

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 257.588 van 10 oktober 2023
in de zaak A. 232.114/IX-9795**

In zake: XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Klaas Van Dorpe
 kantoor houdend te 8830 Hooglede
 Kerkstraat 17
 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 cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 15 oktober 2020, strekt tot de
nietigverklaring van beslissing M20-0876-22 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. Bij arrest nr. 251.928 van 26 oktober 2021 is het debat
heropend en een prejudiciële vraag voorgelegd aan het Grondwettelijk Hof.

Het Grondwettelijk Hof heeft bij arrest 91/2022 van 30 juni 2022 geantwoord.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft gevraagd dat de procedure wordt voortgezet ten einde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 oktober 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nic Reynaert, 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 Melissa Celis heeft, behoudens wat de kosten betreft, een andersluidend 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. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

3. In het enige middel voert verzoekster de schending aan van artikel 6 van het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens (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’.

Verzoekster argumenteert, onder meer, dat artikel 42*quinquies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’ (‘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.

Verzoekster wijst erop dat slachtoffers van terrorisme het verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp moeten indienen binnen een termijn van drie jaar vanaf de bekendmaking van het koninklijk besluit waarbij de

desbetreffende gebeurtenis als daad van terrorisme erkend wordt (artikel 42*quinqüies*, § 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.

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*quinqüies*, § 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.

4. In haar memorie van antwoord verwijst de verwerende partij naar de motivering in de beschikking van 22 april 2020 van de voorzitter van de 22^{ste} kamer van de commissie, afdeling Terrorisme, die de kamer uitspraak doende over het hoger beroep 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.

Zij onderstreept 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.

Tussenarrest

5. Aangezien het middel voor het overige onontvankelijk is, zo oordeelt de Raad in zijn arrest nr. 251.928 van 26 oktober 2021, is het stellen van de prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof noodzakelijk om het geding definitief te beslechten. Het debat wordt daartoe heropend en de volgende vraag wordt aan het Hof voorgelegd:

“Schendt artikel 42quinquies, § 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 31bis, § 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 31bis, § 1, 4°, van de wet van 1 augustus 1985)?”

Antwoord van het Grondwettelijk Hof

6. Bij arrest nr. 91/2022 van 30 juni 2022 zegt het Grondwettelijk Hof voor recht:

“Artikel 42quinquies, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’ schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.”

7.

Het Hof overweegt daartoe:

“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 [van een terroristische aanslag] 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.

B.8 Artikel 42quinquies, §1, 2° van de wet van 1 augustus 1985 is bijgevolg niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.”

Beoordeling

8.

Uit wat voorafgaat volgt, dat de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders,

afdeling Terrorisme, de aanvraag van verzoekster heeft afgewezen als onontvankelijk, op grond van een interpretatie van de wet van 1 augustus 1985 welke “niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens” is.

Hieruit volgt dat het middel in die mate gegrond is.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt beslissing M20-0876-22 van de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders, afdeling terrorisme, van 10 september 2020.**
- 2. Dit arrest zal in de registers van voormeld rechtscollege worden overgeschreven en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.**
- 3. De zaak wordt verwezen naar een kamer van de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders, afdeling terrorisme, anders samengesteld.**
- 4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij**
- 5. 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, op tien oktober tweeduizend drieëntwintig,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren