Nu het begrip ‘gewelddaad’ niet in de wet van 1 augustus 1985 wordt omschreven, lijkt het logisch voor de juiste betekenis daarvan te rade te gaan bij de definities van de Strafwet. In de beslissing van de commissie wordt dan ook terecht verwezen naar artikel 483 Sw, dat geweld omschrijft als “daden van fysieke dwang gepleegd op personen”.

Een opzettelijke gewelddaad bestaat uit een materieel element en een moreel element waarbij het materieel bestanddeel van de opzettelijke gewelddaad de aanwending is van geweld tegen een persoon en waarbij het moreel bestanddeel bestaat in het opzet van de dader om de gewelddaad te plegen. De

gewelddaad moet intentioneel gepleegd zijn door de dader. In hoofde van de dader moet de wil aanwezig zijn om geweld aan te wenden tegen een persoon.

In tegenstelling tot wat verzoekster beweert, kan schuldig verzuim niet worden gekwalificeerd als een gewelddaad. Schuldig hulpverzuim is een verzuimsmisdrijf: het materieel element bestaat hier in het nalaten hulp te verlenen aan een persoon die in nood verkeert (artikel 422*bis* Sw). Bij verzuimsmisdrijven wordt aldus een onthouding of een niet handelen bestraft.

Door te oordelen dat in het niet stellen van een handeling niet voorzien werd door de wetgever in het kader van de vereiste van gewelddaad, gelet op het ontbreken van de componenten ‘geweld’ en ‘daad’, heeft de commissie artikel 31, eerste lid, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 niet geschonden.

7. Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 140 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. 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 elf januari tweeduizend tweeëntwintig, 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