Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 4/2026
van 8 januari 2026
Rolnummer : 8382

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 22 van de wet van 3 mei 2024 « betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme », ingesteld door de ivzw « V-Europe » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Joséphine Moerman, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt en Kattrin Jadin, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 5 december 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 6 december 2024, is beroep tot vernietiging van artikel 22 van de wet van 3 mei 2024 « betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 juni 2024) ingesteld door de ivzw « V-Europe », Philippe Vandenberghe en Philippe Vansteenkiste, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Nicolas Estienne, advocaat bij de balie te Brussel.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jérôme Sohier, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 12 november 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden

gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, 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. *In rechte*

- A -

A.1. Drie verzoekende partijen dienen een verzoekschrift in tot vernietiging van artikel 22 van de wet van 3 mei 2024 « betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme » (hierna : de wet van 3 mei 2024). Allereerst is er de ivzw « V-Europe », eerste verzoekende partij, die werd opgericht na de terroristische aanslagen van 2016 om de slachtoffers van terrorisme te vertegenwoordigen en te verdedigen. Artikel 3 van de statuten van die vereniging bepaalt dat zij slachtoffers beoogt te helpen, te ondersteunen, te begeleiden en in rechte te vertegenwoordigen. Daarom meent zij te doen blijken van een belang om in rechte te treden, belang dat, volgens haar, voldoende onderscheiden is van het algemeen belang. Vervolgens is er Philippe Vandenberghe, tweede verzoekende partij, die een van de slachtoffers van de aanslag op de luchthaven van Zaventem is, waar hij was tewerkgesteld. Aangezien hij lijdt aan een posttraumatische stressstoornis, ernstige depressie en invaliderende angstsymptomen, is hij van mening dat hij een risico loopt, zoals elke burger, om opnieuw het slachtoffer van een dergelijke gebeurtenis te worden. Ten slotte is er Philippe Vansteenkiste, derde verzoekende partij, die directeur is van de verzoekende ivzw en zichzelf ook als een mogelijk toekomstig slachtoffer beschouwt.

A.2. De Ministerraad betwist het belang van de twee verzoekende partijen die natuurlijke personen zijn om in rechte te treden, aangezien de wet van 3 mei 2024 niet van toepassing is op de gevolgen van de aanslagen van 2016. Die twee personen, die erkennen dat zij enkel handelen omdat zij, zoals elke burger, het slachtoffer zouden kunnen zijn van een toekomstige daad van terrorisme, voeren geen belang aan dat verschilt van de *actio popularis*.

A.3. De derde verzoekende partij antwoordt dat zij in de hoedanigheid van directeur van de ivzw « V-Europe », rechtstreeks en ongunstig door de wet van 3 mei 2024 kan worden geraakt, in zoverre die afbreuk doet aan het statutaire doel van de vereniging.

A.4. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 9 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.5. De Ministerraad herinnert vooraf eraan dat de wet van 3 mei 2024 een betere bescherming van de slachtoffers, een rechtvaardige en coherente schadeloosstelling, een vereenvoudiging van de procedure en een snellere schaderegeling nastreeft, daarbij ervoor zorgend dat de financiële stabiliteit van de verzekeringssector niet in gevaar wordt gebracht. Om die redenen heeft de wetgever ervoor gekozen de benadering van de wet van 1 april 2007 « betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme » te behouden en te verbeteren. De nieuwe wet bevat tal van innovaties : een versterkte solidariteitsregeling, een verhoogd plafond, een snellere behandeling van de schadegevallen, het beginsel van de voorlopige schadeloosstelling, een uniek contactpunt, alsook een duidelijke en toegankelijke structurering afgestemd op de noden van de slachtoffers. Over de cascaderegeling voor de schadeloosstelling heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State geen enkele opmerking gemaakt. De weigering om alles aan het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds of aan een specifiek fonds toe te vertrouwen, werd zorgvuldig afgewogen, en de wet van 3 mei 2024 is het resultaat van aanzienlijke inspanningen en intens overleg dat rekening houdt met de praktische haalbaarheid en de beschikbare middelen. Kortom, de wetgever heeft de meest efficiënte manier gekozen en ervoor gezorgd dat de verzekeraars

hun maatschappelijke rol spelen. De slachtoffers worden nooit aan hun lot overgelaten, dankzij het bestaan van het unieke contactpunt.

A.6. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling creëert tussen de slachtoffers van daden van terrorisme en de slachtoffers van medische ongevallen, in zoverre de eersten geen schaderegeling genieten die is gecentraliseerd door een openbaar fonds. Zij voeren aan dat die situaties vergelijkbaar zijn in het licht van de schadeloosstelling van geleden lichamelijke schade en de verplichting uit het gemeen recht om een integraal herstel te verkrijgen. De wet van 31 maart 2010 « betreffende de vergoeding van schade als gevolg van gezondheidszorg » voert een Fonds voor de Medische Ongevallen (hierna : het FMO) in, naar het Franse model, om de tekortkomingen van het gemeen recht inzake burgerlijke aansprakelijkheid op te vangen. Die wet regelt een minnelijke en snelle procedure voor de oplossing van geschillen bij het FMO, zonder de mogelijkheid van een beroep bij de rechtbank te schrappen. Het betreft een schadeloosstelling zonder aansprakelijkheid en onder voorwaarden. Het systeem van trapsgewijze aanstelling dat bij de bestreden bepaling is ingevoerd, legt de schadeloosstelling daarentegen ten laste van de private verzekeraars, die zich zo in de eerste lijn bevinden. Het is slechts bij ontstentenis van enige private dekking dat de schadeloosstelling plaatsvindt door een verzekeraar die is aangesteld door het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds. Voor de verzoekende partijen is het feit dat de wetgever niet heeft gekozen voor een openbaar schadeloosstellingsfonds in strijd met de in het middel beoogde referentienormen. Terrorisme is immers een aanval tegen de Staat en het risico dat eraan is verbonden, is een openbaar risico. Het is dus legitiem dat het de overheid is die de slachtoffers vergoedt, zoals ook het geval is in Frankrijk, Italië en Spanje. De verzoekende partijen beklemtonen dat de twee vergeleken wetgevingen dezelfde doelstellingen nastreven, namelijk de rechtvaardige en coherente schadeloosstelling van slachtoffers, de vereenvoudiging van de te volgen procedure en de snelle behandeling van schadegevallen. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 mei 2024 blijkt dat de oprichting van een overheidsfonds te zwaar en te duur zou zijn geweest. Die argumenten zijn volgens de verzoekende partijen niet overtuigend en verantwoorden het voormelde verschil in behandeling niet. Integendeel, het bestaan van het FMO toont aan dat het perfect mogelijk was, op budgettair en menselijk vlak, om een dergelijk orgaan te creëren.

A.7. De Ministerraad voert in hoofdorde aan dat de beschreven situaties niet vergelijkbaar zijn. Daden van terrorisme verschillen immers van medische ongevallen, zowel door hun aard als door hun omvang. Daden van terrorisme zijn opzettelijke, onvoorzienbare en massale gebeurtenissen, met collectieve gevolgen, zodat zij een specifiek wetgevend antwoord vereisen. Medische ongevallen vormen een individuele en vaker voorkomende situatie, die in een afgebakend proces voorkomt.

In ondergeschikte orde doet de Ministerraad gelden dat de cascaderegeling voor de schadeloosstelling tegemoetkomt aan een dubbele vereiste van praktische haalbaarheid en financiële leefbaarheid. De snelle vergoeding moet worden gekoppeld aan het doel dat erin bestaat te vermijden dat de volledige last op de overheidsfinanciën weegt. Het betreft hier een opportuniteitskeuze van de wetgever. Ten slotte voert de Ministerraad aan dat het bestaan van plafonds de slachtoffers geen integraal herstel ontzegt, maar het evenwicht en de efficiëntie van het systeem beoogt te handhaven.

A.8. De verzoekende partijen betwisten het argument van de niet-vergelijkbaarheid. De twee categorieën van slachtoffers ondergaan een aantasting van hun fysieke of psychische integriteit, worden geconfronteerd met uitzonderlijke en abnormale schade, alsook met het verlies van het vertrouwen in het systeem dat wordt geacht hun veiligheid te waarborgen, en zijn het slachtoffer van een onvoorziene gebeurtenis. Daden van terrorisme gaan overigens niet altijd gepaard met een zware menselijke tol.

Wat de verantwoording van de bestreden bepaling betreft, voeren de verzoekende partijen aan dat het volstrekt denkbaar was dat een openbaar fonds zoals het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds de schadeloosstelling voorschiet aan de slachtoffers en die vervolgens terugkrijgt van de verzekeringsmaatschappijen, hetgeen een onmiddellijke schadeloosstelling en de vereenvoudiging van de stappen via een identieke contactpersoon zou hebben toegelaten, zoals de onderzoekscommissie van de aanslagen van 2016 het wenste. Niet alleen was een dergelijke oplossing haalbaar en leefbaar, maar daarin is zelfs voorzien in het akkoord van de nieuwe federale Regering. Voor de verzoekende partijen hadden de nagestreefde doelstellingen dus op een minder nadelige en meer egalitaire wijze kunnen worden bereikt.

A.9. In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepaling een onverantwoord verschil in behandeling creëert tussen de slachtoffers van daden van terrorisme en de slachtoffers van grote technologische rampen die als uitzonderlijk schadegeval zijn erkend, in zoverre de eersten geen schadeloosstellingsregeling genieten die is gecentraliseerd door een openbaar fonds. Zij voeren aan dat die situaties

vergelijkbaar zijn in het licht van de schadeloosstelling van geleden lichamelijke schade en de verplichting uit het gemeen recht om een integraal herstel te verkrijgen. Het al dan niet opzettelijke karakter volstaat in dat opzicht niet om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten. De wet van 13 november 2011 « betreffende de vergoeding van de lichamelijke en morele schade ingevolge een technologisch ongeval » vertrouwt de schadeloosstellingsopdracht toe aan het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds (hierna : het GMWF), dat in de eerste lijn wordt gefinancierd door de erkende verzekeringsondernemingen. Bij ontstentenis van een aansprakelijke kan het GMWF zich tot de Belgische Staat richten, zodat voor de slachtoffers de schuldenaar altijd dezelfde is, namelijk het GMWF. Omgekeerd creëert de cascaderegeling die door de bestreden bepaling is ingevoerd een veelheid aan verantwoordelijken voor de schadeloosstelling, hetgeen moeilijkheden en rompslomp veroorzaakt. Voor de verzoekende partijen zijn de argumenten die in de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 mei 2024 worden aangevoerd niet overtuigend en verantwoorden die het voormelde verschil in behandeling niet, temeer daar de twee vergeleken wetten dezelfde doelstellingen nastreven.

A.10. De Ministerraad voert in hoofdorde aan dat de categorieën niet vergelijkbaar zijn, om redenen die vergelijkbaar zijn met die in verband met het eerste onderdeel. Technologische rampen zijn het resultaat van menselijke of technische tekortkomingen, zodat het gemakkelijker is de aansprakelijken te identificeren.

In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het verschil in behandeling verantwoord is, aangezien een openbaar en gecentraliseerde schadeloosstellingsregeling de behandeling zou hebben vertraagd en de teams, die natuurlijk beperkt zijn, mogelijk zou hebben overbelast. De cascaderegeling verdeelt daarentegen de verantwoordelijkheden en de infrastructuren en kan rekenen op de expertise van de verzekeringsactoren inzake het beheer van complexe schadegevallen.

A.11. De verzoekende partijen betwisten het argument van de niet-vergelijkbaarheid, om dezelfde redenen als die welke reeds in het kader van het eerste onderdeel zijn aangevoerd.

Wat de verantwoording van de bestreden bepaling betreft, vermelden de verzoekende partijen ook dezelfde redenen als die welke in verband met het eerste onderdeel zijn aangevoerd. Zij voegen eraan toe dat het unieke contactpunt onvoldoende blijkt, want er zal nog steeds een veelheid aan tussenkomende partijen en schuldenaars zijn, temeer daar de rol van dat contactpunt, op dat moment, nog onzeker en onduidelijk is.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op de wet van 3 mei 2024 « betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van een daad van terrorisme en betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme » (hierna : de wet van 3 mei 2024), die past in het ruimere kader van de regelingen voor de schadeloosstelling van daden van terrorisme, waarvoor de in Brussel en in Zaventem gepleegde terroristische aanslagen van 22 maart 2016 het keerpunt vormen.

B.1.2. Vóór de aanneming van de wet van 3 mei 2024 was de enige specifieke regelgeving met betrekking tot de schadeloosstelling van lichamelijke schade geleden door slachtoffers van daden van terrorisme de wet van 1 april 2007 « betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme » (hierna : de wet van 1 april 2007). Artikel 4, eerste lid, 1°, van

de wet van 3 mei 2024 is geïnspireerd op de definitie van « terrorisme » die in de wet van 1 april 2007 is opgenomen. Die definitie is thans de volgende :

« een clandestien georganiseerde actie met ideologische, politieke, etnische of religieuze bedoelingen, individueel of door een groep uitgevoerd, waarbij geweld wordt gepleegd op personen of waarbij de economische waarde van een materieel of immaterieel goed geheel of gedeeltelijk wordt vernield, ofwel om indruk te maken op het publiek, een klimaat van onveiligheid te scheppen of de overheid onder druk te zetten, ofwel om het verkeer of de normale werking van een dienst of een onderneming te belemmeren ».

De wet van 1 april 2007 had tot doel de solidariteit te organiseren tussen verzekeraars, herverzekeraars en overheid, door de invoering van het TRIP-systeem (*Terrorism Reinsurance and Insurance Pool*), gericht op het verdelen van de verliezen. Er werd geen enkel subjectief recht ten gunste van de slachtoffers gecreëerd. De grondslag van de schadeloosstelling werd volledig geregeld door het gemeen recht van de burgerlijke aansprakelijkheid, namelijk de artikelen 1382 en 1383 van het oud Burgerlijk Wetboek.

B.1.3. De specifieke behandeling van de gevolgen van de aanslagen in Brussel en in Zaventem van 2016 was daarentegen gebaseerd op twee verschillende wettelijke benaderingen. Enerzijds de wet van 30 juli 1979 « betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen », die voorziet in een integrale maar geplafonneerde schadeloosstelling en die werd toegepast op de aanslag gepleegd op de luchthaven van Zaventem. Naast die wet werd anderzijds ook artikel 29*bis* van de wet van 21 november 1989 « betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen » toegepast op de aanslag die is gepleegd in het metrostation Maalbeek.

Ook andere wettelijke grondslagen konden worden aangewend, namelijk 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 », alsook de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, waarbij die twee wetgevingen evenwel slechts een gedeeltelijke en forfaitaire schadeloosstelling toelaten. Daarbij komt 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 », die voorziet in een herstelpensioen onder voorwaarden.

B.1.4. Na de terroristische aanslagen van 2016 is binnen de Kamer van volksvertegenwoordigers een onderzoekscommissie aangesteld die heeft gewezen op de ontstentenis van een regeling voor het integrale herstel van de geleden schade. In haar « Tweede tussentijds en voorlopig verslag over het onderdeel ‘ hulpverlening ’ » geeft de onderzoekscommissie aan :

« Uit de hoorzittingen van de onderzoekscommissie is gebleken dat de slachtofferhulp moet worden aangestuurd door de volgende basisbeginselen :

1. snelle erkenning van het slachtoffer als ‘ slachtoffer ’, alsook snelle erkenning van zijn status;

2. toekenning van onmiddellijke financiële steun om de directe gevolgen van de aanslag te kunnen opvangen;

3. instellen van proactieve, onmiddellijke, individuele, alomvattende (administratieve, psychosociale, juridische, financiële) en duurzame begeleiding van de slachtoffers;

4. gelijkwaardige behandeling van alle slachtoffers, ongeacht hun nationaliteit of hun woonplaats » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-1752/007, p. 6).

De onderzoekscommissie heeft meerdere aanbevelingen geformuleerd, met name de oprichting van een federale taskforce (*ibid.*, p. 11), de invoering van een uniek statuut van slachtoffer (*ibid.*, p. 13) en de invoering van soepele en niet-confligerende procedures (*ibid.*, p. 17). Ten slotte heeft zij nog het volgende aanbevolen :

« De onderzoekscommissie beveelt aan dat België voor de toekomst een systeem uitwerkt dat – in plaats van subsidiaire hulp te bieden, waardoor het slachtoffer zich zelf moet wenden tot de openbare of private instellingen die ermee zijn belast hem/haar te vergoeden – zorgt voor de oprichting van een fonds dat het slachtoffer binnen de kortst mogelijke tijd hulp en schadevergoeding kan toekennen, en waarbij achteraf bij de verzekeringsmaatschappijen wordt gerecupereerd wat zij verschuldigd zijn.

De dramatische situatie waarin de slachtoffers van een aanslag plots verkeren in de periode daarna, vereist dat zij worden geholpen door een systeem dat niet overhaast mag worden ingesteld.

Die regeling zou gebaseerd kunnen zijn op die welke waarin de voormelde wet van 1 april 2011 [lees : 2007] voorziet » (*ibid.*, p. 26).

B.1.5. De parlementaire voorbereiding van de wet van 3 mei 2024 vermeldt dat de wet :

« […] ertoe [strekt] een betere algemene bescherming te garanderen voor de slachtoffers van daden van terrorisme.

Om deze algemene doelstelling te kunnen verwezenlijken, is het wetsontwerp rond de volgende grote pijlers opgebouwd :

Ten eerste, de slachtoffers billijk en consequent vergoeden.

Vervolgens, de te volgen procedure voor het verkrijgen van een schadeloosstelling vereenvoudigen.

Bovendien de schadeafwikkeling versnellen.

Tenslotte, een Uniek contactpunt terrorisme oprichten.

Rekening houdend met het streven naar een betere bescherming van de slachtoffers alsook het bewaren van de financiële stabiliteit van de verzekeringssector, wordt het totaalbedrag dat in het kader van het schadeloosstellingsstelsel ter beschikking wordt gesteld, opgetrokken » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2929/001, p. 3).

De wet van 3 mei 2024 behoudt de algemene regeling van de wet van 1 april 2007 en creëert een solidariteitsregeling voor de niet-verzekerde personen waardoor zij de belangrijkste leemte met betrekking tot de schadeloosstelling van de slachtoffers van de aanslagen van 22 maart 2016 opvult, leemte die werd aangestipt door de betrokken actoren tijdens de onderzoekscommissie. Zoals de parlementaire voorbereiding preciseert :

« Om de door de slachtoffers van een daad van terrorisme te ondernemen stappen te vergemakkelijken, voert dit wetsontwerp een cascaderegeling in op basis waarvan een verzekeraar BA Privé Leven wordt aangesteld. Die aangestelde verzekeraar zal de enige gesprekspartner van het slachtoffer zijn tijdens de hele procedure voor de schadeloosstelling van de lichamelijke schade. Het gaat daarbij systematisch om een deelnemer (namelijk een lid van de vzw TRIP).

Het Uniek contactpunt terrorisme heeft onder meer de opdracht om het slachtoffer de contactgegevens van de aangestelde verzekeraar te bezorgen, met dien verstande dat de aangestelde verzekeraar op basis van de door het […] Fonds als bedoeld in artikel 19*bis*-2 van de wet van 21 november 1989 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen (hierna ‘ het Belgisch Gemeenschappelijk Waarborgfonds ’) uitgevaardigde richtlijnen wordt geïdentificeerd.

De schadeaangifte moet zo snel mogelijk worden ingediend. Het slachtoffer moet ook alle pertinente informatie en gegevens overleggen.

De verjaringstermijn wordt vastgesteld op vijf jaar na de datum van bekendmaking van het koninklijk besluit tot erkenning van een daad van terrorisme.

[…]

[…] Dankzij de solidariteitsregeling zullen de verzekerde slachtoffers (rubriek B.) nooit ten achter worden gesteld ten opzichte van de niet-verzekerde slachtoffers (rubriek A.) » (*ibid.*, pp. 14 en 19).

B.1.6. Het is die cascaderegeling van schadeloosstelling die met het voorliggende beroep wordt bestreden. Die regeling is ingevoerd bij artikel 22 van de wet van 3 mei 2024, dat bepaalt :

« § 1. Wanneer het slachtoffer van een daad van terrorisme zich, krachtens een bij een deelnemer onderschreven verzekeringsovereenkomst, kan beroepen op een dekking ‘ arbeidsongeval ’ of ‘ ongeval op de weg naar en van het werk ’ in de zin van de artikelen 7 en 8 van de wet van 10 april 1971, is de aangestelde verzekeraar de verzekeringsonderneming bedoeld in artikel 49 van de wet van 10 april 1971.

De in het eerste lid bedoelde verzekeraar kan de schadeloosstelling van de niet door voornoemde wet van 10 april 1971 gedekte schade en de toekenning van voorschotten voor die schade, in voorkomend geval, aan een verzekeringsonderneming of een schaderegelingskantoor uitbesteden.

§ 2. Wanneer het slachtoffer van een daad van terrorisme zich niet kan beroepen op een in paragraaf 1 bedoelde dekking, maar wel op een door een deelnemer geboden dekking ‘ arbeidsongeval ’ of ‘ ongeval op de weg naar en van het werk ’ in de zin van artikel 2 van de wet van 3 juli 1967, is de aangestelde verzekeraar de werkgever of zijn eventuele verzekeraar.

De werkgever of zijn eventuele verzekeraar bedoeld in het eerste lid kan de schadeloosstelling van de niet door de wet van 3 juli 1967 gedekte schade en de toekenning van voorschotten voor die schade, in voorkomend geval, aan een verzekeringsonderneming of een schaderegelingskantoor uitbesteden.

§ 3. Wanneer het slachtoffer van een daad van terrorisme zich niet op een in de paragrafen 1 en 2 bedoelde dekking kan beroepen, maar een verzekerde is van een bij een deelnemer onderschreven verzekeringsovereenkomst BA Privéleven, is de aangestelde verzekeraar de verzekeraar BA Privéleven.

§ 4. Als het slachtoffer van een daad van terrorisme zich niet op een in de paragrafen 1 tot 3 bedoelde dekking kan beroepen, stelt het Gemeenschappelijk Waarborgfonds een verzekeraar BA Privéleven als aangestelde verzekeraar aan krachtens zijn huishoudelijk reglement, en stelt het Uniek contactpunt terrorisme daarvan in kennis. Dit contactpunt bezorgt het slachtoffer de contactgegevens van de aangestelde verzekeraar en verzoekt hem zijn schadeaangifte bij de aangestelde verzekeraar in te dienen.

§ 5. Voor de toepassing van deze wet kan de aangestelde verzekeraar in België door het slachtoffer worden gedagvaard, hetzij voor de rechter van de plaats van het feit waaruit de schade is ontstaan, hetzij voor de rechter van zijn woonplaats, hetzij voor de rechter van de zetel van de aangestelde verzekeraar ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. De Ministerraad betwist het belang van de twee verzoekende partijen die natuurlijke personen zijn om in rechte te treden, in zoverre zij niet aanvoeren rechtstreeks en ongunstig door de wet van 3 mei 2024 te worden geraakt, maar zich enkel beroepen op hun hoedanigheid van mogelijk slachtoffer, in de toekomst, van een eventuele daad van terrorisme.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.3. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor het Hof optreedt, is vereist dat haar statutair doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat zij een collectief belang verdedigt; dat haar doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat dit doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

De statuten van de ivzw « V-Europe », eerste verzoekende partij, die op 16 maart 2017 in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt, sommen de volgende doelen op :

« - het bieden van hulp aan;

- het ondersteunen en/of begeleiden van;

- het verdedigen van de belangen, ook op lange termijn, van;

slachtoffers – in ruime zin, rechtstreeks of onrechtstreeks – van terroristische aanslagen en hun naasten […] » (artikel 3).

Er kan worden aangenomen dat de bestreden bepaling van dien aard is dat zij het statutaire doel van de voormelde vereniging kan raken. Dat geldt des te meer daar de vereniging is gehoord tijdens de onderzoekscommissie met betrekking tot de aanslagen van 22 maart 2016 (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-1752/007, bijlage, pp. 31 e.v.). Daaruit volgt dat de eerste verzoekende partij doet blijken van een belang bij het beroep.

Bijgevolg moet het Hof niet onderzoeken of de twee andere verzoekende partijen ook doen blijken van het vereiste belang.

B.2.4. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

B.3. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 9 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest) en met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij voeren aan dat de bestreden bepaling onverantwoorde verschillen in behandeling in het leven roept, enerzijds, tussen de slachtoffers van daden van terrorisme en de slachtoffers van medische ongevallen zoals bedoeld in de wet van 31 maart 2010 « betreffende de vergoeding van schade als gevolg van gezondheidszorg » (hierna : de wet van 31 maart 2010) (eerste onderdeel) alsook, anderzijds, tussen diezelfde slachtoffers van daden van terrorisme en de slachtoffers van grote technologische rampen die als uitzonderlijk schadegeval zijn erkend, zoals bedoeld in de wet van 13 november 2011 « betreffende de vergoeding van de lichamelijke en morele schade ingevolge een technologisch ongeval » (hierna : de wet van 13 november 2011) (tweede onderdeel), in zoverre geen uniek schadeloosstellingsfonds werd ingevoerd. Het Hof onderzoekt beide onderdelen samen.

B.4.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende

beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.2. Artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich het gelijke recht van mannen en vrouwen op het genot van alle in dit Verdrag genoemde burgerrechten en politieke rechten te verzekeren ».

Artikel 9 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt :

« De Unie eerbiedigt in al haar activiteiten het beginsel van gelijkheid van haar burgers, die gelijke aandacht genieten van haar instellingen, organen en instanties. Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap en treedt niet in de plaats daarvan ».

Artikel 20 van het Handvest bepaalt :

« Eenieder is gelijk voor de wet ».

Artikel 21 van het Handvest bepaalt :

« 1. Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden.

2. Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen ervan, is iedere discriminatie op grond van nationaliteit verboden ».

B.4.3. Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens heeft geen autonome werking omdat het enkel geldt voor het « genot van de rechten en vrijheden » welke in het Verdrag zijn vermeld (EHRM, grote kamer, 19 februari 2013, *X e.a. t. Oostenrijk*, ECLI:CE:ECHR:2013:0219JUD001901007, § 94).

De verzoekende partijen vermelden geen andere bepalingen van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met artikel 14 ervan. Bijgevolg onderzoekt het

Hof het onderhavige beroep niet in zoverre het betrekking heeft op de schending van artikel 14 van het Verdrag, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.5.1. De wet van 31 maart 2010 heeft, wat het recht op vergoeding van medische ongevallen zonder aansprakelijkheid betreft, een minnelijke procedure voor de oplossing van geschillen via een vergoedingsfonds, het Fonds voor de Medische Ongevallen, ingevoerd (artikel 8). Die regeling is onderworpen aan voorwaarden (artikel 4), alsook aan een criterium van minimale ernst (artikel 5). Het Fonds voor de Medische Ongevallen wordt gefinancierd door het budget van de administratiekosten van het RIZIV. Het betreft bovendien een tweesporensysteem. De parlementaire voorbereiding van de wet van 31 maart 2010 geeft aan dat, « vermits het gaat over een minnelijke procedure […] het slachtoffer zich daarna altijd tot de rechter [kan] wenden indien [het] de voorgestelde oplossing betwist » (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-2240/001 en 52-2241/001, p. 13).

B.5.2. De wet van 13 november 2011 heeft het Gemeenschappelijk Motorwaarborgfonds ermee belast de schade te vergoeden die is veroorzaakt door een grote technologische ramp die door een Comité der wijzen als uitzonderlijk schadegeval wordt erkend (artikel 3). Die regeling is onderworpen aan voorwaarden (artikelen 6 tot 10) en het Fonds vergoedt enkel de schade die het gevolg is van lichamelijke letsels (artikel 9). Het Fonds wordt gefinancierd door een verzoek tot storting gericht aan de door de wet van 13 november 2011 beoogde verzekeringsondernemingen (artikel 16).

B.6. De Ministerraad doet gelden dat de categorieën van personen die op verschillende wijze worden behandeld, niet vergelijkbaar zijn.

Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen niet met elkaar worden verward. Hoewel het juist is dat de verschillen tussen de drie types van gebeurtenissen, met name ten aanzien van hun voorzienbaarheid, hun omvang en hun maatschappelijke impact, een element kunnen vormen in de beoordeling van een verschil in behandeling, kunnen zij niet volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten, anders zou de toetsing van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

Aangezien de drie categorieën van personen slachtoffers zijn van onvoorzienbare gebeurtenissen die hun schade berokkenen en recht op schadeloosstelling geven, zijn zij

voldoende vergelijkbaar in het licht van de bepalingen die in een bijzondere regeling voorzien voor de behandeling van de aanvragen tot schadeloosstelling.

B.7. Uit de in B.1.5 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wet van 3 mei 2024 de bescherming van slachtoffers wil versterken en daarbij de financiële stabiliteit van de verzekeringssector wil vrijwaren. Die dubbele doelstelling is legitiem.

B.8. Het type van gebeurtenis dat schade veroorzaakt en recht geeft op schadeloosstelling vormt een objectief criterium van onderscheid.

B.9. Een onderscheid op basis van het type van gebeurtenis dat recht op schadeloosstelling geeft, namelijk de daad van terrorisme, is bovendien pertinent ten aanzien van het evenwicht dat moet worden gevonden tussen de twee in B.7 vermelde doelstellingen, rekening houdend met het specifieke karakter van de daden van terrorisme, overeenkomstig de definitie vermeld in B.1.2, en met de financiële bedragen die op het spel staan en die veel groter zijn dan die welke moeten worden aangesproken zowel voor medische ongevallen als voor grote technologische rampen die als uitzonderlijk schadegeval zijn erkend.

B.10. De cascaderegeling is verantwoord ten aanzien van de voormelde doelstellingen. Enerzijds bestaat er geen specifieke verplichting, in het gemeen recht van de burgerlijke aansprakelijkheid, om een openbaar schadeloosstellingsfonds op te richten. Bijgevolg vermocht de wetgever te oordelen dat de verbeteringen aan het TRIP-systeem waarin bij de wet van 1 april 2007 is voorzien, die hoofdzakelijk erin bestaan een uniek contactpunt op te richten (artikel 29 van de wet van 3 mei 2024), de procedure te vereenvoudigen en de ontstentenis van een recht op schadeloosstelling voor niet-verzekerde slachtoffers te verhelpen, op gepaste wijze tegemoetkwamen aan een deel van de in B.1.4 vermelde aanbevelingen van de onderzoekscommissie. Anderzijds vermocht de wetgever redelijkerwijs te oordelen dat de oprichting van een uniek fonds veel administratief werk zou kunnen veroorzaken en veel menselijke middelen zou kunnen vereisen, rekening houdend met de omvang van de bedragen die op het spel staan. Dat zou de behandeling van de dossiers hebben kunnen vertragen, wat zou ingaan tegen de aanbevelingen van de onderzoekcommissie. Ten slotte, zoals de Ministerraad opmerkt, laat het TRIP-systeem ook toe dat kan worden gerekend op de expertise van de verzekeringsactoren inzake het beheer van complexe schadegevallen.

B.11. De bestreden bepaling heeft bovendien geen onevenredige gevolgen voor de slachtoffers van daden van terrorisme. Zo hebben zij het voordeel van een uniek contactpunt om zich te informeren en hun aanvragen in te dienen, alsook van een enkele gesprekspartner daarna, namelijk een enkele verzekeraar, in voorkomend geval aangesteld, zoals de slachtoffers van medische ongevallen en de slachtoffers van grote technologische rampen die als uitzonderlijk schadegeval zijn erkend, de voorziening genieten van de in B.5.1 en B.5.2 vermelde unieke fondsen. Het unieke contactpunt vermindert de weerslag van het behoud van een veelheid aan actoren in de regeling voor de schadeloosstelling van daden van terrorisme. In dat opzicht staat het aan de Koning, met toepassing van artikel 29, § 5, van de wet van 3 mei 2024, om zich ervan te vergewissen dat het unieke contactpunt die taken van vereenvoudiging bij de slachtoffers effectief vervult, met naleving van de grondwettelijke rechten en beginselen.

B.12.1. Bijgevolg zijn de verschillen in behandeling niet zonder redelijke verantwoording.

B.12.2. De toetsing van de bestreden bepaling aan artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, aan artikel 9 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan de artikelen 20 en 21 van het Handvest, zonder dat dient te worden onderzocht of de bestreden bepaling binnen het toepassingsgebied van het recht van de Europese Unie valt, leidt niet tot een andere conclusie.

B.13. Het eerste en tweede onderdeel van het enige middel zijn niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 januari 2026.

De griffier, De voorzitter,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul