

Rolnummer 5118
Arrest nr. 5/2012 van 11 januari 2012

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 42, § 3, tweede lid, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen (Toekenning van een bijzondere vergoeding in geval van fysieke schade geleden door leden van politie- en hulpdiensten), gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, A. Alen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 211.468 van 23 februari 2011 in zake Roland Rütter tegen de Belgische Staat, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 1 maart 2011, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 42, § 3, tweede lid, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het de bijzondere vergoeding voorbehoudt aan de ambtenaren die het slachtoffer zijn van een opzettelijke gewelddaad die gelijktijdig met de uitoefening van hun functies is gepleegd en dat het de ambtenaren die het slachtoffer zijn van een opzettelijke gewelddaad die ter vergelding van de uitgeoefende functies is gepleegd maar buiten de uitoefening daarvan werd ondergaan, van het recht op die vergoeding uitsluit ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Roland Rütter, wonende te 4042 Liers, rue des Eglantiers 8;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 13 december 2011 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. T. Frankin, advocaat bij de balie te Brussel, voor Roland Rütter;
  - . Mr. P. Crabbé *loco* Mr. B. Renson, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

In februari 2001 wordt Roland Rütter, agent bij de lokale politie te Herstal, bij het verlaten van een drankgelegenheid aangevallen door vier personen van wie hij eerder het voertuig had gecontroleerd. Wegens die agressie in arbeidsongeschiktheid geplaatst, zal hij uiteindelijk op 1 augustus 2007 wegens lichamelijke ongeschiktheid vervroegd op pensioen worden gesteld.

Op 29 januari 2008 dient hij op grond van de in het geding zijnde bepaling bij de minister van Binnenlandse Zaken een aanvraag voor een bijzondere vergoeding in. Die aanvraag wordt op 29 oktober 2009 verworpen om reden dat de schade niet aan de ambtenaar werd toegebracht in de uitoefening van zijn functies.

Roland Rütter stelt op 26 december 2009 bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring in tegen de ministeriële beslissing waarbij hem het voordeel van de bijzondere vergoeding wordt geweigerd. Volgens de Belgische Staat zou een dergelijke betwisting uitsluitend tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht behoren, aangezien de werkelijke inzet van het geschil de toekenning van een subjectief recht is - waarbij de procedure geen enkele beoordelingsbevoegdheid aan de minister laat.

Volgens de Raad van State bepaalt de wet niet alleen het bedrag van de bijzondere vergoeding maar ook de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om ze te genieten. Tot die voorwaarden behoort de vereiste dat de schade aan de ambtenaar werd toegebracht tijdens de uitoefening van zijn functies. De Raad van State merkt op dat die voorwaarde, volgens de verzoeker, een zekere beoordelingsbevoegdheid aan de overheid voorbehoudt en dat de minister, nog steeds volgens de verzoeker, zijn weigeringsbeslissing niet geldig zou hebben gemotiveerd, aangezien de agressie waarvan de verzoeker het slachtoffer is geweest, wel degelijk verband houdt met de uitoefening van zijn functies, vermits zijn aanvallers de personen zijn die hij had gecontroleerd.

De Raad van State is van oordeel dat, indien moest worden aangenomen dat de minister over een beoordelingsbevoegdheid beschikt wat betreft de toepassing van het criterium met betrekking tot het verband van de schade met de uitoefening van de functies, die omstandigheid zijn bevoegdheid zou kunnen verantwoorden en dat de door de Belgische Staat opgeworpen exceptie van onbevoegdheid bijgevolg verband houdt met de grond van het geschil.

Na te hebben opgemerkt dat de Belgische Staat niet betwist dat de aanvallers van de verzoeker personen zijn die hij eerder in de uitoefening van zijn functies had gecontroleerd en dat zij ter vergelding zijn fysieke integriteit hebben aangetast, vraagt de Raad van State zich af of de bij de in het geding zijnde bepaling vastgestelde voorwaarde, volgens welke de vergoeding enkel aan de ambtenaar wordt toegekend indien de schade tijdens de uitoefening van zijn functies is geleden en niet indien de agressie zich later voordoet, ook al wordt de aanvaller door een zelfde wil tot vergelding gedreven, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De Raad van State acht het bijgevolg noodzakelijk de voormelde prejudiciële vraag te stellen.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Standpunt van de Ministerraad*

A.1. In hooforde betwist de Ministerraad de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag om reden dat zij niet dienstig is voor de oplossing van het voor de verwijzende rechter hangende geschil.

De Raad van State is immers klaarblijkelijk onbevoegd om kennis te nemen van de voor hem gebrachte betwisting en de afwijzing van rechtsmacht die voor hem is opgeworpen, houdt geenszins verband met de grond van het geschil.

A.2. In de procedure met betrekking tot de toekenning van de bijzondere vergoeding in geval van een opzettelijke gewelddaad tegen leden van politie- en hulpdiensten is uitdrukkelijk erin voorzien dat bij een ongunstige beslissing van de minister een vordering kan worden ingesteld bij de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde.

In de artikelen 2 en 8 van het koninklijk besluit van 23 januari 1987 « betreffende de toekenning van een bijzondere vergoeding in geval van opzettelijke gewelddaden tegen leden van de politie- en hulpdiensten en tegen derden die hulp verlenen aan een slachtoffer van een opzettelijke gewelddaad » wordt immers verduidelijkt dat de aan de minister gerichte aanvraag tot toekenning van de bijzondere vergoeding geschiedt onverminderd de mogelijkheid om de vordering onmiddellijk voor de gewone rechtscolleges te brengen en dat de beslissing van de minister een rechtsvordering niet verhindert.

De in de in het geding zijnde bepaling bedoelde schadevergoeding vormt een recht voor de begunstigde, zodra de in de wet bepaalde voorwaarden zijn vervuld. Daaruit volgt dat de betwistingen die daarop betrekking hebben, tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren aangezien de wetgever geen bijzondere overheid heeft aangewezen om daarvan kennis te nemen. In de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wet wordt de bevoegdheid van de gewone rechtscolleges ter zake overigens uitdrukkelijk bevestigd.

In zijn verzoekschrift lijkt de verzoeker voor de verwijzende rechter weliswaar uitsluitend de nietigverklaring van de ministeriële beslissing te beogen. Het werkelijke doel van zijn vordering is evenwel de erkenning van een subjectief recht te verkrijgen.

A.3. Bovendien, en ten overvloede, merkt de Ministerraad op dat het te dezen niet gaat om een vordering tot herstel van buitengewone schade, gebaseerd op artikel 11 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

A.4. In ondergeschikte orde is de Ministerraad van mening dat de in het geding zijnde bepaling geen onevenredige gevolgen met zich meebrengt. De ambtenaren die het slachtoffer zijn van een opzettelijke gewelddaad tijdens de uitoefening van hun functies, worden weliswaar anders behandeld dan de ambtenaren die het slachtoffer zijn van een opzettelijke gewelddaad die ter vergelding van de uitgeoefende functies maar buiten de uitoefening daarvan is gepleegd. Het verschil in behandeling is desalniettemin evenredig met het door de wetgever nagestreefde doel.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever, naast het stelsel van hulp dat van toepassing is op alle slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, in een regeling van verhoogde bescherming heeft willen voorzien voor bepaalde personen die in het kader van de uitvoering van hun opdrachten meer aan opzettelijke gewelddaden zijn blootgesteld, teneinde ze met name te motiveren en de ontmoediging die bij die slachtoffers kon ontstaan, doeltreffend te bestrijden.

Het gaat dus om een uitzonderingsregeling die strikt moet worden geïnterpreteerd. De wetgever vermocht bijgevolg het voordeel van de bijzondere vergoeding redelijkerwijs te beperken tot de opzettelijke gewelddaden die tijdens de uitoefening van de functies werden ondergaan en niet het specifieke geval te overwegen van de ambtenaar die buiten zijn normale werkuren zou optreden. In dat verband houdt het begrip « opdrachten », in zijn gebruikelijke betekenis, een zeker vooruitlopen wat betreft de te verrichten prestaties in.

A.5. Bovendien zijn de ambtenaren die het slachtoffer zijn van opzettelijke gewelddaden die ter vergelding van de uitgeoefende functies zijn gepleegd maar buiten de uitoefening daarvan werden ondergaan, niet onbeschermd. Zij genieten immers de gemeenrechtelijke beschermingsregeling voor slachtoffers van opzettelijke gewelddaden.

#### *Standpunt van Roland Rütter*

A.6. Volgens Roland Rütter is de Raad van State bevoegd om kennis te nemen van het beroep dat hij heeft ingesteld tegen de ministeriële beslissing waarbij zijn aanvraag is verworpen.

Teneinde het werkelijke onderwerp van een beroep tot nietigverklaring te beoordelen, moet immers rekening worden gehouden met zowel de grondslag als het onderwerp van de vordering. Het Hof van Cassatie aanvaardt trouwens de bevoegdheid van de Raad van State in het geval waarin de bestreden akte gevolgen kan hebben voor subjectieve rechten. Bovendien sluit de omstandigheid dat een nietigverklaringsarrest van de Raad van State een weerslag kan hebben op de situatie van de verzoeker met betrekking tot een van zijn burgerlijke of politieke rechten, de bevoegdheid van de Raad van State om van het verzoekschrift kennis te nemen, niet uit.

Daarenboven zou het Grondwettelijk Hof het begrip « burgerlijk recht » interpreteren in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, hetgeen een afweging van de publieke en private aspecten van het in het geding zijnde recht zou inhouden.

Te dezen is de ministeriële bevoegdheid om de vergoeding al dan niet toe te kennen, geen gebonden bevoegdheid. De toekenningsvoorwaarden zijn immers niet noodzakelijk objectief en in de overwegingen en de motieven van de voor de Raad van State bestreden akte wordt een eigenaardig idee van oorzakelijkheid uitgedrukt. Bij de interpretatie van dat oorzakelijk verband heeft de administratieve overheid blijk gegeven van een discretionaire beoordeling, die onvereenigbaar is met het bestaan van een gebonden bevoegdheid.

A.7. Wat de eigenlijke vraag betreft, verwijst de verzoeker voor de Raad van State zowel naar de parlementaire voorbereiding als naar de doelstellingen van de in het geding zijnde bepaling. De solidariteit van de gemeenschap ten aanzien van sommige van haar leden, die meer gevaar lopen en betrokken zijn bij het handhaven van de orde en van het algemeen welzijn, lijkt noodzakelijk. Het is echter in zijn professionele hoedanigheid dat de verzoeker voor de verwijzende rechter is aangevallen en er mag niet worden vergeten dat de ambtenaar van de openbare macht, zelfs buiten de dienst, een politieagent blijft.

- B -

B.1. Artikel 42 van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen luidt :

« § 1. Onverminderd de voordelen toegekend krachtens de wetgeving op de arbeidsongevallen of de vergoedingspensioenen, wordt in vredetijd, onder de voorwaarden en volgens de modaliteiten vastgesteld door de Koning, een vergoeding voor morele schade toegekend van 53 200 euro, hierna ‘ bijzondere vergoeding ’ genoemd, aan de personen bepaald in § 3 die wegens lichamelijke ongeschiktheid genoodzaakt zijn de dienst definitief te verlaten of aan hun rechthebbenden in geval van overlijden.

§ 2. De bijzondere vergoeding wordt toegekend :

1° wanneer de schade het gevolg is van opzettelijke gewelddaden of van de ontploffing van een oorlogstuig of van een valstriktuig bij de uitvoering van een politie-, beschermings-, hulpverlenings- of ontminningsopdracht.

Onder ontminningsopdracht moet verstaan worden de werkzaamheden van opsporing, neutralisatie, vervoer of vernietiging van oorlogstuigen of valstriktuigen;

2° wanneer de schade het gevolg is van de redding van personen van wie het leven in gevaar was.

§ 3. De bijzondere vergoeding wordt toegekend :

1° aan de personeelsleden van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader van de politiediensten bedoeld in artikel 116 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus;

2° aan de leden van de buitendiensten van de afdeling ‘ Veiligheid van de Staat ’ van het bestuur openbare Veiligheid van de federale overheidsdienst Justitie;

3° aan de personeelsleden van de Krijgsmacht en de burgerlijke personeelsleden van het ministerie van Landsverdediging;

4° aan de leden van de diensten van de civiele bescherming;

5° aan de leden van de openbare brandweerdiensten;

6° aan de leden van de buitendiensten van het bestuur der Strafinrichtingen.

De bijzondere vergoeding wordt toegekend aan de in het eerste lid opgesomde personen voor zover de schade bedoeld in § 2 veroorzaakt werd tijdens de uitoefening van hun functies.

[...] ».

B.2.1. De Raad van State vraagt het Hof of het in het geding zijnde artikel 42, § 3, tweede lid, van de wet van 1 augustus 1985 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in de interpretatie volgens welke het het voordeel van de bijzondere vergoeding voorbehoudt aan de « ambtenaren die het slachtoffer zijn van een opzettelijke gewelddaad die gelijktijdig met de uitoefening van hun functies is gepleegd », hetgeen tot gevolg zou hebben dat de ambtenaren die het slachtoffer zijn van een opzettelijke gewelddaad die ter vergelding van de uitgeoefende functies maar buiten de uitoefening daarvan werd ondergaan, van het recht op die vergoeding worden uitgesloten.

Het Hof merkt bovendien op dat het voor de verwijzende rechter hangende geschil betrekking heeft op een agent van de lokale politie die het slachtoffer is van agressie buiten de uitoefening van zijn functies, zonder dat wordt betwist dat die agressie is ingegeven door een wil tot vergelding ten aanzien van een handeling die die agent in de uitoefening van zijn functies heeft gesteld. Ingevolge die agressie werd de politieambtenaar eerst arbeidsongeschikt, alvorens vervroegd met pensioen te gaan. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die bijzondere omstandigheden.

B.2.2. Volgens de Ministerraad behoeft de prejudiciële vraag geen antwoord, aangezien de Raad van State klaarblijkelijk niet bevoegd is om het voor hem hangende geschil te beslechten.

Het staat aan de rechter die een prejudiciële vraag stelt, te beoordelen of het antwoord op die vraag nuttig is voor de oplossing van het geschil dat hij moet beslechten. Enkel wanneer dat klaarblijkelijk niet het geval is, kan het Hof beslissen dat de vraag geen antwoord behoeft.

In zijn verwijzingsarrest heeft de Raad van State geoordeeld dat het argument van de Belgische Staat, volgens hetwelk enkel de justitiële gerechten bevoegd zouden zijn om uitspraak te doen over de vordering van de verzoeker, in werkelijkheid erin bestond aan te

voeren dat de administratieve overheid die de bestreden beslissing heeft genomen, over geen enkele discretionaire bevoegdheid beschikte. Hij heeft geoordeeld dat die vraag verband hield met de grond van het geschil, waarover geen uitspraak kon worden gedaan vooraleer het Hof op de gestelde prejudiciële vraag heeft geantwoord. Die vraag is dus niet klaarblijkelijk irrelevant om het voor de verwijzende rechter hangende geschil op te lossen.

De exceptie wordt verworpen.

B.3. De invoering van een bijzondere vergoeding voor onder meer de politieambtenaren die het slachtoffer zijn van opzettelijke gewelddaden in de uitoefening van hun functies, is het resultaat van een amendement dat door de Regering was ingediend en was bestemd om het algemene stelsel van hulp voor slachtoffers van opzettelijke gewelddaden aan te vullen met een specifieke bescherming van de politie- en hulpdiensten.

Dat amendement werd in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Het misdadig gedrag van personen die allerlei misdrijven plegen gaat meer en meer gepaard met vrijwillige gewelddaden jegens de personen die tot taak hebben deze misdrijven te beletten, de gevolgen ervan te beperken of de slachtoffers ervan ter hulp te komen.

De golven van terrorisme en gewelddadige criminaliteit die ons land momenteel overspoelen maken niet enkel noodzakelijk dat de gepaste maatregelen ter bestrijding ervan of ter beperking van de nadelige gevolgen voor de bevolking worden genomen, maar vergen eveneens een grotere bescherming van de agenten aan wie de opdracht is toevertrouwd.

Het moet spijtig genoeg niet meer bewezen worden dat zij de eerste slachtoffers vormen, zelfs de slachtoffers bij uitstek zijn van het terrorisme en het geweld.

Bij overlijden tijdens de dienst geniet de overlevende echtgenoot weliswaar de voordelen van de regelingen in verband met de overlevingspensioenen en de werkongevallen, maar deze regelingen zorgen slechts voor een gedeeltelijke vergoeding die niet voldoende is om aan de agenten, die zich aan het gevaar moeten blootstellen, de verzekering te geven dat ze dit kunnen doen zonder hun families in een financiële noodsituatie te storten.

Daar de agenten van de overheid niet tegen elke aanval of valstrik kunnen beschermd worden, is het dus aangewezen een bijkomende vergoeding in te stellen ten gunste van agenten die zouden overlijden of het slachtoffer zouden worden van een volledige werkongeschiktheid tengevolge van de uitvoering van hun opdrachten » (*Parl. St.*, Senaat, 1984-1985, nr. 873-17, pp. 3-4).

Er werd eveneens verduidelijkt :

« De Regering hoopt [...] dat die maatregel ertoe zal leiden de leden van de betrokken diensten te motiveren en een doeltreffende bijdrage zal betekenen in de strijd tegen de ontmoediging die dreigt te ontstaan binnen de korpsen die bijzonder zwaar getroffen werden » (*Parl. St.*, Kamer, 1984-1985, nr. 1281/16, p. 7).

B.4. Het in de prejudiciële vraag opgeworpen verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de omstandigheden waarin het lid van de politiediensten het slachtoffer is van een opzettelijke gewelddaad. Het Hof moet nog bepalen of dat verschil in behandeling redelijk verantwoord is ten aanzien van het legitieme doel dat met de in het geding zijnde bepaling wordt nagestreefd en dat erin bestaat aan de leden van de politie- en hulpdiensten een verhoogde en specifieke vergoeding te bieden voor de risico's die inherent zijn aan hun opdrachten.

B.5. De leden van de politiediensten kunnen het voorwerp uitmaken van opzettelijke gewelddaden die, hoewel zij worden gepleegd in omstandigheden waarin de politieambtenaar zijn functies niet uitoefent, rechtstreeks verband houden met de uitoefening daarvan. Wanneer die daden bijgevolg in het rechtstreekse verlengde liggen van de uitoefening van de door de politieambtenaar waargenomen functies, moeten zij worden beschouwd als risico's die inherent zijn aan die uitoefening. Zij kunnen bovendien evenveel schade en ontmoediging teweegbrengen bij de politieambtenaren.

Daaruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij de aan de leden van de politiediensten toegekende specifieke bescherming beperkt tot de morele schadevergoeding voor enkel de opzettelijke gewelddaden waarvan zij in de uitoefening van hun functies het slachtoffer zijn, het doel van de wetgever niet op relevante wijze nastreeft.

De wetgever heeft overigens zelf gemeend het toepassingsgebied van de wet van 3 juli 1967 « betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector » te moeten uitbreiden tot het ongeval dat onder meer een politieambtenaar buiten de uitoefening van zijn dienst is overkomen, maar dat is veroorzaakt door een derde wegens het door dat personeelslid uitgeoefende ambt (artikel 2, derde lid, 2°).



B.6. Wellicht is het bewijs van een rechtstreeks oorzakelijk verband tussen de uitoefening van de door de politieambtenaar waargenomen functies en de opzettelijke gewelddaad die hij ondergaat, moeilijker te leveren wanneer hij buiten de uitoefening van die functies daarvan het slachtoffer is. Het Hof brengt in dat verband evenwel in herinnering dat dat rechtstreeks oorzakelijk verband te dezen niet werd betwist voor de Raad van State.

B.7. Ten slotte, en in tegenstelling tot de hulp die op algemene wijze aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden wordt toegekend, heeft de wetgever de aan de leden van de politie- en hulpdiensten toegekende bijzondere vergoeding niet geconcipieerd als een regeling van subsidiaire bescherming, waarvan de omvang door de beschikbare middelen zou worden beperkt.

B.8. Daaruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij de leden van de politiediensten die buiten de uitoefening van hun functies het slachtoffer zijn van een opzettelijke gewelddaad, uitsluit van het voordeel van de bijzondere vergoeding, indien die daad in rechtstreeks oorzakelijk verband staat met de uitoefening van die functies, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt.

B.9. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 42, § 3, tweede lid, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het de leden van de politiediensten die buiten de uitoefening van hun functies het slachtoffer zijn van een opzettelijke gewelddaad, uitsluit van het voordeel van de bijzondere vergoeding die het invoert, indien die daad in rechtstreeks oorzakelijk verband staat met de uitoefening van die functies.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 11 januari 2012.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse