

Rolnummer 6028
Arrest nr. 109/2015 van 16 juli 2015

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 32, § 1, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, zoals vervangen bij artikel 4 van de wet van 26 maart 2003 houdende de voorwaarden waaronder de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden een hulp kan toekennen, gesteld door de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij beslissing van 2 september 2014 in zake D. D.V., waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 september 2014, heeft de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 32, § 1, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, door de persoonlijke (morele) en de economische (arbeids-)component van de ongeschiktheid expliciet op te nemen in de limitatieve opsomming van posten die in aanmerking komen voor een financiële hulp vanwege de Staat maar door niet de huishoudelijke component van de ongeschiktheid te weerhouden, aldus een onderscheid creërend tussen, enerzijds, slachtoffers, die actief op de arbeidsmarkt zijn en aan wie alzo de kans wordt geboden op het bekomen [van] een financiële hulp in hoofde van een vermindering van arbeidsvermogen en, anderzijds, slachtoffers, die niet actief op de arbeidsmarkt zijn en aan wie alzo geen kans wordt geboden op het bekomen [van] een financiële hulp in hoofde van waardeverlies bij het verrichten van hun huishoudelijke taken? ».

Memories zijn ingediend door :

- D. D.V., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Peeters, advocaat bij de balie te Antwerpen;
- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Wirtgen, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 10 juni 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en F. Daoût te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 24 juni 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 24 juni 2015 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*

D. D.V. heeft bij de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (hierna : de Commissie) een verzoek ingediend teneinde financiële hulp te verkrijgen als slachtoffer van diefstal, slagen en verwondingen.

De Commissie erkent dat de slagen en verwondingen een opzettelijke gewelddaad vormen waarvoor de hulpvraag ontvankelijk is. De Commissie stelt echter vast dat de hulp enkel kan worden verstrekt voor de limitatief in artikel 32, § 1, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen (hierna : wet

van 1 augustus 1985) opgesomde schadeposten en dat de gevraagde hulp voor het verlies van « economische waarde huishoudelijke arbeid » niet in die opsomming voorkomt.

De verzoekende partij is van mening dat die schadepost een onderdeel vormt van de tijdelijke of blijvende invaliditeit en wijst erop dat die post is opgenomen in de indicatieve tabel van 2012 van het Nationaal Verbond van magistraten van eerste aanleg en het Koninklijk Verbond van vrede- en politierechters.

Overeenkomstig haar vaste rechtspraak wijst de Commissie de schade die verbonden is met de economische waarde van huishoudelijke arbeid af.

De Commissie stelt echter vast dat die rechtspraak vaak door de advocaten wordt aangeklaagd en dat in de nieuwe indicatieve tabel van 2012, die ook zij hanteert als een van haar werkinstrumenten bij de begroting van de schade, wordt aanbevolen de huishoudelijke ongeschiktheid in aanmerking te nemen als een van de drie componenten (naast de persoonlijke en de economische) van zowel de tijdelijke als de blijvende invaliditeit.

De Commissie stelt voorts vast dat artikel 32, § 1, van de wet van 1 augustus 1985, dat de schadeposten opsomt die in aanmerking komen voor een financiële hulp, geen duidelijkheid schept over welke vorm van « tijdelijke of blijvende invaliditeit » bedoeld wordt in het derde punt, terwijl in het eerste punt sprake is van « de morele schade, rekening houdend met de tijdelijke of blijvende invaliditeit » en terwijl in het vierde punt sprake is van een « verlies of vermindering aan inkomsten ten gevolge van de tijdelijke of blijvende arbeidsongeschiktheid ».

De Commissie acht het aangewezen om in deze materie duidelijkheid te creëren voor de toekomst en besluit tot het stellen van de hiervoor geciteerde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. D. D.V, verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, stelt vast dat er een onderscheid bestaat wat betreft de vergoeding voor huishoudelijke taken.

Wie actief is op de arbeidsmarkt kan aanspraak maken op een vergoeding voor het verlies van de waarde van zijn of haar dagtaak, maar een persoon die louter huishoudelijke taken verricht, wordt daarvoor niet vergoed.

De met de in het geding zijnde bepaling beoogde solidariteit voor de slachtoffers van opzettelijk geweld strekt tot het vergoeden van het verlies van economische waarde en dient voor alle slachtoffers dezelfde te zijn.

De in het geding zijnde bepaling gaat eraan voorbij dat zowel arbeid als huishoudelijke taken een economische waarde hebben. Bij arbeid is dat de verloning voor die arbeid en bij huishoudelijk werk is dat de besparing die de betrokkene doet door geen gebruik te maken van de hulp van derden. Het verlies is in beide gevallen gelijkwaardig.

Volgens D. D.V. is het verschil in behandeling dat voortspuit uit artikel 32, § 1, van de wet van 1 augustus 1985 niet objectief verantwoord en zijn de artikelen 10 en 11 van de Grondwet derhalve geschonden.

A.2. De Ministerraad stelt dat het stelsel van financiële hulp dat met de wet van 1 augustus 1985 is ingevoerd, moet worden onderscheiden van de gemeenrechtelijke regeling voor de vergoeding van schade.

Bij de toekenning van hulp wordt niet uitgegaan van een vermoeden van schuld dat op de Staat rust, maar van een principe van collectieve solidariteit. De aansprakelijkheid van de daders blijft bestaan en de Staat heeft een subrogatoir recht van verhaal tegen de daders of de burgerrechtelijk aansprakelijke partij. De Raad van State en het Hof hebben geoordeeld dat er geen subjectief recht op financiële hulp bestaat.

De financiële hulp is tijdens de parlementaire voorbereiding aangemerkt als een « buitengewone » en « op billijkheid gebaseerde » tegemoetkoming (*Parl. St.*, Senaat, 1984-1985, nr. 873/1, p. 17, en *ibid.*, nr. 873/2/1, p. 17). Uit de parlementaire voorbereiding blijkt voorts dat de initieel gebruikte begrippen « schadeloosstelling » en « vergoeding » werden vervangen door het begrip « hulp » teneinde de ware betekenis van het stelsel voor financiële hulp te verduidelijken (*ibid.*, pp. 25 en 30).

De Ministerraad wijst erop dat artikel 32, § 1, van de wet van 1 augustus 1985 een limitatieve lijst van schadeposten bevat, die is uitgebreid en geherformuleerd bij de wetten van 18 februari 1997 en 26 maart 2003.

A.3. Volgens de Ministerraad worden de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden niet verschillend behandeld al naargelang zij al dan niet op de arbeidsmarkt actief zijn.

A.4. De Ministerraad is voorts van mening dat de « economische waarde van huishoudelijke arbeid » niet behoort tot de schadeposten waarvoor de in het geding zijnde bepaling in financiële hulp voorziet.

Uit de verantwoording van een amendement van de Regering dat betrekking had op de formulering van artikel 32, § 1, 1^o en 4^o, van de wet van 1 augustus 1985, gewijzigd bij wet van 26 maart 2003, blijkt dat de Commissie geen integrale schadeloosstelling waarborgt, maar een billijke financiële hulp toekent voor schadeposten die ruim, maar niettemin limitatief zijn opgesomd (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-0626/002, p. 11).

Ook in de rechtsleer is opgemerkt dat vanwege dat amendement de bepaling van artikel 32, § 1, 3^o, van de wet van 1 augustus 1985 zinledig en overbodig is geworden. Volgens de Ministerraad is het nooit de bedoeling geweest om de « economische waarde van huishoudelijke arbeid » alsnog als een vergoedbare schadepost te doen aanmerken.

A.5. De Ministerraad is van mening dat de aanbeveling, in de indicatieve tabel 2012 van het Nationaal Verbond van magistraten van eerste aanleg en het Koninklijk Verbond van vrede- en politierechters, om de ongeschiktheid voor huishoudelijk werk te beschouwen als een component van zowel de tijdelijke als de blijvende arbeidsongeschiktheid, niet kan leiden tot een vergoeding.

De lijst van forfaitaire schadevergoedingen in dat werkinstrument voor de hoven en rechtbanken is niet bindend, ook niet voor de Commissie. Het bijzondere stelsel van financiële hulpverlening dat bij de wet van 1 augustus 1985 werd ingevoerd, staat immers los van de gemeenrechtelijke regeling voor de schadevergoeding waarvoor de indicatieve tabel is ontworpen.

A.6. De Ministerraad herhaalt dat in de in het geding zijnde bepaling geen verschil in behandeling wordt gemaakt tussen personen die op de arbeidsmarkt actief zijn en diegenen die dat niet zijn.

Wat betreft de identieke behandeling van personen die zich in wezenlijk verschillende situaties zouden bevinden, betwist de Ministerraad niet dat de weerslag van een ongeschiktheid voor huishoudelijk werk voor slachtoffers van opzettelijke gewelddaden die niet actief zijn op de arbeidsmarkt groter kan zijn dan die van slachtoffers die wel actief zijn op de arbeidsmarkt. Volgens de Ministerraad is er echter een redelijke verantwoording voor de identieke behandeling van die twee categorieën van personen.

Hij refereert aan het arrest nr. 61/98 van 4 juni 1998, waarbij het Hof van oordeel was dat de identieke behandeling van de slachtoffers wat betreft de vervaltermijn voor het indienen van een verzoek tot hulp, al naargelang het geweld door één of meer daders is gepleegd of al naargelang die daders bekend of onbekend zijn, niet in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Volgens de Ministerraad is die rechtspraak relevant voor het beantwoorden van de huidige prejudiciële vraag omdat de doelstelling en de basisbeginselen van het stelsel van vergoeding, waarvan het Hof van oordeel was dat het een gelijke behandeling van ongelijke gevallen kan verantwoorden, ook na de opeenvolgende wetswijzigingen dezelfde zijn gebleven.

De Ministerraad is van mening dat het vanwege de basisbeginselen van het stelsel niet kennelijk onredelijk is dat ook slachtoffers die niet op de arbeidsmarkt actief zijn, geen aanspraak kunnen maken op een vergoeding voor het waardeverlies bij het verrichten van huishoudelijke taken, hoewel hun schade groter kan zijn dan die van slachtoffers die op de arbeidsmarkt actief zijn. Die schade kan immers het voorwerp zijn van de

strafvervolging en van maatregelen tot schadevergoeding ten aanzien waarvan de in het geding zijnde hulp slechts een ondergeschikt karakter heeft.

De Ministerraad besluit dat de in het geding zijnde bepaling niet disproportioneel is en een redelijk verband van evenredigheid vertoont met de aangewende middelen en het beoogde doel. De identieke behandeling van al dan niet op de arbeidsmarkt actieve slachtoffers van gewelddaden is derhalve bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- B -

B.1. De Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (hierna : de Commissie) vraagt of artikel 32, § 1, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen (hierna : de wet van 1 augustus 1985) bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.2. Artikel 32, § 1, van de wet van 1 augustus 1985, vervangen bij artikel 4 van de wet van 26 maart 2003 houdende de voorwaarden waaronder de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden een hulp kan toekennen, bepaalt :

« § 1. Voor de toekenning van een hulp aan de personen als bedoeld in artikel 31, 1°, steunt de commissie uitsluitend op de volgende bestanddelen van de geleden schade :

- 1° de morele schade, rekening houdend met de tijdelijke of blijvende invaliditeit;
- 2° de medische kosten en de ziekenhuiskosten, met inbegrip van de prothesekosten;
- 3° de tijdelijke of blijvende invaliditeit;
- 4° een verlies of vermindering aan inkomsten ten gevolge van de tijdelijke of blijvende arbeidsongeschiktheid;
- 5° de esthetische schade;
- 6° de procedurekosten;
- 7° de materiële kosten;
- 8° de schade die voortvloeit uit het verlies van een of meer schooljaren ».

B.3. Het stelsel van de financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden bepaald in de artikelen 28 en volgende van de wet van 1 augustus 1985, berust op de collectieve solidariteit (zie, o.a., *Parl. St.*, Senaat, 1984-1985, nr. 873/1, pp. 17, en *ibid.*, nr. 873/2/1, p. 22).

De personen bedoeld in artikel 31 van die wet (hierna : de slachtoffers) kunnen bij de Commissie, die een administratiefrechtelijk rechtscollege is, een financiële tegemoetkoming vragen die bedoeld is als een « subsidiaire solidariteitstussenkomst » (*Parl. St.*, Senaat, 1984-1985, nr. 873/2/1, p. 19). Uit de parlementaire voorbereiding van de oorspronkelijke regeling blijkt voorts dat de wetgever bewust de begrippen « schadeloosstelling » en « vergoeding » heeft willen vermijden en dat die financiële tegemoetkoming is bedoeld als een « hulp » voor het dragen van een zeker nadeel ingevolge opzettelijke gewelddaden (*Parl. St.*, Senaat, 1984-1985, nr. 873/2/1, pp. 25 en 30).

Het bedrag van die financiële hulp wordt « naar billijkheid » (artikel 33, § 1) bepaald door de Commissie.

In de verantwoording bij het amendement van de Regering dat leidde tot de thans in het geding zijnde bepaling is erop gewezen dat « de commissie geen integrale schadeloosstelling verzekert, maar een billijke financiële hulp toekent voor de schadeposten die ruim, maar niettemin limitatief zijn opgesomd in artikel 32 » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-0626/002, p. 11). Door het expliciete gebruik van het woord « uitsluitend » in artikel 32, §§ 1, 2 en 3, van de wet van 1 augustus 1985, is benadrukt dat enkel de in dat artikel limitatief opgesomde bestanddelen van het geleden nadeel bij het bepalen van de hulp door de Commissie in aanmerking kunnen worden genomen (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-0626/004, p. 3).

Voorts blijkt uit de wettekst en uit de parlementaire voorbereiding dat het om een subsidiair stelsel gaat : de financiële hulp kan maar worden toegekend op voorwaarde dat « de schade [...] niet afdoende [kan] worden hersteld door de dader of de burgerlijk aansprakelijke partij, op grond van een stelsel van sociale zekerheid of een private verzekering, noch op enige andere manier » (artikel 31*bis*, 5°, en *Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-0626/002, p. 11).

B.4. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing en uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag blijkt dat het verwijzende rechtscollege de in het geding zijnde bepaling in die zin interpreteert dat er wel een tegemoetkoming kan worden gegeven rekening houdend met de « persoonlijke (morele) en de economische (arbeids-)component van de ongeschiktheid » maar niet voor de « huishoudelijke component van de ongeschiktheid », die in de verwijzingsbeslissing ook is aangemerkt als « economische waarde huishoudelijke arbeid » en « ‘ economische schade huishouden ’, ‘ waardeverlies huishouden ’, ‘ huishoudelijke schade ’... ».

Aldus zou een verschil in behandeling worden gecreëerd « tussen, enerzijds, slachtoffers, die actief op de arbeidsmarkt zijn en aan wie also de kans wordt geboden op het bekomen [van] een financiële hulp in hoofde van een vermindering van arbeidsvermogen en, anderzijds, slachtoffers, die niet actief op de arbeidsmarkt zijn en aan wie also geen kans wordt geboden op het bekomen [van] een financiële hulp in hoofde van waardeverlies bij het verrichten van hun huishoudelijke taken ».

B.5.1. De Ministerraad voert aan dat de in het geding zijnde bepaling het bekritiseerde verschil in behandeling niet bevat. Volgens hem worden de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden immers niet verschillend behandeld al naargelang zij al dan niet op de arbeidsmarkt actief zijn.

B.5.2. Volgens de « indicatieve tabel » van 2012 van het Nationaal Verbond van magistraten van eerste aanleg en het Koninklijk Verbond van vrede- en politierechters, waarvan in de verwijzingsbeslissing gewag is gemaakt, wordt in de gemeenrechtelijke schadevergoedingsregeling een onderscheid gemaakt tussen « persoonlijke », « huishoudelijke » en « economische » ongeschiktheid.

De gemeenrechtelijke schadevergoeding voor « huishoudelijke ongeschiktheid » beoogt de schade te dekken wanneer het slachtoffer zich niet meer, of moeilijker dan voorheen, kan toeleggen op huishoudelijke taken.

B.5.3. Voor het in overweging nemen van de hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden is het, wat de eventuele huishoudelijke ongeschiktheid betreft, niet relevant rekening te houden met het gegeven dat de betrokkene al dan niet op de arbeidsmarkt actief is.

Men kan er immers niet van uitgaan dat wie actief is op de arbeidsmarkt, geen huishoudelijke taken zou uitvoeren of, omgekeerd, dat wie niet actief is op de arbeidsmarkt alle huishoudelijke taken op zich zou nemen.

In dat opzicht doet de in het geding zijnde bepaling derhalve niet het aangeklaagde verschil in behandeling ontstaan en dient de prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

B.5.4. De prejudiciële vraag kan evenwel ook in die zin worden begrepen dat daarin een verschil in behandeling wordt aangevoerd tussen slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, al naargelang de financiële tegemoetkoming die zij vragen betrekking heeft op een huishoudelijke ongeschiktheid, dan wel op een persoonlijk (moreel) of economisch nadeel.

Het verwijzende rechtscollege interpreteert de in het geding zijnde bepaling immers in die zin dat, op grond van zijn vaste rechtspraak, wel een tegemoetkoming kan worden gegeven wanneer het gaat om een slachtoffer dat een moreel of economisch nadeel ondervindt, maar niet wanneer het gaat om een slachtoffer dat geheel of gedeeltelijk ongeschikt is geworden om huishoudelijke taken op zich te nemen.

Het Hof gaat na of dat verschil in behandeling bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.6. Uit de in B.3 weergegeven aard van het stelsel en de basisbeginselen waarop het berust, blijkt dat de wetgever enkel tot op zekere hoogte een hulp heeft willen verlenen aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, zonder dat dit stelsel een integrale vergoeding van de schade waarborgt.

Rekening houdend met de voormelde doelstelling van de wetgever is het niet zonder redelijke verantwoording dat hij zekere beperkingen heeft gesteld aan de aard van de benadeling waarvoor een financiële tegemoetkoming kan worden gegeven.

Door, enerzijds, wel te voorzien in, onder meer, een eventuele hulp voor « de morele schade, rekening houdend met de tijdelijke of blijvende invaliditeit » (artikel 32, § 1, 1°, van de wet van 1 augustus 1985) alsook voor « een verlies of vermindering aan inkomsten ten gevolge van de tijdelijke of blijvende arbeidsongeschiktheid » (artikel 32, § 1, 4°, van de wet van 1 augustus 1985) maar, anderzijds, niet te voorzien in een dergelijke hulp voor « huishoudelijke ongeschiktheid », heeft de wetgever geen onevenredige maatregel genomen, temeer daar het het slachtoffer vrijstaat de gemeenrechtelijke schadevergoeding voor de huishoudelijke ongeschiktheid te vorderen bij de dader van het opzettelijke geweld of bij de voor hem burgerlijk aansprakelijke partij.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 32, § 1, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, vervangen bij artikel 4 van de wet van 26 maart 2003 houdende de voorwaarden waaronder de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden een hulp kan toekennen, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 16 juli 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen