



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 91/2022
van 30 juni 2022
Rolnummer : 7667**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 42*quinqüies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 « houdende fiscale en andere bepalingen », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters J.-P. Moerman, Y. Kherbache, T. Detienne, E. Bribosia en W. Verrijdt, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 251.928 van 26 oktober 2021, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 10 november 2021, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 42*quinqüies*, § 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) ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Erna Vande Walle, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. K. Van Dorpe, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Ronse en Mr. T. Quintens, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen.

Bij beschikking van 20 april 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers W. Verrijdt en T. Detienne 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 4 mei 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 4 mei 2022 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 bodemgeschil*

Erna Vande Walle is de moeder van een slachtoffer van de aanslag die op 22 maart 2016 plaatsvond in het metrostation Maalbeek te Brussel. Bij het koninklijk besluit van 15 maart 2017 « tot erkenning van daden als daden van terrorisme in de zin van artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985 » (hierna : het koninklijk besluit van 15 maart 2017) werd die aanslag erkend als daad van terrorisme.

Op 26 maart 2020 diende Erna Vande Walle een verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp in bij de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (hierna : de Commissie).

Bij beschikking van 22 april 2020 verklaarde de voorzitter van de 22ste kamer van de Commissie, afdeling Terrorisme, het verzoek van Erna Vande Walle onontvankelijk wegens laattijdigheid. De beschikking verwijst naar artikel 42*quinqüies* van de wet van 1 augustus 1985 « houdende fiscale en andere bepalingen » (hierna : de wet van 1 augustus 1985). Krachtens die bepaling moet het verzoek worden ingediend binnen een termijn van drie jaar vanaf de bekendmaking van het koninklijk besluit waarbij de desbetreffende gebeurtenis als daad van terrorisme wordt erkend. Het koninklijk besluit van 15 maart 2017 werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 maart 2017, zodat het verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp uiterlijk op 18 maart 2020 moest worden ingediend.

Op 27 mei 2020 stelde Erna Vande Walle beroep in tegen de beschikking van 22 april 2020. Bij beslissing van 10 september 2020 verwierp de kamer van beroep van de Commissie het beroep. De kamer van beroep oordeelde dat het verzoek in eerste aanleg terecht onontvankelijk werd verklaard wegens laattijdigheid.

Op 15 oktober 2020 stelde Erna Vande Walle een cassatieberoep in bij de Raad van State tegen de beslissing van de kamer van beroep van de Commissie van 10 september 2020. Bij zijn arrest nr. 251.928 van 26 oktober 2021 stelt de Raad van State de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Erna Vande Walle is van mening dat artikel 42*quinqüies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 niet bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en dat de prejudiciële vraag bijgevolg bevestigend dient te worden beantwoord.

A.1.2. Erna Vande Walle verwijst naar het arrest van het Hof nr. 23/2019 van 14 februari 2019. Bij dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat het niet redelijk verantwoord is dat, in geval van een opzettelijke gewelddaad, de termijn waarover een occasionele redder beschikt om een verzoek tot hulp bij de Commissie in te dienen, wanneer blijkt dat hij geen afdoende schadeherstel kan verkrijgen van de burgerrechtelijk aansprakelijke persoon, loopt vanaf de dag van de gewelddaad en niet vanaf de datum van de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing over zijn burgerlijke vordering.

A.1.3. Volgens Erna Vande Walle beschikken de slachtoffers van een daad van terrorisme over een aanzienlijk kortere periode om een verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp in te dienen dan de slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad. Ten aanzien van de slachtoffers van een daad van terrorisme neemt de termijn van drie jaar immers een aanvang bij de bekendmaking van het koninklijk besluit waarbij de desbetreffende gebeurtenis als daad van terrorisme wordt erkend, overeenkomstig artikel 42*quinqüies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985, terwijl ten aanzien van de slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad de termijn van drie jaar loopt vanaf de in kracht van gewijsde gegane beslissing over de strafvordering of over de vergoeding van de schade, overeenkomstig artikel 31*bis*, § 1, 3°, en 4°, van dezelfde wet. Nochtans gaat het in de beide gevallen om een gebeurtenis met een zware persoonlijke en maatschappelijke impact en kan het geruime tijd duren vooraleer het slachtoffer de mogelijkheid heeft gehad om informatie in te winnen omtrent het verkrijgen van een schadevergoeding. Bovendien zijn de slachtoffers van een daad van terrorisme er zowel op fysiek als op psychisch vlak vaak erger aan toe dan de slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad. De in het geding zijnde bepaling houdt bijgevolg onvoldoende rekening met de specifieke omstandigheden, in het bijzonder op medisch vlak, waarin het slachtoffer van een daad van terrorisme zich bevindt.

A.1.4. Erna Vande Walle vervolgt dat de doelstelling van de bijzondere regeling met betrekking tot de toekenning van een financiële hulp aan slachtoffers van daden van terrorisme erin bestaat de situatie van dergelijke slachtoffers te verbeteren, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 januari 2019 « tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen wat de hulp aan de slachtoffers van terrorisme betreft » (hierna : de wet van 15 januari 2019) en de wet van 3 februari 2019 « tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen wat de bevoegdheden van de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders betreft inzake de slachtoffers van terrorisme » (hierna : de wet van 3 februari 2019) (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3258/003, p. 4). In het licht van die doelstelling is het niet redelijk verantwoord dat zulke slachtoffers aan striktere termijnvoorwaarden zijn gebonden dan de slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad. Overigens blijkt uit de verklaringen afgelegd tijdens de hoorzittingen in de bevoegde Kamercommissie dat terroristische aanslagen een specifieke vorm van letsels veroorzaken en de slachtoffers van zulke aanslagen bijzondere behoeften hebben, alsook dat er daardoor langere termijnen nodig zijn om een verzoek in te dienen en een dossier eventueel te heropenen (*ibid.*, pp. 42 en 68-69). Slachtoffers van daden van terrorisme dienen dus niet alleen sneller, maar ook gedurende een langere periode te worden geholpen dan slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad.

Erna Vande Walle is van mening dat ook het recht van de Europese Unie bevestigt dat slachtoffers van daden van terrorisme zolang als nodig hulp moeten kunnen krijgen. Zij verwijst naar de 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 » en de 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 ».

A.1.5. Volgens Erna Vande Walle is het ten slotte niet van belang dat slachtoffers van een daad van terrorisme, in tegenstelling tot de slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad, niet verplicht zijn om schadevergoeding na te streven door middel van een burgerlijke partijstelling, een rechtstreekse dagvaarding of een vordering voor een burgerlijke rechtbank, en dat zij bijgevolg ook niet de afloop van de gerechtelijke procedure

tegen de dader dienen af te wachten vooraleer zij een financiële hulp kunnen aanvragen bij de Commissie. In werkelijkheid beschikken slachtoffers van opzettelijke gewelddaden daardoor zelfs over een ruimere termijn om gerechtelijke stappen te ondernemen ten aanzien van de daders. Erna Vande Walle wijst eveneens erop dat de procedure voor het hof van assisen met betrekking tot de aanslag van 22 maart 2016 in het metrostation Maalbeek te Brussel ten vroegste in september 2022 een aanvang zal nemen. Meer in het algemeen nemen de strafrechtelijke procedures met betrekking tot daden van terrorisme aanzienlijk meer tijd in beslag dan de strafrechtelijke procedures met betrekking tot opzettelijke gewelddaden.

A.2.1. De Ministerraad meent dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, aangezien artikel 42*quinquies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 noch de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, noch artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schendt.

A.2.2. De Ministerraad geeft toe dat de slachtoffers van een daad van terrorisme en de slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad vergelijkbaar zijn in het licht van de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Hij voegt evenwel toe dat het verschil in behandeling tussen de beide categorieën van slachtoffers is gebaseerd op een objectief criterium van onderscheid.

A.2.3. Wat de doelstelling van de bijzondere termijnregeling voor slachtoffers van daden van terrorisme betreft, verwijst de Ministerraad naar de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 januari 2019. Daarin wordt vermeld dat « de behandeling van de aanvragen van de slachtoffers van terrorisme op bepaalde punten inherent afwijkend is van deze van de ‘ gemeenrechtelijke dossiers ’ van de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers » en dat « in deze dossiers bijvoorbeeld moeilijk vereist [kan] worden dat elk slachtoffer een veroordelend vonnis zou bekomen, zoals voorgeschreven in artikel 31*bis*, § 1, 4°, van de wet » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-3258/001, pp. 9-10). In tegenstelling tot de slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad dienen de slachtoffers van terrorisme geen schadevergoeding na te streven door middel van een burgerlijke partijstelling, een rechtstreekse dagvaarding of een vordering voor een burgerlijke rechtbank. De wetgever achtte het niet redelijk dat de slachtoffers van een daad van terrorisme het resultaat van een gerechtelijke procedure tegen de daders zouden moeten afwachten vooraleer zij een financiële hulp kunnen aanvragen bij de Commissie. Het is immers hoogst onzeker dat de daders van een terroristische aanslag in staat zullen zijn om de aanzienlijke schade die zij hebben veroorzaakt te vergoeden. Het vervroegen van het tijdstip waarop de termijn van drie jaar een aanvang neemt, past in het kader van de aldus beoogde snellere toekenning van een financiële hulp aan slachtoffers van daden van terrorisme. Dat de in het geding zijnde termijn niet zonder redelijke verantwoording is, blijkt volgens de Ministerraad ook uit de verklaring die de minister van Justitie daaromtrent heeft afgelegd in de Commissie voor de Justitie (*Hand.*, Kamer, 2020-2021, 9 juni 2021, CRIV 55 COM 509, pp. 52-53).

A.2.4. Ten overvloede merkt de Ministerraad op dat een slachtoffer van een daad van terrorisme ook kan worden beschouwd als een slachtoffer van een opzettelijke gewelddaad en bijgevolg eveneens een verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp kan indienen overeenkomstig de gemeenrechtelijke regeling die geldt bij opzettelijke gewelddaden. Bij de beoordeling van het verschil in behandeling tussen slachtoffers van een daad van terrorisme en slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad dient bovendien rekening te worden gehouden met de wet van 18 juli 2017 « betreffende de oprichting van het statuut van nationale solidariteit, de toekenning van een herstelpensioen en de terugbetaling van medische zorg ingevolge daden van terrorisme ».

A.2.5. Tot slot wijst de Ministerraad erop dat het recht op toegang tot de rechter, zoals gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het voorwerp kan uitmaken van beperkingen, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat recht. Krachtens artikel 42*quinquies*, § 1, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 beschikken de slachtoffers van een daad van terrorisme over een voldoende ruime termijn om een verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp in te dienen.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de termijn waarover een slachtoffer van terrorisme beschikt om op grond van de wet van 1 augustus 1985 « houdende fiscale en andere bepalingen » (hierna : de wet van 1 augustus 1985) een verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp in te dienen.

B.2.1. Afdeling II van hoofdstuk III van de wet van 1 augustus 1985 voorziet in de toekenning van hulp van de Staat in geval van opzettelijke gewelddaden. Die hulp kan bestaan in een noodhulp, een financiële hulp of een aanvullende hulp (artikel 30, § 1, van de wet van 1 augustus 1985).

Krachtens artikel 31 van de wet van 1 augustus 1985 kan de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (hierna : de Commissie) een financiële hulp toekennen aan de « rechtstreekse slachtoffers », namelijk de personen die ernstige lichamelijke of psychische schade ondervinden als rechtstreeks gevolg van een opzettelijke gewelddaad (artikel 31, 1°), en aan hun erfgerechtigden (artikel 31, 2° tot 4°). Een financiële hulp kan eveneens worden toegekend aan de « occasionele redders ».

B.2.2. Artikel 31*bis*, § 1, van de wet van 1 augustus 1985 bepaalt de voorwaarden waaronder een financiële hulp wordt toegekend aan de rechtstreekse slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad en hun erfgerechtigden :

« 1° De gewelddaad is in België gepleegd.

[...]

2° [...]

3° Indien de dader onbekend is, moet de verzoeker klacht hebben ingediend, de hoedanigheid van benadeelde partij hebben aangenomen of zich burgerlijke partij hebben gesteld.

Indien het strafdossier geseponneerd wordt wegens die reden is het indienen van een klacht of het aannemen van de hoedanigheid van benadeelde persoon voldoende.

Het verzoek is binnen drie jaar ingediend. De termijn loopt, naargelang het geval, 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 bekomen.

[...]

De hulp kan ook worden toegekend indien er meer dan een jaar verstreken is sinds het indienen van een klacht, het aannemen van de hoedanigheid van benadeelde persoon of de datum van de burgerlijke partijstelling en de dader onbekend blijft.

4° Indien de dader bekend is, moet de verzoeker schadevergoeding nastreven door middel van een burgerlijke partijstelling, een rechtstreekse dagvaarding of een vordering voor een burgerlijke rechtbank.

Het verzoek kan slechts worden ingediend, naargelang het geval, 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.

Het verzoek is binnen drie jaar ingediend.

De termijn loopt, naargelang het geval, 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.

5° De schade kan niet afdoende 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.

6° Wanneer de verzoeker door omstandigheden volledig buiten zijn wil om geen klacht kon indienen, de hoedanigheid van benadeelde partij niet kon aannemen, zich geen burgerlijke partij kon stellen, geen vordering kon instellen of geen vonnis kon bekomen of wanneer het instellen van een vordering of het bekomen van een vonnis gelet op de insolventie van de dader kennelijk onredelijk lijkt, kan de commissie oordelen dat de door de verzoeker aangehaalde redenen voldoende zijn om hem te ontslaan van de in 3° en 4° voorziene voorwaarden ».

B.3.1. Afdeling IV van hoofdstuk III van de wet van 1 augustus 1985 bevat bijzondere bepalingen in het kader van de toekenning van hulp aan slachtoffers van daden van terrorisme. Die bepalingen werden grotendeels ingevoerd bij de wet van 15 januari 2019 « tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen wat de hulp aan de slachtoffers van terrorisme betreft » en de wet van 3 februari 2019 « tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen wat de bevoegdheden van de

commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders betreft inzake de slachtoffers van terrorisme ».

Luidens de parlementaire voorbereiding van die wetten zijn de bijzondere bepalingen ten voordele van slachtoffers van daden van terrorisme onder meer ingegeven door de vaststelling dat « de behandeling van de aanvragen van de slachtoffers van terrorisme op bepaalde punten inherent afwijkend is van deze van de ‘ gemeenrechtelijke dossiers ’ van de Commissie voor financiële hulp aan slachtoffers » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-3258/001, p. 9) en dat « de eigenheid van een terroristische aanslag, gericht tegen de democratische waarden van een land, waarbij in eerste instantie wordt opgetreden binnen een crisisresponsstructuur, [...] een andere structurele aanpak van de slachtoffers [vergt] » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-3259/001, p. 6).

B.3.2. De hulp aan slachtoffers van daden van terrorisme wordt eveneens toegekend door de voormelde Commissie en kan bestaan in een voorschot, een financiële hulp of een aanvullende hulp (artikel 42*ter* van de wet van 1 augustus 1985). Het komt de Koning toe, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, daden te erkennen als daden van terrorisme (artikel 42*bis*, eerste lid, van de wet van 1 augustus 1985).

In geval van daden van terrorisme wordt aldus, tot op zekere hoogte, afgeweken van de gemeenrechtelijke regeling die geldt bij opzettelijke gewelddaden. Zo kan een slachtoffer van een daad van terrorisme aanspraak maken op advocatenkosten voor een maximumbedrag van 12 000 euro in plaats van de in artikel 32, § 1, 6°, § 2, 5°, en § 3, 3°, van de wet van 1 augustus 1985 voorgeschreven rechtsplegingsvergoeding (artikel 42*sexies* van de wet van 1 augustus 1985), alsook op de terugbetaling van de noodzakelijke reis- en verblijfkosten voor een maximumbedrag van 6 000 euro (artikel 42*septies* van de wet van 1 augustus 1985).

B.3.3. Artikel 42*quinquies* van de wet van 1 augustus 1985 bepaalt de voorwaarden waaronder de financiële hulp wordt toegekend in geval van een daad van terrorisme. De wetgever beoogde om in die bepaling de vereisten te herschrijven met betrekking tot de toekenning van een financiële hulp in geval van opzettelijke gewelddaden, zoals vastgelegd in artikel 31*bis* van de wet van 1 augustus 1985, « rekening houdend met het specifieke karakter van daden van terrorisme » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-3258/001, p. 10).

Krachtens artikel 42*quinquies*, § 1, waarvan het 2° aan de toetsing van het Hof wordt voorgelegd, wordt aan de rechtstreekse slachtoffers van daden van terrorisme en hun erfgerechtigden een financiële hulp toegekend wanneer is voldaan aan de volgende voorwaarden :

« 1° de daad van terrorisme is gepleegd in België. In geval van een in het buitenland gepleegde daad van terrorisme moet het slachtoffer van terrorisme op het moment van deze daad de Belgische nationaliteit hebben of zijn gewone verblijfplaats in België hebben in de zin van artikel 4 van de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht. De daad van terrorisme moet bij een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 42*bis*, eerste lid, erkend zijn;

2° 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 42*bis*, tweede lid, waarbij de desbetreffende gebeurtenis als daad van terrorisme werd erkend;

3° de schade kan niet afdoende 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 ».

B.4.1. Het verwijzende rechtscollege vraagt aan het Hof of het verschil in behandeling tussen, enerzijds, slachtoffers van daden van terrorisme en, anderzijds, slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, wat de termijn betreft om een verzoek in te dienen tot het verkrijgen van een financiële hulp, bestaanbaar is 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.

B.4.2. Zowel de slachtoffers van daden van terrorisme als de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden beschikken over een vervaltermijn van drie jaar om bij de Commissie te verzoeken om de toekenning van een financiële hulp. Evenwel is het ogenblik waarop elk van die termijnen een aanvang neemt verschillend.

Krachtens artikel 31*bis*, § 1, 4°, van de wet van 1 augustus 1985 moeten de slachtoffers van een opzettelijke gewelddaad, opdat zij een verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp kunnen indienen, schadevergoeding hebben nagestreefd door middel van een burgerlijke partijstelling, een rechtstreekse dagvaarding of een vordering voor een burgerlijke rechtbank. De termijn van drie jaar waarover zulke slachtoffers beschikken om een verzoek in te dienen, loopt vanaf de dag waarop de procedure in kwestie definitief ten einde is door een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing. Indien de dader onbekend is, moeten de slachtoffers

van een opzettelijke gewelddaad klacht hebben ingediend, de hoedanigheid van benadeelde partij hebben aangenomen of zich burgerlijke partij hebben gesteld, en loopt de termijn van drie jaar vanaf de seponering of de buitenvervolginstelling wegens onbekende daders, overeenkomstig artikel 31*bis*, § 1, 3°, van dezelfde wet.

Artikel 42*quinqüies* van de wet van 1 augustus 1985 legt geen dergelijke vereiste op aan de slachtoffers van een daad van terrorisme, die bijgevolg om een financiële hulp kunnen verzoeken bij de Commissie zonder dat zij uitdrukkelijk ertoe worden verplicht voorafgaandelijk hun schade proberen te verhalen op de dader langs gerechtelijke weg. Krachtens artikel 42*quinqüies*, § 1, 2°, loopt de termijn van drie jaar voor een slachtoffer van een daad van terrorisme om een dergelijk verzoek in te dienen vanaf de bekendmaking van het koninklijk besluit waarbij de desbetreffende gebeurtenis als daad van terrorisme werd erkend.

B.5.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op toegang tot de bevoegde rechter.

B.5.2. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.5.3. Het recht op toegang tot de rechter, dat een onderdeel is van het recht op een eerlijk proces, kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden, met name wat betreft het instellen van een vordering binnen een bepaalde termijn. Die voorwaarden mogen echter niet ertoe leiden dat het recht op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast. Dit zou het geval zijn wanneer de beperkingen geen wettig doel nastreven of indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.6.1. Bij de beoordeling van het in het geding zijnde verschil in behandeling dient er mee rekening te worden gehouden dat de financiële tegemoetkomingen waarin de wet van 1 augustus 1985 voorziet, ongeacht of er sprake is van opzettelijke gewelddaden of daden van terrorisme, een subsidiair karakter hebben.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 1 augustus 1985 werd daaromtrent opgemerkt :

« De door dit ontwerp van wet ingevoerde schadeloosstelling gaat niet uit van een vermoeden van schuld dat op de Staat rust, omdat deze laatste het misdrijf niet heeft kunnen voorkomen maar wel van een principe van collectieve solidariteit tussen leden van een zelfde natie » (*Parl. St.*, Senaat, 1984-1985, nr. 873/1, p. 17).

« Het ontwerp is dan ook in generlei een verzwakking van de aansprakelijkheid van de daders van het misdrijf en evenmin voert het een soort aansprakelijkheid van de Staat in » (*Parl. St.*, Senaat, 1984-1985, nr. 873/2/1°, p. 5).

De personen bedoeld in artikel 31 van de wet van 1 augustus 1985 kunnen bij de Commissie een financiële tegemoetkoming vragen die bedoeld is als een « subsidiaire solidariteitstussenkomst » (*ibid.*, p. 19).

B.6.2. Dat subsidiariteitsbeginsel is essentieel voor het door de wetgever ingevoerde systeem van financiële hulp door de Commissie (*ibid.*, p. 6). Het heeft voor gevolg dat een tegemoetkoming vanwege de Commissie enkel dan toegelaten is wanneer er geen effectief en voldoende schadeherstel op een andere manier kan worden verkregen.

B.6.3. De omstandigheid dat de wetgever slachtoffers van daden van terrorisme heeft willen vrijstellen van de verplichting om eerst de vergoeding van hun schade door de dader na te streven langs gerechtelijke weg, neemt niet weg dat « het subsidiariteitsbeginsel [...] voor de slachtoffers van terrorisme onverkort hernomen werd in artikel 42*quinquies*, § 1 en § 2 » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-3259/001, p. 15). In het bijzonder kan, krachtens artikel 42*quinquies*, § 1, 3°, van de wet van 1 augustus 1985, enkel een financiële hulp worden toegekend aan de slachtoffers van daden van terrorisme wanneer 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.

Het komt de Commissie toe te oordelen of aan die voorwaarde is voldaan, rekening houdend met de concrete omstandigheden van de zaak, waarbij het louter ontbreken van een rechterlijke uitspraak over de aansprakelijkheid van de dader niet kan volstaan om het verzoek tot het verkrijgen van een financiële hulp af te wijzen.

B.7.1. Zoals de Ministerraad aanvoert, beoogde de wetgever « een snellere en eenvoudiger procedure » ten aanzien van de slachtoffers van daden van terrorisme (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-3258/001, p. 3). De wetgever was daarbij van mening dat « in deze dossiers bijvoorbeeld moeilijk vereist [kan] worden dat elk slachtoffer een veroordelend vonnis zou bekomen, zoals voorgeschreven in artikel 31*bis*, § 1, 4^o, van de wet » (*ibid.*, pp. 9-10).

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 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 42*quinquies*, § 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.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 42*quinquies*, § 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.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 30 juni 2022.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen