Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence

Cataldo, Andrea; Devillers, Charles

Published in:
Responsabilité civile et responsabilité pénale

Publication date:
2021

Document Version
le PDF de l'éditeur

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
Cataldo, A & Devillers, C 2021, La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence: limites et réalités pratiques. Dans N Colette-Basecqz & F George (eds), *Responsabilité civile et responsabilité pénale: regards pratiques .* Unité de droit des obligations de la Faculté de droit de Namur, Anthemis, Limal, p. 333-389.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 25. Apr. 2024

La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence : limites et réalités pratiques

Andrea Cataldo
Maître de conférences à l'UNamur
Avocat au barreau de Namur

Charles Devillers
Assistant à l'UNamur
Avocat au barreau de Namur

Introduction

1. Aux origines d'un système basé sur l'équité. Sous l'impulsion du Conseil de l'Europe[1], une Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence a été instaurée en Belgique, en tant que juridiction administrative[2], par la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres[3]. Par la loi-programme du 27 décembre 2004[4], sa compétence a été étendue aux sauveteurs occasionnels[5].

Au niveau européen, il avait été considéré que « pour des raisons d'équité et de solidarité sociale, il est nécessaire de se préoccuper de la situation des personnes victimes d'infractions intentionnelles de violence qui ont subi des atteintes au corps ou à la santé ou des personnes qui étaient à la charge de victimes décédées à la suite de telles infractions » et « qu'il est nécessaire d'introduire ou de développer des régimes de dédommagement de ces victimes par l'État sur le territoire duquel de telles infractions ont été commises, notamment pour les cas où l'auteur de l'infraction est inconnu ou sans ressources », en établissant « des dispositions minimales dans le domaine considéré »[6].

1 Voy. Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, faite à Strasbourg le 24 novembre 1983, signée par la Belgique le 19 février 1998 ; loi belge du 19 février 2004 portant assentiment à la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, faite à Strasbourg le 24 novembre 1983, *M.B.*, 13 avril 2004.

2 J. Sohier, « Les premiers pas d'une nouvelle juridiction administrative : la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence », *R.G.A.R.*, 1989, n° 11.431, p. 10.

3 Loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

4 Loi-programme du 27 décembre 2004, *M.B.*, 31 décembre 2004.

5 Voy. projet de loi du 17 novembre 2004 portant des dispositions diverses, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2004-2005, n° 1437/1, p. 283, *in fine*.

6 Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes précitée, considérants.

Le législateur belge a ainsi prévu « une intervention forfaitaire de l'État dans l'indemnisation des personnes qui ont subi de graves atteintes au corps ou à la santé à la suite d'un acte intentionnel de violence », dans le cadre de mesures visant à « mieux garantir la sécurité physique des citoyens face à l'augmentation de la violence et à l'insécurité psychologique qui en découle »[7].

Il ressort des travaux parlementaires que « là où la prévention de la criminalité n'a pas empêché la perpétration d'un acte intentionnel de violence, il paraît équitable de prévoir une participation financière de l'État dans l'indemnisation de la victime. Cette intervention de l'État se justifie d'ailleurs "non seulement pour atténuer, dans la mesure du possible, le dommage et les souffrances de la victime, mais aussi pour apaiser le conflit social produit par l'infraction et faciliter l'application d'une politique criminelle efficace" (rapport explicatif de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes). L'indemnisation prévue par le présent projet de loi trouve son fondement non point dans une présomption de faute qui pèserait sur l'État n'ayant pu empêcher l'infraction, mais dans un principe de solidarité collective entre les membres d'une même nation[8]. Elle repose de surcroît sur les mêmes considérations d'équité que celles qui sont à l'origine de la loi du 13 mars 1973 [relative à l'indemnité en cas de détention préventive inopérante] modifiant la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive et complétant l'article 447 du Code d'instruction criminelle »[9].

Ce dispositif d'indemnisation basé sur l'équité[10], chapeauté par la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels[11] (ci-après « Commission »), est associé à la création d'un Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et

7 Projet de loi du 7 mai 1985 portant des mesures fiscales et autres, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., 1984-1985, n° 873/1, p. 17.

8 C.C., 13 décembre 2000, n° 131/2000 ; M. Franchimont, A. Jacobs et A. Masset, *Manuel de procédure pénale*, 4e éd., Bruxelles, Larcier, 2012, p. 227.

9 Projet de loi du 7 mai 1985 portant des mesures fiscales et autres, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sén., 1984-1985, n° 873/1, p. 17.

10 « L'idée est que la collectivité se doit de prendre en charge, en équité, tout ou partie de la réparation d'un dommage considéré comme étant en soi un mal social » (L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *Préjudice, indemnisation et compensation*, Limal, Anthemis, 2012, p. 79) ; « L'aide que cette loi institue au bénéfice des victimes d'actes intentionnels de violence n'est pas une aide matérielle au sens de l'article 1er de la loi organique des centres publics d'aide sociale, mais une aide subsidiaire limitée au défaut de paiement de l'indemnité auquel les auteurs responsables ont été condamnés. Cette aide n'est pas fondée sur une présomption de responsabilité de l'État, mais sur une idée de solidarité entre les membres d'une même nation (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873/1, p. 17) ; par ailleurs, ainsi qu'il a été observé en B.1, ce régime d'aide est limité par les moyens disponibles (*Ibid.*, n° 873/2/1°, p. 6) » (C.C., 13 décembre 2000, n° 131/2000, B.5.1) ; M. Cesoni, « L'aide publique aux victimes : entre éthique et économie », R.G.A.R., 2006, n° 14.169, p. 7.

11 Article 30 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

aux sauveteurs occasionnels (ci-après « Fonds ») au budget du Service public fédéral Justice[12].

2. Financement. Le Fonds est financé par les créateurs de risque. Il est alimenté par deux types de contributions[13], dont les montants sont soumis à l'augmentation prévue par la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales[14] :

- (1) la condamnation à payer une somme de 25 euros à titre de contribution au Fonds, prononcée par le juge répressif lors de chaque condamnation à une peine principale criminelle ou correctionnelle[15] ;
- (2) la majoration à concurrence d'une somme de 25 euros à titre de contribution au Fonds des ordres de paiement donnés par le procureur du Roi, conformément à l'article 65/1 de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière, concernant des infractions punissables d'une peine principale correctionnelle de minimum 26 euros.

3. Plan de la contribution. Au travers de la présente contribution, nous proposons d'analyser ce système particulier d'indemnisation en commençant par présenter les différents types d'aide qui peuvent être octroyés par la Commission et leurs conditions (section 1). Nous analysons ensuite la procédure devant la Commission en tant que telle (section 2). Nous abordons également les régimes spécifiques d'octroi d'une indemnité spéciale en cas de dommage physique subi par des membres des services de police et de secours, d'une part, et d'aide de l'État aux victimes du terrorisme, d'autre part (section 3). Nous terminons par l'examen des limites et réalités pratiques du système mis en place, pour mieux en cerner les enjeux (section 4).

12 Article 28 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

13 Dans les faits, ce sont les personnes condamnées à des infractions de roulage par les tribunaux de police qui sont les principaux contributeurs du Fonds ; N. Estienne, « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Rapport belge », *in Recueil des travaux du Groupe de Recherche Européen sur la Responsabilité civile et l'Assurance (GRERCA), La socialisation de la réparation : fonds d'indemnisation et assurances*, Bruylant, Bruxelles, 2015, p. 79.

14 Article 29 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

15 « L'obligation, qui doit être imposée par le juge lors de toute condamnation à une peine principale criminelle ou correctionnelle, de verser une somme à titre de contribution au Fonds spécial pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, n'est pas une peine ; le juge doit appliquer la majoration des centimes additionnels à imposer à partir de l'entrée en vigueur de la loi prévoyant cette majoration, sans avoir égard à la date des faits déclarés établis » (Cass., 29 novembre 2005, R.G. n° P.05.0714.N., disponible sur www.juportal.be).

Section 1

Les différentes aides et leurs conditions

4. Quatre types d'aide. La Commission est compétente, en règle générale, pour octroyer quatre types d'aide qui répondent à leurs propres conditions, que nous examinons ci-après :

- (1) l'aide financière ;
- (2) l'aide d'urgence ;
- (3) le complément d'aide ;
- (4) l'aide exceptionnelle.

Remarquons déjà que la loi prévoit un droit de subrogation au profit de l'État. Celui-ci est subrogé de plein droit, à concurrence du montant de l'aide accordée, aux droits de la victime contre l'auteur ou le civilement responsable. Sans préjudice du principe de subsidiarité de l'aide que nous exposerons plus loin, l'État est de même subrogé de plein droit, à concurrence du montant de l'aide accordée, aux droits du requérant contre l'assureur susceptible d'intervenir en sa faveur à la suite, suivant le cas, de l'acte intentionnel de violence (pour les victimes d'actes intentionnels de violence), de l'acte de se porter volontairement au secours d'une victime d'un acte intentionnel de violence ou de l'explosion d'un engin de guerre ou d'un engin piégé ou de l'acte de sauvetage de personnes dont la vie était en danger (pour les sauveteurs occasionnels)[16]. Nous revenons sur ces notions dans le cadre de la présentation des bénéficiaires du régime et des conditions d'octroi de l'aide.

Sous-section 1

L'aide financière

5. Principes directeurs de l'aide financière. L'« aide financière »[17] consiste, de manière générale, en l'octroi d'un montant fixé en équité par la Commission, pour un dommage excédant 500 euros. Depuis une modification législative du 31 mai 2016[18], elle est plafonnée à concurrence de 125.000 euros par acte intentionnel de violence et par requérant[19]. Dans l'appréciation de son montant, il peut être tenu compte du comportement du requérant ou de la victime lorsque ce comportement a contribué directement ou indirectement à la réalisation du dommage ou à son aggravation, d'une part, et de la relation entre le requérant ou la victime et l'auteur, d'autre part[20].

16 Article 39, §§ 1er et 2*bis*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

17 Voy. les articles 31 et suivants de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

18 Loi du 31 mai 2016 modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, *M.B.*, 17 juin 2016, qui a réhaussé le plafond.

19 À noter que le nouveau plafond s'applique aux demandes pendantes auprès de la Commission au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 31 mai 2016 (article 10, alinéa 2, de cette loi). Les dossiers clos à cette date ne peuvent quant à eux être rouverts (E. ROBERT, « L'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence : drames et actualités ! », *Questions d'actualité en droit pénal et en procédure pénale*, Limal, Anthemis, 2017, p. 99).

La loi distingue la situation des victimes d'actes intentionnels de violence (§ 1er) et celle des sauveteurs occasionnels (§ 2).

§ 1. Les victimes d'actes intentionnels de violence

A. Bénéficiaires

6. Quatre catégories de bénéficiaires. En ce qui concerne les victimes d'actes intentionnels de violence, l'aide financière peut être octroyée à quatre types de bénéficiaires[21].

- (1) Les « victimes directes », soit les personnes qui subissent un préjudice physique ou psychique important résultant directement d'un acte intentionnel de violence.

  Lorsque le préjudice revêt un caractère permanent, la Commission estime généralement que le dommage est suffisamment important. Certaines chambres de la Commission retiennent toutefois que le seuil de gravité du dommage n'est pas atteint si le taux d'invalidité ou d'incapacité permanente est inférieur à 5 %[22]. Les incapacités temporaires, quant à elles, sont généralement prises en compte à partir de 50 %.

  Le Conseil d'État a clairement exprimé, en son arrêt du 15 décembre 2008[23], que seules les victimes sur la personne desquelles l'acte de violence a été commis peuvent être considérées comme des victimes directes au sens de la loi[24].

- (2) Les « ayants droit d'une victime décédée », soit les successibles[25], jusqu'au deuxième degré inclus, d'une personne dont le décès est la suite directe d'un acte intentionnel de violence, indépendamment du fait qu'ils aient hérité ou non de la victime décédée en vertu du régime successoral

20 Article 33 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

21 Article 31, alinéa 1er, 1° à 4°, et 2 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

22 L.-H. OLDENHOVE DE GUERTECHIN et Ph. VERHOEVEN, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, pp. 111-113 ; N. ESTIENNE, « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Rapport belge », *op. cit.*, pp. 85-86.

23 C.E., 15 décembre 2008, n° 188.771.

24 Voy. la décision (de principe) rendue par la Commission en 2011 dans l'affaire M50496, citée dans L.-H. OLDENHOVE DE GUERTECHIN et Ph. VERHOEVEN, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, pp. 106-110. Il faut toutefois relever que, « dans certains cas, la Commission assimile aux "victimes directes d'un acte intentionnel de violence" les "témoins [directs] d'un acte intentionnel de violence", en conséquence de quoi ces derniers relèvent également du champ d'application de l'article 31, 1° » (C.C., 14 février 2019, n° 23.2019).

25 Au sens de l'article 731 du Code civil.

applicable en l'espèce ou en vertu des dispositions de dernière volonté prises par le défunt, ainsi que les alliés jusqu'au même degré inclus ou les personnes qui vivaient dans un rapport familial durable avec elle.

La notion de rapport familial durable fait souvent l'objet de débats. Elle relève de l'appréciation souveraine de la Commission. Cette formulation présente l'avantage d'être « suffisamment large pour englober les différents types de liens qui existent à présent dans les familles modernes, alors que par exemple le terme "belle-famille" pourrait laisser supposer un lien conjugal. Le requérant doit toutefois démontrer l'existence d'un lien de fait avec la victime qui soit suffisamment étroit pour qu'il ait été particulièrement touché par le décès, l'acte de violence commis sur la victime ou la disparition »[26].

– (3) Les « ayants droit d'une victime non décédée », soit les successibles[27], jusqu'au deuxième degré inclus, d'une victime non décédée qui subit un préjudice physique ou psychique important résultant directement d'un acte intentionnel de violence, ainsi que les alliés jusqu'au même degré inclus ou les personnes qui vivaient dans un rapport familial durable avec elle.

– (4) Les « ayants droit d'une victime disparue », soit les successibles[28], jusqu'au deuxième degré inclus, d'une personne disparue depuis plus d'un an, lorsque cette disparition est due selon toute probabilité à un acte intentionnel de violence, indépendamment du fait qu'ils aient hérité ou non de la victime disparue en vertu du régime successoral applicable en l'espèce ou en vertu de dispositions de dernière volonté de celle-ci, ainsi que les alliés jusqu'au même degré inclus ou les personnes qui vivaient dans un rapport familial durable avec elle.

7. Absence de droit transmissible. Il importe de noter que, dans le système légal, la victime ne dispose d'aucun droit civil à l'indemnisation. De ce fait, au-delà du droit propre reconnu aux héritiers, ceux-ci ne pourront pas reprendre l'instance mue par leur auteur, puisqu'aucun droit ne leur aura été transmis par voie successorale[29]. La possibilité de solliciter une aide est strictement person-

[26] Proposition de loi modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, amendements, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2015-2016, n° 0670/004, p. 14.

[27] Au sens de l'article 731 du Code civil.

[28] *Ibid.*

[29] O. MICHIELS et G. FALQUE, *Principes de procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 614, n° 1888 ; Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, 4 janvier 1994, rôle n° 12661.

nelle à la victime[30]. Dans le même ordre d'idée, il est exclu que la demande puisse être formulée par le biais de la subrogation[31].

B. Conditions

8. Conditions d'octroi et principe de subsidiarité. Pour bénéficier de cette aide, les conditions suivantes doivent être réunies[32-33].

– (1) Un acte intentionnel de violence doit avoir été commis.

L'acte intentionnel de violence[34] requiert un élément matériel, consistant en l'emploi de violences dirigées contre une personne physique[35], et un élément moral qui réside dans l'intention de commettre l'acte[36-37].

– (2) L'acte de violence doit avoir été commis en Belgique.

La loi assimile à un acte de violence commis en Belgique, l'acte commis à l'étranger dont la victime est une personne en service commandé visée à l'article 42, § 3 de la loi du 1er août 1985, notion sur laquelle nous reviendrons dans le cadre de l'analyse du régime spécifique des membres des services de police et de secours[38].

– (3) *Lorsque l'auteur est demeuré inconnu*, le requérant doit avoir porté plainte, acquis la qualité de personne lésée ou s'être constitué partie civile.

[30] L.-H. OLDENHOVE DE GUERTECHIN et Ph. VERHOEVEN, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 114. Les auteurs citent les travaux préparatoires de la loi : « que la formule mise en place relevant d'un souci d'équité, avait un caractère supplétif et consistait en un "geste de solidarité" qui n'impliquait pas dans le chef des demandeurs, un droit à l'obtention » (*Ann. parl.*, Ch. repr., 1984-1985, séance du 23 juillet 1985, pp. 3480 et 3491 et *Doc. parl.*, Sén., sess. 1984-1985, n° 873, 2/1°, p. 19).

[31] Ne sont pas visés ici les cas de subrogation prévus au profit de l'État après l'octroi de l'aide. Voy. article 39, §§ 1er et 2*bis*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

[32] Article 31*bis*, § 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

[33] Pour la question spécifique des délais d'introduction de la demande, voy. *infra*, n° 21

[34] « Le législateur a préféré cette expression à celle d' "infraction intentionnelle" qui était initialement envisagée. Elle permet d'englober les victimes de faits commis par des auteurs qui n'ont pas été condamnés pénalement, par exemple parce qu'ils sont décédés depuis lors, parce qu'ils ont été acquittés au bénéfice du doute ou de la prescription, ou parce qu'ils sont demeurés inconnus » (N. ESTIENNE, « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Rapport belge », *op. cit.*, p. 81).

[35] De lourdes menaces ont été admises, par exemple dans le cadre d'un *hold-up* (L.-H. OLDENHOVE DE GUERTECHIN et Ph. VERHOEVEN, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 105). En revanche, les délits contre les biens, comme le vol sans violence ni menace, sont exclus.

[36] Les infractions par imprudence ou négligence, telles la plupart des infractions au Code de la route ou les coups et blessures involontaires, sont ainsi exclues.

[37] N. ESTIENNE, « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Rapport belge », *op. cit.*, p. 81 ; Ph. VERHOEVEN et L. VULSTEKE, *Het Fonds voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan occasionele redders*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 99 et s.

[38] Article 31*bis*, § 1er, 1°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

Lorsque le dossier pénal a été classé sans suite au motif que l'auteur est demeuré inconnu, le dépôt de plainte ou l'acquisition de la qualité de personne lésée par le requérant est jugé suffisant[39].

Une faculté de dispense est toutefois prévue, à l'appréciation de la Commission. Ainsi, lorsque le requérant, à cause de circonstances absolument indépendantes de sa volonté, n'a pas pu porter plainte, n'a pas pu acquérir la qualité de personne lésée, ou n'a pas pu se constituer partie civile, la Commission peut estimer que les raisons invoquées par le requérant sont suffisantes pour le dispenser du respect de cette condition[40].

– (4) *Lorsque l'auteur est connu*, le requérant doit tenter d'obtenir réparation de son préjudice en s'étant constitué partie civile, en ayant procédé à une citation directe ou en ayant intenté une procédure devant un tribunal civil.

Ici aussi, une faculté de dispense est prévue, à l'appréciation de la Commission. Lorsque le requérant, suite à des circonstances absolument indépendantes de sa volonté, n'a pas pu se constituer partie civile, n'a pas pu introduire une action ou n'a pas pu obtenir un jugement, ou lorsque l'introduction d'une action ou l'obtention d'un jugement apparaît comme manifestement déraisonnable compte tenu de l'insolvabilité de l'auteur, la Commission peut estimer que les raisons invoquées par le requérant sont suffisantes pour le dispenser du respect de cette condition[41].

– (5) La réparation du préjudice ne doit pas pouvoir être assurée de façon effective et suffisante par l'auteur ou le civilement responsable, par un régime de sécurité sociale ou par une assurance privée, ou de toute autre manière (principe de subsidiarité).

La Cour constitutionnelle a expressément rappelé que « l'aide que [la] loi institue au bénéfice des victimes d'actes intentionnels de violence n'est pas une aide matérielle au sens de l'article 1er de la loi organique des centres publics d'aide sociale, mais une aide subsidiaire limitée »[42]. La Commission ajoute que « le principe légal de subsidiarité, consacré par l'article 31*bis*, 5° de la loi du 1er août 1985, prévoit la déductibilité des sommes perçues en vertu de l'indemnisation par l'auteur des faits, du montant octroyé par la Commission »[43].

39 Article 31*bis*, § 1er, 3°, alinéa 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

40 Article 31*bis*, § 1er, 6°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

41 *Ibid.*

42 C.C., 13 décembre 2000, n° 131/2000, précité.

43 Décision rendue par la Commission en 2011 dans l'affaire M80776, citée dans L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, pp. 99-100.

L'aide est donc subordonnée à l'impossibilité d'obtenir une réparation effective et suffisante par ailleurs. À cet égard, la Commission a par exemple jugé « que la requérante a perçu la somme de 3.100 EUR de l'assurance RC familiale en vertu de la "garantie insolvabilité des tiers" ; qu'un des auteurs, sur la base d'un accord amiable avec les requérants, a indemnisé la victime pour un montant de 3.123 EUR ; que l'aide financière n'a pas été instituée pour octroyer "un supplément" à une victime s'estimant lésée par une décision de justice, mais bien pour aider financièrement la victime, notamment lorsque l'auteur est insolvable, ce qui n'est manifestement pas le cas »[44]. La Commission a également jugé « que si l'auteur est désormais insolvable, il y a lieu de prendre en considération le fait qu'une somme de 8.249 EUR a pu être récupérée par le biais d'une saisie-arrêt exécution ; [...] que le montant de l'aide est fixé en équité et ne correspond pas nécessairement à la réparation intégrale du préjudice subi ; [...] la Commission considère, sur la base de sa jurisprudence, que l'intervention financière de la Commission pour la requérante et son compagnon serait inférieure à la somme qui a été obtenue par la saisie-arrêt »[45]. Dans d'autres cas, la Commission décide d'allouer une aide, en considérant « qu'en l'espèce, l'auteur des faits a tenté d'entamer une indemnisation de la requérante ; [...] que néanmoins [...] la réparation du préjudice via l'auteur des faits (tenant compte des moyens très limités de ce dernier) ne pourra être exécutée de manière effective et suffisante au regard du préjudice subi »[46].

En règle, la Commission exige la démonstration d'une tentative de récupération du préjudice subi. Elle a ainsi retenu : « que le requérant a été invité à plusieurs reprises à préciser ses démarches auprès des auteurs des faits pour obtenir l'indemnisation de son préjudice ; [...] que malgré tout la Commission constate qu'aucune pièce du dossier n'a mis en évidence les démarches effectuées ni l'insolvabilité des auteurs des faits ; [...] que compte tenu des éléments portés à la connaissance de la Commission via les autorités judiciaires, la réparation du préjudice du requérant peut être effectuée de manière effective et suffisante par les auteurs des faits »[47].

Une illustration marquante résulte de l'application du régime des accidents du travail : « la circonstance que les faits aient été reconnus comme accident de travail et que la victime ait été indemnisée dans ce régime

44 Décision rendue par la Commission en 2010 dans l'affaire M61037, citée dans L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, *ibid.*, p. 98.

45 Décision rendue par la Commission en 2010 dans l'affaire M90653, citée dans L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, *op. cit.*, p. 98.

46 Décision rendue par la Commission en 2010 dans l'affaire M80548, citée dans L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, *op. cit.*, p. 99.

47 Décision rendue par la Commission en 2011 dans l'affaire M90652, citée dans L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, *op. cit.*, p. 99.

par l'assureur-loi n'empêche pas qu'elle puisse demander une aide à la Commission pour les aspects moraux de son préjudice »[48]. Néanmoins, la Commission pourrait considérer, *in globo*, que l'intervention de l'assureur-loi constitue un remède suffisant pour la victime[49].

Nous reviendrons ultérieurement sur le principe de subsidiarité, véritable pierre d'achoppement du système (*infra*, n^os^ 50 et s.).

Pour le surplus, l'aide peut être octroyée alors qu'aucune décision judiciaire définitive sur les intérêts civils n'est intervenue. Dans ce cas, la Commission évalue elle-même le dommage qu'elle prend en considération. Cette évaluation ne lie pas les cours et tribunaux[50].

C. Dommage pris en considération

9. Éléments du dommage pris en considération. La loi dispose que la Commission, dans son appréciation, ne peut se fonder que sur les éléments suivants du dommage[51].

- En ce qui concerne les victimes directes :
  - le dommage moral ;
  - les frais médicaux et d'hospitalisation, en ce compris les frais de prothèse ;
  - l'invalidité temporaire ou permanente ;
  - la perte ou la diminution de revenus résultant de l'incapacité de travail temporaire ou permanente ;
  - le dommage esthétique ;
  - les frais de procédure, y compris l'indemnité de procédure ;
  - les frais matériels ;
  - le dommage résultant de la perte d'une ou de plusieurs années de scolarité ;
  - le dommage exceptionnel découlant de l'incertitude de longue durée quant à l'identité et aux motifs de l'auteur ou des auteurs.

[48] « La règle vaut en effet que l'assureur-loi ne couvre que les aspects physiques de l'invalidité ou de l'incapacité de travail » (L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 101). Voy. la décision rendue par la Commission en 2011 dans l'affaire M10-2-0308, citée dans L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, pp. 101-102 : « Que l'octroi d'une aide financière dans le cadre de la loi du 1er août 1985 à une partie requérante qui bénéficie de l'application de la législation sur les accidents du travail n'est pas incompatible en soi avec le caractère subsidiaire de cette aide financière dans la mesure où cette indemnisation ne tend à réparer que le seul dommage matériel ; mais, que, dans ces conditions, l'intervention de la Commission ne couvre que le dommage moral ».

[49] L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 102.

[50] Article 33*bis* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

[51] Article 32 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

- En ce qui concerne les ayants droit d'une victime décédée :
  - le dommage moral ;
  - les frais médicaux et d'hospitalisation ;
  - la perte d'aliments pour les personnes qui, au moment du décès de la victime, étaient à sa charge ;
  - les frais funéraires ;
  - les frais de procédure, y compris l'indemnité de procédure ;
  - le dommage résultant de la perte d'une ou de plusieurs années de scolarité ;
  - le dommage exceptionnel découlant de l'incertitude de longue durée quant à l'identité et aux motifs de l'auteur ou des auteurs.
- En ce qui concerne les ayants droit d'une victime non décédée ou disparue :
  - le dommage moral ;
  - les frais médicaux et d'hospitalisation ;
  - les frais de procédure, y compris l'indemnité de procédure ;
  - le dommage exceptionnel découlant de l'incertitude de longue durée quant à l'identité et aux motifs de l'auteur ou des auteurs.

Les frais de procédure et les frais matériels des victimes directes, les frais funéraires et les frais de procédure des ayants droit d'une victime décédée ainsi que les frais de procédure des ayants droit d'une victime non décédée ou disparue, sont soumis aux conditions et aux montants maximaux déterminés par l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels[52], à savoir : 6.000 euros pour les frais de procédure, 6.000 euros pour les frais funéraires et 1.250 euros pour les frais matériels. La Commission ne prend en considération ces frais que s'ils font l'objet d'une pièce justificative. Une copie de la décision judiciaire prononcée contradictoirement, dans laquelle les différents postes du dommage ont fait l'objet d'une décision, peut éventuellement suffire[53].

10. Caractère limitatif de l'énumération et préjudices exclus. L'énumération de l'article 32 de la loi du 1er août 1985 est limitative (cf.« exclusivement »). La Commission n'a pas égard aux autres postes de dommage réparables en droit commun, tels que les efforts accrus, le *quantum doloris*, le préjudice ménager, le préjudice d'agrément, le préjudice sexuel, les frais de déplacement ou encore les intérêts compensatoires[54]. Si la solution est bien ancrée dans la jurisprudence de la Commission, il faut reconnaître que le libellé des éléments du dommage à prendre en compte pêche à plusieurs égards.

[52] Voy. l'article 2 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[53] *Ibid.*

[54] N. Estienne, « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Rapport belge », *op. cit.*, p. 86 ; C.E. (N.), 12 décembre 2006, n° 165.787.

La question du préjudice ménager est symptomatique[55]. Sous l'empire de l'ancien texte de loi, la Cour constitutionnelle a jugé qu'« [e]n prévoyant, notamment, une aide éventuelle pour "le dommage moral, tenant compte de l'invalidité temporaire ou permanente" (article 32, § 1er, 1°, de la loi du 1er août 1985), ainsi que pour "une perte ou une diminution de revenus résultant de l'incapacité de travail temporaire ou permanente" (article 32, § 1er, 4°, de la loi du 1er août 1985), d'une part, mais en ne prévoyant pas une telle aide pour cause d' "incapacité ménagère", d'autre part, le législateur n'a pas pris une mesure disproportionnée, d'autant qu'il est loisible à la victime de demander l'indemnisation de droit commun en raison de l'incapacité ménagère à l'auteur de la violence intentionnelle ou à la partie civilement responsable pour celui-ci »[56]. À la lecture de la disposition légale, et dans notre conception actuelle de la réparation du dommage corporel, l'exclusion de l'incapacité ménagère ne va pourtant pas de soi.

De nos jours, le terme « invalidité » est généralement employé pour désigner uniquement le bilan lésionnel de la victime, soit l'atteinte à son intégrité physico-psychique, indépendamment des répercussions sur ses activités privées ou professionnelles. Ce stade lésionnel se traduit, au stade situationnel, en incapacités personnelles, ménagères et économiques. Pas plus que l'incapacité ménagère ou économique, l'invalidité ne vise donc, en tant que telle, l'incapacité personnelle[57]. C'est pourquoi, suivant le *Tableau indicatif*, les missions d'expertise invitent idéalement les experts à « décrire dans une langue compréhensible [...] l'ensemble des lésions et atteintes à l'intégrité physique et psychique de la victime à la suite du fait dommageable », qui « constitueront une base de données à partir de laquelle les différents taux d'incapacité et les préjudices particuliers seront ensuite déterminés »[58]. Lorsque l'article 32 de la loi du 1er août 1985 se réfère à l'« invalidité temporaire ou permanente », aucune exclusion de tel ou tel type d'incapacité ne semble *a priori* pouvoir en être déduite.

Les termes employés étaient toutefois compris dans un sens différent à l'époque de l'adoption de la loi. Historiquement, on opposait l'invalidité à l'incapacité, cette dernière étant définie par référence aux seules activités lucratives de la victime. La définition moderne de l'incapacité personnelle correspond sans doute à ce que le législateur entendait alors par « invalidité » : « les conséquences non économiquement quantifiables de l'atteinte à l'intégrité physique et psychique de la victime dans sa vie quotidienne à l'exclusion des activités ménagères. Elle comprend notamment : les limitations et atteintes dans les comportements et/ou actes et/ou gestes de la vie quotidienne, causées par la lésion ; les douleurs

55 Voy. E. ROBERT, « L'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence : drames et actualités ! », *op. cit.*, p. 98.

56 C.C., 16 juillet 2015, n° 109/2015.

57 J.-L. FAGNART, « Le dommage corporel, après 2012 », *Tableau indicatif 2016*, coll. Les dossiers du J.P.P., Bruxelles, la Charte, 2017, p. 69.

58 Voy. les tableaux indicatifs 2016 et 2020.

habituellement liées à la lésion ; les limitations et inconvénients courants liés à la lésion ; les frustrations et angoisses engendrées par celles-ci ; l'influence sur les activités personnelles telles que les loisirs, le sport et les hobbys ainsi que sur les relations sociales, amicales et familiales »[59].

Dans sa version originale, la loi visait d'une part, « le dommage moral, tenant compte de l'invalidité temporaire ou permanente » (article 32, § 1er, 1°), et, d'autre part, « l'invalidité temporaire ou permanente » (article 32, § 1er, 3°). À l'occasion de la loi du 31 mai 2016, la décision a été prise d'abroger la référence à l'invalidité temporaire ou permanente dans le 1°, « afin d'établir une distinction claire entre le 1° et le 3° de ce paragraphe et d'insister sur le fait qu'une aide financière peut être accordée pour un acte intentionnel de violence en l'absence d'un rapport d'expertise fixant les périodes d'invalidité temporaire et/ou permanente, comme cela arrive fréquemment en cas de viol et d'autres faits de mœurs »[60]. Ce faisant, on a donc conservé les notions ambiguës de « dommage moral » et « invalidité », là où l'on aurait été mieux inspiré d'opter pour une référence plus précise au triptyque des incapacités personnelle, ménagère ou économique[61].

Si l'énumération contenue dans la loi n'apparaît plus satisfaisante aujourd'hui, il n'est pas permis pour autant de s'écarter de l'intention du législateur, confirmée par la jurisprudence constante de la Commission. Il semble acquis qu'il n'a jamais eu en tête l'incapacité ménagère et, après tout, l'arborescence du *Tableau indicatif*, qui distingue l'invalidité de ses différentes répercussions, n'a pas de valeur légale. Lire le terme « invalidité » comme renvoyant au strict bilan lésionnel, sans lien avec l'incapacité personnelle, pourrait en outre laisser penser que toutes les conséquences fonctionnelles et situationnelles doivent être comprises dans l'évaluation de l'aide, bien au-delà de la seule question du préjudice ménager (préjudice sexuel, d'agrément, etc.). Bref, on ouvrirait la boîte de Pandore, alors qu'il est certain que le législateur a voulu limiter les éléments du dommage à prendre en compte.

Le retour à la *ratio legis* ne résout pas pour autant toutes les questions. Par exemple, que recouvrent exactement les « frais matériels » ? Est-il certain que

59 *Ibid.*

60 Proposition de loi modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, amendements, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2015-2016, n° 0670/004, p. 2.

61 Voy. D. DE CALLATAŸ, Th. PAPART et N. SIMAR, « Nouvelle arborescence : son utilité, ses espoirs, ses limites... », *Nouvelle approche des préjudices corporels. évolution ! Révolution ? Résolutions...*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, pp. 7-33 ; P. LUCAS, « L'incapacité personnelle et la nouvelle arborescence des préjudices », *Tableau indicatif 2012*, Bruxelles, la Charte, 2012, pp. 109-110 ; P. STAQUET, « Incapacité personnelle et dommage moral : un mariage blanc ? », *États généraux du droit médical et du dommage corporel*, Limal, Anthemis, 2016, p. 106.

ceux-ci ne peuvent concerner les frais de sécurisation du domicile[62-63] ? De même, pourquoi les avantages sociaux ne seraient-ils pas compris[64] dans « la perte ou la diminution de revenus résultant de l'incapacité de travail temporaire ou permanente »[65] ? *Quid*, de façon plus fondamentale peut-être, de l'aide de tierce personne ?

On pourrait se dire que, sur le plan pratique, toutes ces questions présentent un intérêt relatif, puisque la Commission n'apporte, en fin de compte et en toute hypothèse, qu'une aide évaluée en équité. Mais il va de soi qu'elle aura tendance à se montrer d'autant plus généreuse qu'elle pourra se fonder sur davantage d'éléments du dommage. En outre, une motivation reposant sur l'exclusion, sans motif légitime, de tel ou tel préjudice pourrait être soumise à la censure du Conseil d'État. L'intérêt est donc réel et devrait inciter le législateur à s'emparer à nouveau (mais cette fois plus en profondeur) du texte de l'article 32 de la loi du 1er août 1985.

§ 2. Les sauveteurs occasionnels

A. Bénéficiaires

11. Deux catégories de bénéficiaires. En ce qui concerne les sauveteurs occasionnels, l'aide financière peut être octroyée à deux types de bénéficiaires[66] :

- (1) les « sauveteurs occasionnels » eux-mêmes, soit ceux qui portent volontairement secours à des victimes en dehors de l'exercice d'une activité professionnelle liée au domaine de la sécurité et en dehors de toute participation à une association quelconque structurée en vue de porter assistance et secours à des tiers ;

- (2) les « ayants droit d'un sauveteur occasionnel décédé », soit ses successibles[67], jusqu'au deuxième degré inclus, ainsi que les alliés jusqu'au même degré inclus ou les personnes qui vivaient dans un rapport familial durable avec le défunt.

62 L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 83.

63 Ne parlons pas des aménagements immobiliers, auxquels le plafond de 1.250 euros prévu pour les frais matériels empêche *de facto* d'avoir égard. Il est vrai que, souvent, les aménagements immobiliers sont rendus nécessaires par un préjudice corporel très lourd, ce qui laisse penser que le plafond maximal de 125.000 euros sera de toute façon atteint.

64 L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 83.

65 L'exclusion des efforts accrus résulte en revanche à suffisance du texte de loi.

66 Article 31, alinéa 1er, 5°, et 2 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

67 Au sens de l'article 731 du Code civil.

B. Conditions

12. Conditions d'octroi et principe de subsidiarité. Afin de pouvoir bénéficier de cette aide, il est requis que les conditions suivantes soient réunies[68-69].

- (1) Le sauveteur occasionnel doit être intervenu sur le territoire de la Belgique.

- (2) Le sauveteur occasionnel doit avoir subi un préjudice, soit en se portant volontairement au secours d'une victime d'un acte intentionnel de violence ou de l'explosion d'un engin de guerre ou d'un engin piégé, soit en accomplissant un acte de sauvetage de personnes dont la vie était en danger.

- (3) La réparation du préjudice ne doit pas pouvoir être assurée de façon effective et suffisante par la personne civilement responsable, par un régime de sécurité sociale, par une assurance privée ou de toute autre manière (principe de subsidiarité).

Le principe de subsidiarité appliqué aux sauveteurs occasionnels soulève, d'après nous, une difficulté particulière. On peut en effet s'interroger sur la possibilité de qualifier l'acte de sauvetage de « gestion d'affaires ». Ce quasi-contrat suppose qu'une personne (le gérant) s'immisce dans les affaires (au sens large) d'une autre personne (le maître de l'affaire), en vue d'accomplir en faveur de cette dernière un acte utile et nécessaire, sans avoir été mandatée à cette fin[70]. La jurisprudence a souvent eu à connaître de cas de sauvetage. On se trouve bien, dans ce cas, face au genre de « service rendu par bienveillance » qui est à l'origine de la gestion d'affaires[71]. Il suffit que l'activité ait été déployée spontanément[72] pour venir au secours d'autrui et qu'elle ait présenté une utilité au moment où elle a été entreprise[73]. À ce propos, « l'utilité de la gestion d'affaires ne signifie pas que le gérant doit avoir réussi dans sa gestion. Par exemple, celui qui se précipite pour extraire un conducteur d'une automobile

68 Article 31*bis*, § 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

69 Pour la question spécifique des délais d'introduction de la demande, voy. *infra*, n° 21.

70 Sur la gestion d'affaires, voy. P. Wéry, « Le caractère "volontaire" de la gestion d'affaires et des quasi-contrats », note sous Cass. (1re ch.), 6 janvier 2005, *R.C.J.B.*, 2007, pp. 181-238 ; I. Samoy, « Zaakwaarneming : de rol en de gevolgen van vertegenwoordiging », *De bronnen van niet-contractuele verbintenissen. Les sources d'obligations extracontractuelles*, Bruxelles, la Charte, 2007, pp. 173 et s. ; I. Moreau-Margreve, « Le concept de gestion d'affaires : sa plasticité et ses limites », note sous Mons, 12 novembre 1986, *Ann. dr. Lg.*, 1988, pp. 316 et s.

71 P. Van Ommeslaghe, *Traité de droit civil belge*, t. II : *Les obligations*, vol. 2 : *Sources des obligations (deuxième partie)*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 1084.

72 On peut se poser la question de l'articulation de cette condition avec l'article 422*bis* du Code pénal (non-assistance à personne en danger).

73 Liège, 3 avril 1979, *R.G.A.R.*, 1980, n° 10.195. Il n'est pas requis que le géré ignore la gestion (article 1372 C. civ.).

en flammes intervient utilement, même si ce sauvetage échoue »[74]. Or, suivant l'article 1375 du Code civil, le maître de l'affaire doit rembourser au gérant les dépenses nécessaires ou utiles exposées par ce dernier à l'occasion de l'acte de gestion : en l'occurrence, celles-ci prennent la forme du dommage personnellement subi par le sauveteur du fait de son intervention en faveur de la victime directe[75]. La Commission pourrait donc considérer que le sauveteur n'a pas épuisé les voies d'indemnisation qui lui sont offertes, tant qu'il n'a pas agi contre la victime directe de l'acte de violence... et, à supposer que la victime directe soit effectivement intervenue en faveur de son sauveteur, elle n'aurait pas la possibilité d'inclure cette charge dans sa propre demande à la Commission, puisqu'il ne s'agit pas d'un élément du dommage visé par le législateur... On est évidemment loin de l'esprit de la loi, mais force est de constater que pousser la logique de la subsidiarité jusqu'au bout peut aboutir à des impasses.

Il apparaît cependant que les sauveteurs agissent le plus souvent en qualité de victimes directes de l'acte intentionnel de violence[76].

C. Dommage pris en considération

13. Éléments du dommage pris en considération. La Commission se fonde exclusivement sur les éléments suivants du dommage[77].

– En ce qui concerne les sauveteurs occasionnels eux-mêmes :
  - le dommage moral ;
  - les frais médicaux et d'hospitalisation, en ce compris les frais de prothèse ;
  - l'invalidité temporaire ou permanente ;
  - la perte ou la diminution de revenus résultant de l'incapacité de travail temporaire ou permanente ;
  - le dommage esthétique ;
  - les frais de procédure, y compris l'indemnité de procédure ;
  - les frais matériels, le dommage résultant de la perte d'une ou de plusieurs années de scolarité ;
  - le dommage exceptionnel découlant de l'incertitude de longue durée quant à l'identité et aux motifs de l'auteur ou des auteurs.

– En ce qui concerne les ayants droit d'un sauveteur occasionnel décédé :
  - le dommage moral ;
  - les frais médicaux et d'hospitalisation ;
  - la perte d'aliments pour les personnes qui, au moment du décès de la victime, étaient à sa charge ;
  - les frais funéraires ;
  - les frais de procédure, y compris l'indemnité de procédure ;
  - le dommage résultant de la perte d'une ou de plusieurs années de scolarité ;
  - le dommage exceptionnel découlant de l'incertitude de longue durée quant à l'identité et aux motifs de l'auteur ou des auteurs.

Les frais de procédure et les frais matériels des sauveteurs occasionnels eux-mêmes ainsi que les frais funéraires et les frais de procédure des ayants droit d'un sauveteur occasionnel décédé, sont également soumis aux conditions et aux montants maximaux déterminés par l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels[78], à savoir : 6.000 euros pour les frais de procédure, 6.000 euros pour les frais funéraires et 1.250 euros pour les frais matériels. La Commission ne prend en considération ces frais que s'ils font l'objet d'une pièce justificative. Une copie de la décision judiciaire prononcée contradictoirement, dans laquelle les différents postes du dommage ont fait l'objet d'une décision, peut éventuellement suffire[79].

14. Caractère limitatif de l'énumération et préjudices exclus (renvoi). Ce que nous avons dit ci-avant à propos des victimes d'actes intentionnels de violence peut être ici transposé (*supra*, n° 10).

Sous-section 2
L'aide d'urgence

15. Principes directeurs de l'aide d'urgence. L'« aide d'urgence »[80] consiste en l'octroi d'un montant fixé en équité par la Commission, pour un dommage excédant 500 euros et sans préjudice de l'application des dispositions relatives

74 P. Van Ommeslaghe, *op. cit.*, p. 1096 ; Bruxelles, 2 février 1989, *R.G.A.R.*, 1991, n° 11.876 ; Liège, 2 février 1989, *Pas.*, 1989, II, p. 196 ; Anvers, 12 mai 1998, *A.J.T.*, 1998-1999, p. 418.

75 Certains vont même plus loin en retenant l'existence d'un véritable contrat entre la victime et le sauveteur. Il a déjà été décidé « qu'une convention d'assistance a pu exister entre la victime d'un accident, inconsciente à côté de son véhicule en feu, et une personne qui fut gravement brûlée en lui portant secours. Pour la Cour de cassation française, le consentement exprès de la personne secourue n'est pas indispensable car "lorsque l'offre est faite dans son intérêt exclusif, son destinataire est présumé l'avoir acceptée" » (X. Thunis, « Le contrat : un faux ami qui vous veut du bien », *De quoi le contrat est-il le nom ? Applications et tendances récentes du droit des contrats*, Limal, Anthemis, 2017, p. 239).

76 L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 118.

77 De la même manière que pour les victimes d'actes intentionnels de violence, la Commission ne prend pas en considération certains postes du dommage réparables en droit commun, tels que le préjudice ménager, le préjudice d'agrément, le préjudice sexuel ou encore les intérêts compensatoires ; N. Estienne, « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Rapport belge », *op. cit.*, p. 86.

78 Voy. l'article 2 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

79 *Ibid.*

80 Voy. l'article 36 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

à l'aide financière[81], lorsque tout retard dans l'octroi de cette dernière pourrait causer au requérant un préjudice important, vu sa situation financière. Depuis la loi du 31 mai 2016, elle est plafonnée à concurrence de 30.000 euros par acte intentionnel de violence et par requérant. Sans préjudice de ce plafond, il est possible de demander plusieurs fois une aide d'urgence[82].

Lorsqu'il s'agit de frais médicaux et d'hospitalisation – en ce compris les frais de prothèse – des victimes directes d'actes intentionnels de violence et des sauveteurs occasionnels, l'urgence est toujours présumée[83]. C'est en outre le montant réel de ces frais qui est pris en compte par la Commission, sans application du plafond de 30.000 euros, et il n'est pas tenu compte du comportement du requérant ou de la victime, ni de la relation entre le requérant ou la victime et l'auteur[84].

Remarquons toutefois que, dans certains cas[85], l'État bénéficie d'un droit de remboursement de l'aide allouée ; nous y reviendrons au moment d'aborder les limites du système.

Sous-section 3

Le complément d'aide

16. Principes directeurs du complément d'aide. Le « complément d'aide »[86] consiste en l'octroi d'un montant fixé en équité par la Commission, pour un dommage excédant 500 euros et sans préjudice de l'application des dispositions relatives à l'aide financière[87], lorsqu'après l'octroi de cette dernière, le dommage s'est manifestement aggravé. Il est plafonné par acte intentionnel de violence et par requérant à concurrence du « montant applicable au jour du dépôt de la demande visant à obtenir une aide principale, diminué de l'aide financière déjà octroyée et de l'éventuelle aide d'urgence »[88].

81 En ce compris le principe de subsidiarité visé à l'article 31*bis*, § 1er, 5°, et § 2, 4°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985 (voy. la mention « sans préjudice des articles 31 à 33, § 1er » reprise à l'article 36 de la même loi), sous réserve de l'article 36, alinéa 4, de la même loi. « Il s'agira en fait d'une avance consentie sur l'aide principale qui pourra en principe être accordée [à la victime] ultérieurement. Les conditions d'octroi sont les mêmes que celles prévues pour l'aide principale, à une exception : [le moment à partir duquel l'aide d'urgence peut être demandée] » (J. Sohier, « Les premiers pas d'une nouvelle juridiction administrative : la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence », *op. cit.*, p. 7).

82 Voy. la décision rendue par la Commission en 2010 dans l'affaire M70875, citée dans L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 68.

83 Article 36, alinéa 4, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

84 *Ibid.*

85 Article 39, §§ 2, 3 et 4, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

86 Voy. l'article 37 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

87 Voy. les articles 31 à 33, § 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

88 Article 37, alinéa 2, tel que modifié par la loi du 31 mai 2016 modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, *M.B.*, 17 juin 2016.

Concrètement, cela signifie que le requérant ne bénéficie pas d'une augmentation ou indexation du plafond intervenue postérieurement à l'introduction de sa demande initiale. L'intention du législateur est claire : il entend « insister sur le fait qu'un complément d'aide peut uniquement être demandé et octroyé en cas d'aggravation manifeste du dommage et non en cas d'augmentation du maximum »[89]. On a cependant du mal à voir en quoi l'une serait inconciliable avec l'autre… La question se pose avec acuité pour les cas les plus graves, que le législateur a justement eu en tête au moment de doubler le plafond : l'aggravation d'un cas antérieur à cette augmentation est-elle moins digne de considération que la demande d'aide introduite après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ?[90]

Sous-section 4

L'aide exceptionnelle

17. Principes directeurs de l'aide exceptionnelle. L'« aide exceptionnelle »[91] consiste en l'octroi d'un montant fixé en équité par la Commission, pour un dommage excédant 500 euros et sans préjudice de l'application des dispositions relatives à l'aide financière[92], lorsque l'auteur reste inconnu et qu'il n'y a pas eu de décision de classement sans suite pour auteur inconnu, ni de décision de non-lieu pour auteur inconnu. Introduite par une loi du 3 février 2019[93], cette forme d'aide a été instaurée pour rencontrer la situation des victimes des tueurs du Brabant et d'autres enquêtes qui durent exceptionnellement longtemps[94].

Cette aide ne peut être octroyée qu'en cas de dommage exceptionnel découlant de l'incertitude de longue durée quant à l'identité et aux motifs de l'auteur ou des auteurs des faits. Elle est plafonnée à 125.000 euros par acte intentionnel de violence et par requérant, déduction faite du montant déjà reçu au titre d'aide d'urgence, d'aide financière et de complément d'aide[95].

89 Proposition de loi modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, amendements, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2015-2016, n° 0670/004, p. 9.

90 En ce sens, E. Robert, « L'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence… », *op. cit.*, p. 95.

91 Voy. l'article 37*bis* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

92 Voy. les articles 31 à 33, § 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

93 Loi du 3 février 2019 modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, en ce qui concerne les compétences de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels en ce qui concerne l'aide aux victimes dans des affaires non élucidées et précisant son pouvoir d'enquête, *M.B.*, 8 février 2019.

94 Projet de loi du 12 septembre 2018 modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant les compétences de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels en ce qui concerne l'aide aux victimes dans des affaires non élucidées et précisant son pouvoir d'enquête, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2018-2019, n° 3261/001, pp. 4-5.

95 Voy. l'article 37*bis* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

Section 2

La procédure devant la Commission

Sous-section 1

Nature et composition de la Commission

18. Nature de la Commission. La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence est une juridiction administrative[96] et non une autorité administrative[97]. « Sa mission est de statuer sur les demandes d'aide dont elle est saisie ; Elle est organisée au sein du SPF Justice ; Elle n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de l'État belge ; Elle est soumise à la censure du Conseil d'État »[98].

19. Composition et fonctionnement de la Commission. La Commission est divisée en chambres dont le nombre est déterminé par le Roi[99]. Certaines chambres sont spécialisées dans le traitement d'affaires de victimes d'actes terroristes et constituent la « Division terrorisme ». Les autres chambres constituent la « Division générale ». Chaque chambre, en principe composée de trois membres[100], est présidée par le président ou un vice-président, ou par leur suppléant[101]. Le président et les vice-présidents sont des magistrats ou des magistrats honoraires de l'ordre judiciaire. La Commission comprend, en outre, autant d'avocats ou d'avocats honoraires et de fonctionnaires ou de fonctionnaires retraités de niveau A qu'il y a de chambres[102]. Le président, les vice-présidents, les membres et leurs suppléants sont désignés par le Roi[103].

La moitié des membres de la Commission appartient au rôle linguistique français, l'autre moitié au rôle linguistique néerlandais, tandis qu'au moins un des membres doit justifier de la connaissance suffisante de la langue allemande[104].

96 J. Sohier, « Les premiers pas d'une nouvelle juridiction administrative : la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence », *op. cit.*, p. 10.

97 C.E., 3 août 1999, n° 81976.

98 L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 70.

99 Article 30 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

100 Les présidents des chambres siègent seuls en matière de demandes d'aide d'urgence, de demandes manifestement irrecevables ou manifestement non fondées, ou lorsqu'ils décrètent le désistement de l'instance ou raient l'affaire du rôle.

101 En cas d'empêchement du président, le président suppléant assume sa tâche. En cas d'empêchement de ces deux magistrats, un vice-président désigné par le président, ou à défaut, le vice-président le plus ancien, assume leurs tâches.

102 D'autres catégories de membres de la Commission peuvent être désignées par le Roi, lequel peut, à cet effet, imposer des conditions particulières.

103 La moitié des fonctionnaires est désignée sur proposition du ministre des Finances, l'autre moitié sur proposition du ministre qui a la Santé publique dans ses attributions.

104 Article 30, § 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

La Commission est assistée par un secrétariat dirigé par un secrétaire et composé d'un secrétaire-chef de division pour la Division générale et d'un secrétaire-chef de division pour la Division terrorisme, et d'au moins autant de secrétaires adjoints qu'il y a de chambres, moins deux[105-106]. Les membres du secrétariat doivent être désignés par le ministre de la Justice. La moitié d'entre eux appartient au rôle linguistique français, l'autre moitié au rôle linguistique néerlandais[107].

Les frais de fonctionnement de la Commission et du secrétariat sont à charge du budget du Service public fédéral Justice[108].

Sous-section 2

Procédure

§ 1. Introduction de la demande et délais

20. Introduction de la demande. Quel que soit le type d'aide sollicité, la demande est formée par requête en double exemplaire, déposée au secrétariat de la Commission ou adressée par lettre recommandée à la poste. Elle est signée par le requérant ou par son avocat[109].

La requête doit contenir une série de mentions obligatoires[110] et être accompagnée de pièces[111].

105 En fonction des nécessités du service, le secrétaire peut, en concertation avec le secrétaire-chef de division de la Division générale et le secrétaire-chef de division de la Division terrorisme, décider de détacher des secrétaires adjoints d'une division à l'autre.

106 Le cadre du secrétariat de la Commission doit être composé d'au moins dix-huit personnes.

107 Article 30, § 2*quater*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

108 Article 30, § 4, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

109 Article 34 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985 ; à une date qui sera fixée par le Roi, le dépôt de la requête sera possible par voie électronique, selon des modalités à fixer (article 6 de la loi du 31 mai 2016, modifiant l'article 34).

110 La requête doit reprendre l'indication des jour, mois et an, les nom, prénoms, profession, domicile et nationalité de la victime, du requérant et, le cas échéant, du représentant légal, la date, le lieu et une description sommaire de l'acte intentionnel de violence, de l'explosion ou de l'acte de sauvetage, pour les victimes d'actes intentionnels de violence, la date du dépôt de plainte, de l'acquisition de la qualité de personne lésée et, le cas échéant, la date de la constitution de partie civile, les moyens dont dispose le requérant pour obtenir une indemnisation, l'évaluation des différents éléments du dommage pour lesquels une aide est demandée et le montant total de l'aide demandée. La requête se termine par les mots : « J'affirme sur l'honneur que la présente déclaration est sincère et complète » (article 8, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 1986). Un formulaire d'introduction de la demande est disponible sur le site : https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/documents/telecharger_des_documents/introduire_une_requete.

111 À la requête doivent être jointes les pièces justificatives des différents éléments du dommage pour lequel une aide est demandée, dont les attestations et rapports médicaux, et, pour les victimes d'actes intentionnels de violence, une copie, selon le cas, de la plainte, de la décision de classement sans suite pour auteur inconnu, de la décision de la juridiction d'instruction, de la décision judiciaire définitive statuant sur l'action publique, de la décision postérieure du juge répressif statuant sur les intérêts civils et, le cas échéant, de la décision du tribunal civil.

Le secrétariat inscrit les affaires au rôle de la Commission dans l'ordre de leur réception[112]. Le président attribue chaque affaire à une chambre[113]. Le président de la chambre désigne pour chaque affaire un rapporteur parmi les membres de la chambre[114].

21. Délais. La loi a prévu des délais spécifiques pour l'introduction des demandes d'aide financière (1), d'aide d'urgence (2), de complément d'aide (3) et d'aide exceptionnelle (4).

– (1) *En matière d'aide financière*, les délais varient suivant le régime des victimes d'actes intentionnels de violence (a) et celui des sauveteurs occasionnels (b). La Cour constitutionnelle est intervenue pour harmoniser la matière aux termes d'un arrêt du 14 février 2019[115] dont nous tirons les implications ci-dessous.

• (a) *En ce qui concerne les victimes d'actes intentionnels de violence*, l'on distingue la situation des auteurs demeurés inconnus de celle des auteurs connus, eu égard aux conditions divergentes d'octroi de l'aide (*supra*, n° 8).

Lorsque l'auteur est demeuré inconnu, la demande doit être introduite dans un délai de trois ans prenant cours, selon le cas, à partir du jour de la première décision de classement sans suite pour auteurs inconnus, ou du jour où une décision de non-lieu pour auteurs inconnus, qui a acquis force de chose jugée[116], a été prononcée par une juridiction d'instruction[117].

À cet égard, la loi assimile à une décision de non-lieu pour auteurs inconnus, la décision d'une juridiction civile ou répressive, déchargeant le prévenu ou le défendeur de la culpabilité d'un acte intentionnel de violence ou de la responsabilité des conséquences dommageables de celui-ci, pour autant que la décision établisse de façon indubitable la réalité de l'acte intentionnel de violence et de ses conséquences, sans en imputer à quiconque la responsabilité[118].

L'aide peut également être octroyée lorsqu'un délai de plus d'un an s'est écoulé depuis le dépôt de plainte, l'acquisition de la qualité de personne lésée ou la date de constitution de partie civile, et que l'auteur demeure inconnu[119].

Lorsque l'auteur est connu, la demande doit être introduite dans un délai de trois ans prenant cours, selon le cas, à partir du jour où il a été statué définitivement sur l'action publique par une décision coulée en force de chose jugée, prononcée par une juridiction d'instruction ou de jugement, du jour où une décision sur les intérêts civils, coulée en force de chose jugée, a été prononcée par la juridiction répressive postérieurement à la décision sur l'action publique, ou du jour où une décision, coulée en force de chose jugée, sur l'imputabilité ou l'indemnisation du dommage, a été prononcée par un tribunal civil[120].

La requête ne pourra être introduite, selon le cas, qu'après qu'il aura été statué sur l'action publique par une décision judiciaire passée en force de chose jugée ou qu'après une décision du tribunal civil passée en force de chose jugée sur l'imputabilité ou l'indemnisation du dommage[121].

• (b) *En ce qui concerne les sauveteurs occasionnels*, la demande doit être introduite dans un délai de trois ans à dater de l'acte de se porter volontairement au secours d'une victime d'un acte intentionnel de violence ou de l'explosion d'un engin de guerre ou d'un engin piégé ou de l'acte de sauvetage de personnes dont la vie était en danger[122].

112 Article 9 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

113 Article 10 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

114 Article 11 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

115 Voy. C.C., 14 février 2019, n° 23.2019 : « L'article 31*bis*, § 2, 3°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le sauveteur occasionnel qui a porté secours à la victime d'un acte intentionnel de violence et qui s'est constitué partie civile afin d'obtenir réparation du dommage découlant de l'infraction doit introduire sa demande d'aide auprès de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels dans un délai de trois ans à compter de la date de l'acte intentionnel de violence et non à partir de la date de la décision de justice passée en force de chose jugée, statuant sur son action civile » ; « Lorsque, comme en l'espèce, le sauveteur occasionnel se constitue partie civile pour obtenir une indemnisation de l'auteur de l'acte intentionnel de violence, son droit à réparation ne sera également établi qu'après qu'une décision de justice a été prise à cet égard, ce qui peut prendre plusieurs années. Dans ces circonstances, il n'est pas raisonnablement justifié que le délai dont il dispose pour introduire une demande d'aide auprès de la Commission, lorsqu'il s'avère qu'il ne pourra pas obtenir une réparation suffisante de la part de la personne civilement responsable, commence à courir le jour de l'acte de violence et non à la date de la décision de justice passée en force de chose jugée concernant son action civile, comme tel est le cas pour la victime directe dans les hypothèses visées à l'article 31*bis*, § 1er, 4°, alinéa 4, de la loi du 1er août 1985. Dans cette mesure, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Dans l'attente d'une intervention du législateur, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par la Cour, étant donné que ce constat est exprimé en des termes suffisamment clairs et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution » (B.10.3 à B.12).

116 C'est-à-dire qui n'est plus susceptible de recours ordinaires.

117 Article 31*bis*, § 1er, 3°, alinéa 3, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

118 Article 31*bis*, § 1er, 3°, alinéa 4, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

119 Article 31*bis*, § 1er, 3°, alinéa 5, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

120 Article 31*bis*, § 1er, 4°, alinéas 3 et 4, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

121 Article 31*bis*, § 1er, 4°, alinéa 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

122 Article 31*bis*, § 2, 3°, alinéa 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

Afin de pallier la situation discriminatoire qui en résultait par rapport aux victimes d'actes intentionnel de violence[123], il est désormais prévu que si, à la suite des faits, le demandeur introduit une plainte, acquiert la qualité de personne lésée, se constitue partie civile, intente une action ou obtient un jugement, c'est alors, suivant le cas, le même délai que celui prévu pour les victimes d'actes intentionnels de violence qui s'applique, selon que l'auteur est demeuré ou non inconnu[124].

– (2) *En matière d'aide d'urgence*, les délais d'introduction de la demande varient également suivant le régime des victimes d'actes intentionnels de violence (a) et celui des sauveteurs occasionnels (b).

  • (a) *En ce qui concerne les victimes d'actes intentionnels de violence*, l'aide d'urgence peut être demandée dès après la constitution de partie civile ou l'introduction d'une plainte[125].

  • (b) *En ce qui concerne les sauveteurs occasionnels*, elle peut être demandée dès la survenance de l'explosion ou de l'acte de sauvetage[126].

  La question d'une éventuelle discrimination entre les victimes d'actes intentionnels de violence, d'une part, et les sauveteurs occasionnels, d'autre part, eu égard aux différents moments à partir desquels une aide d'urgence peut être demandée, n'a pas encore été, à notre connaissance, soulevée. Elle est néanmoins susceptible de se poser à la lumière de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 14 février 2019[127].

– (3) *En matière de complément d'aide*, les délais d'introduction de la demande sont similaires pour les victimes d'actes intentionnels de violence et les sauveteurs occasionnels.

  À peine de forclusion, la demande doit être introduite dans les dix ans à compter du jour où l'aide financière a été versée[128].

– (4) *En matière d'aide exceptionnelle*, les délais d'introduction de la demande sont également similaires pour les victimes d'actes intentionnels de violence et les sauveteurs occasionnels.

123 Voy. C.C., 14 février 2019, n° 23.2019, précité. Cet arrêt ne règle toutefois pas la question d'une éventuelle discrimination quant au point de départ du délai en matière d'aide d'urgence.

124 Article 31*bis*, § 2, 3°, alinéa 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

125 Article 36, alinéa 3, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

126 *Ibid.*

127 C.C., 14 février 2019, n° 23.2019, précité.

128 Voy. article 37, *in fine*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

À peine de forclusion, la demande doit être introduite dans les dix ans à compter du jour de la décision de la Commission concernant l'aide financière[129].

Par ailleurs, il est requis que plus de dix années se soient écoulées depuis les faits pour lesquels l'aide exceptionnelle est demandée[130].

§ 2. Traitement de la demande

22. Mesures d'instruction. La Commission peut procéder ou faire procéder à toutes investigations utiles destinées à vérifier la situation financière du requérant et de l'auteur de l'acte intentionnel de violence[131].

Elle peut requérir de toute autorité des renseignements sur leur situation professionnelle, financière, sociale et fiscale, sans que l'autorité en question puisse lui opposer son obligation de secret.

Elle peut également, aux mêmes conditions, requérir de tout assureur ou intermédiaire d'assurances toutes les informations utiles à propos des assurances susceptibles d'intervenir en faveur du requérant.

Elle peut demander aux services de police de procéder à une enquête financière, moyennant l'autorisation du procureur général ou de l'auditeur général.

Elle peut se faire communiquer le dossier répressif ou une copie de celui-ci, moyennant l'autorisation du procureur général ou de l'auditeur général.

Elle peut surtout charger l'office médico-légal de procéder ou de faire procéder à une expertise en vue de constater et de décrire les lésions encourues par la victime. Elle peut éventuellement désigner d'autres experts et entendre des témoins.

Chacun des membres des chambres peut procéder ou faire procéder à ces mesures d'instruction. Le résultat de ces dernières est exclusivement destiné à l'examen de la demande et reste couvert par le secret professionnel.

23. Mesures d'instruction : expertise. Lorsque la chambre ou le rapporteur ordonne une expertise, l'ordonnance désigne le ou les experts, détermine leur mission et fixe le délai pour le dépôt de leur rapport. Le secrétariat notifie cette ordonnance aux experts. Dans les huit jours qui suivent cette notification, les experts avisent, par pli recommandé à la poste, le rapporteur, les parties et, le cas échéant, leur avocat des lieu, jour et heure où ils commenceront leur

129 Voy. article 37*bis*, *in fine*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

130 *Ibid.*

131 Article 34*bis* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

mission. Les pièces nécessaires sont remises aux experts. Les parties peuvent faire valoir les observations qu'elles jugent utiles. Il en est fait mention dans le rapport. Le rapporteur veille au bon déroulement des opérations d'expertise. Il peut, à tout moment, d'office ou sur demande, assister aux opérations. Le secrétariat en informe, par simple lettre, les experts, les parties et, le cas échéant, leur avocat. Si les experts ne peuvent déposer leur rapport dans le délai fixé par l'ordonnance les désignant, ils sont tenus de solliciter la prorogation de ce délai. Si le rapporteur ou la chambre refuse d'accorder aux experts un nouveau délai, ils les déchargent de leur mission. Le rapport est signé par tous les experts. Leur signature est précédée du serment prévu à l'article 979 du Code judiciaire. Le rapport est déposé au secrétariat qui en adresse copie par simple lettre aux parties et, le cas échéant, à leur avocat. Les articles 966 à 970 du Code judiciaire sont applicables aux experts commis[132].

24. Mesures d'instruction : enquête. Lorsque la chambre ou le rapporteur ordonne une enquête, les témoins sont entendus par celui-ci, les parties et leur avocat convoqués. Les témoins sont cités par lettre recommandée à la poste. Le procès-verbal de l'audition est signé par le rapporteur, le secrétaire et la personne entendue[133].

25. Accès au dossier, rapport et avis du ministre de la Justice. À tout moment, les parties et leur avocat peuvent prendre connaissance du dossier de l'affaire au secrétariat de la Commission[134]. Le dossier est préparé et complété par le secrétaire et les secrétaires adjoints.

Ces derniers établissent un rapport pour chaque affaire et peuvent proposer aux membres de la Commission d'ordonner des mesures d'instruction[135]. Ce rapport contient un relevé succinct des éléments de fait objectifs et, le cas échéant, des décisions judiciaires intervenues. Il indique, le cas échéant, quels éléments font encore défaut et quelles conditions légales ne paraissent pas ou pas encore remplies[136]. Il est approuvé et contresigné par le rapporteur[137]. En ce qui concerne

[132] Article 17 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[133] Article 18 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[134] Article 47 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[135] Le rapporteur peut procéder sur les lieux à toutes constatations. Le requérant ou son avocat est convoqué si le ministre de la Justice l'a été (article 19 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987).

[136] Article 34*bis*, *in fine*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

[137] Article 12 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

les demandes d'aide urgente, le rapport est rédigé dans les nonante jours de la réception de la requête, à moins que des données essentielles fassent défaut[138].

Le secrétariat transmet le rapport au ministre de la Justice. Ce dernier dispose, en règle, d'un délai de trente jours pour communiquer un avis, en double exemplaire, relatif au respect de la loi[139]. Le secrétariat transmet le rapport et l'éventuel avis du ministre au requérant ou à son avocat. Le requérant dispose également d'un délai de trente jours pour répondre par écrit et, le cas échéant, pour compléter le dossier. La copie de l'éventuelle réponse du requérant est transmise au ministre[140]. À la demande motivée du requérant ou du ministre, le rapporteur peut proroger par ordonnance motivée ces délais, sans qu'ils puissent excéder nonante jours[141]. Ces délais sont en revanche réduits à quinze jours en ce qui concerne les demandes d'aide urgente[142]. En outre, en cas d'urgence, la chambre peut ordonner la réduction des délais prescrits pour les actes de procédure[143].

26. Demande manifestement irrecevable ou non fondée. Si le secrétariat estime que la demande est manifestement irrecevable ou non fondée, il en fait mention dans son rapport. Si le ministre estime que la demande est manifestement irrecevable ou non fondée, il en fait mention dans son avis[144]. Dans ces cas, le président se saisit de l'affaire et fixe une date d'audience. Il statue alors seul sur l'irrecevabilité ou le non-fondement. S'il estime que l'irrecevabilité ou le non-fondement peuvent être sérieusement contestés, l'affaire est renvoyée à la chambre à laquelle elle a été initialement attribuée pour y être instruite[145].

27. L'audience. Hormis l'hypothèse particulière des demandes manifestement irrecevables ou non fondées, le président de la chambre fixe la date à laquelle l'affaire sera traitée en audience selon la procédure habituelle. Au moins quinze jours à l'avance, cette date est portée à la connaissance du ministre et du requérant et de son conseil, s'il souhaite être entendu[146]. Ce délai est réduit à huit jours en ce

[138] Article 15 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[139] Article 34*ter*, *in fine*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

[140] Article 12 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[141] Article 13 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[142] Article 15*bis* de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[143] Article 51 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[144] Article 16 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[145] Article 16*bis* de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[146] Article 14 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

qui concerne les demandes d'aide urgente et, au plus tard huit jours après la date fixée, une décision est prononcée sur la demande d'aide d'urgence[147].

Le requérant peut être entendu par la Commission s'il en fait la demande par écrit[148] ou si elle l'estime nécessaire. Il peut à cet effet se faire assister ou représenter par son avocat. Il peut également se faire assister par le délégué d'un organisme public ou d'une association agréée à cette fin par le Roi[149].

Les audiences de la Commission sont publiques, sauf si le requérant sollicite le huis clos[150]. Le président de la chambre peut toutefois décider que les avocats, les intéressés ou les membres de la Commission participent à l'audience par vidéoconférence. Le requérant peut néanmoins exiger d'être présent physiquement à l'audience. Le délibéré peut également avoir lieu par vidéoconférence[151].

La chambre peut ordonner la comparution personnelle des parties requérantes ou intervenantes[152].

Elle peut charger le rapporteur d'accomplir des devoirs d'instruction complémentaires[153], ainsi que décider d'entendre les experts ou toute personne dont elle estime l'audition utile[154].

Si le requérant ou son avocat sont présents à l'audience, le président ou le rapporteur présente les principaux éléments de l'affaire. Les parties et leurs avocats peuvent présenter des observations orales et répondre aux questions de la chambre. L'affaire est ensuite prise en délibéré, celui-ci étant secret[155].

147 Article 15*bis* de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

148 Sur le caractère contradictoire des audiences, voy. C.E., ordonnance n° 5944 du 5 août 2010, citée dans L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 75.

149 Article 34*ter* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

150 Article 28 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

151 Article 34*sexies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

152 L'ordonnance indique les lieu, jour et heure de la comparution. Cette dernière se fera, soit à l'audience, soit devant le membre de la Commission désigné dans l'ordonnance. L'ordonnance est notifiée aux parties et à leur avocat. Lorsque la comparution doit avoir lieu à l'audience, l'ordonnance peut être notifiée en même temps que l'ordonnance fixant l'affaire. Les articles 948 à 952, 998, 999 et 1001 du Code judiciaire sont d'application (article 20 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987).

153 Article 21 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

154 Article 22 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

155 Article 31 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

Sauf remise pour motif légitime, la Commission statue même si une partie ne comparaît pas[156].

28. Réouverture des débats. Si, durant le délibéré, une pièce ou un fait nouveau et capital est découvert(e) par une partie comparante, celle-ci peut, tant que la décision n'a pas été prononcée, demander la réouverture des débats. L'article 773 du Code judiciaire est d'application. La chambre peut aussi ordonner d'office la réouverture des débats. Elle doit l'ordonner avant d'accueillir un moyen ou une exception sur lesquels les parties n'ont pas été mises en mesure de s'expliquer[157].

§ 3. Décision et recours

29. Décision. La Commission statue par décision motivée[158-159]. Celle-ci doit reprendre différentes mentions[160] et être signée par le président de la chambre et par le secrétaire[161].

Les décisions de la Commission sont exécutoires de plein droit, malgré un éventuel recours devant le Conseil d'État. Les expéditions sont délivrées par le secrétaire qui les signe et les revêt du sceau de la Commission[162].

La décision est notifiée dans les huit jours de son prononcé, sous pli recommandé à la poste, au requérant et, par courrier ordinaire, à l'avocat du requérant et au ministre de la Justice[163].

156 Article 29 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

157 Article 30 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

158 Article 34*ter* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985. Ni l'article 149 de la Constitution, propre aux décisions judiciaires, ni la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (la Commission n'est pas une autorité administrative) ne peuvent être invoqués comme base légale de cette obligation.

159 « [S]i le juge doit répondre explicitement ou implicitement à toute demande, à toute exception et tout moyen formulé par les parties, il n'est pas tenu de les examiner un à un, mais il suffit que de l'ensemble de la décision apparaissent les raisons pour lesquelles la demande, l'exception, la défense ou le moyen ont été accueillis ou rejetés » (C.E., 3 octobre 2011, n° 215.520) ; C.E., 3 décembre 2009, n° 198.501.

160 La décision mentionne les nom, prénom, domicile ou siège des parties et, le cas échéant, les nom, prénom et qualité de la personne qui les représente, les dispositions sur l'emploi des langues dont il est fait application, le cas échéant, la convocation des parties et de leur avocat, leur présence à l'audience ainsi que l'éventuelle assistance par le délégué d'un organisme public ou d'une association agréée à cette fin par le Roi et la date du prononcé de la décision et le nom du membre ou des membres qui en ont délibéré (article 32 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987).

161 Article 33 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

162 Article 34 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

163 Article 34*quinquies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

30. Recours en annulation devant le Conseil d'État. La notification faite au requérant mentionne qu'un recours en annulation devant le Conseil d'État est ouvert au requérant et au ministre de la Justice, conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État[164]. Ce dernier statue comme juge de cassation administrative[165].

En cas d'annulation, la cause est renvoyée devant une chambre de la Commission autrement composée. Mention de l'arrêt est faite en marge de la décision annulée au registre des délibérations de la Commission. La chambre saisie sur renvoi se conforme à l'arrêt du Conseil d'État sur les points de droit jugés par celui-ci[166].

31. Rectification et interprétation. Sous réserve d'une question d'interprétation, les erreurs de plume ou de calcul ou les inexactitudes évidentes peuvent être rectifiées par la Commission, soit d'office, soit à la demande d'une partie dans un délai de trente jours à compter de la notification de la décision. Les parties, dûment averties par le secrétariat, peuvent présenter des observations écrites dans le délai fixé par le président de la chambre qui a rendu la décision à rectifier. La minute de l'ordonnance qui prescrit la rectification est annexée à la minute de la décision rectifiée. Mention de cette ordonnance est faite en marge de la minute de la décision rectifiée[167].

La Commission peut, à la demande d'une des parties, interpréter une décision obscure ou ambigüe sans cependant étendre, restreindre ou modifier les droits qu'elle a octroyés. La demande d'interprétation est introduite par requête en double exemplaire, déposée au secrétariat de la Commission ou à lui adressée par lettre recommandée à la poste[168]. La procédure se déroule comme pour la demande d'aide. La minute de la décision interprétative est annexée à la minute de la décision interprétée. Mention de la décision interprétative est faite en marge de la décision interprétée[169].

32. Gratuité. En règle, la procédure devant la Commission est gratuite, en ce compris l'éventuelle expertise. Le requérant pourrait cependant être condamné aux dépens en cas de demande téméraire ou frauduleuse. Les dépens comprennent les honoraires et débours des experts, les indemnités et les frais des témoins[170].

[164] Article 34*quater* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985

[165] O. Michiels et G. Falque, *Principes de procédure pénale*, *op. cit.*, p. 625, n° 1923.

[166] Article 35 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[167] Article 36 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

[168] La requête en interprétation est signée par le requérant ou par son avocat et contient l'indication des jour, mois et an, les nom, prénom, qualité et domicile ou siège de la partie, l'objet de la demande et un exposé des faits et moyens, l'indication des autres parties. Elle est communiquée à toutes les parties en cause.

[169] Article 37 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

§ 4. Procédure d'entraide européenne

33. Entraide et échange d'informations au niveau européen. Une procédure d'entraide et d'échange d'informations est prévue au niveau européen pour faciliter les démarches des victimes[171]. Lorsque l'acte intentionnel de violence a été commis sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne et que le requérant réside habituellement en Belgique, celui-ci peut s'adresser à la Commission, qui l'assiste dans sa demande d'indemnisation auprès de l'autorité compétente[172]. Lorsque l'acte intentionnel a été commis sur le territoire de la Belgique et que la victime réside habituellement dans un autre État membre de l'Union européenne, le requérant peut transmettre sa requête concernant sa demande d'aide à la Commission *via* l'autorité spécialement chargée par cet État d'assister la victime auprès de l'autorité compétente, et ce, au moyen d'un formulaire type établi par la Commission européenne[173]. Dans ce cadre, la Commission peut s'adjoindre le concours de traducteurs et d'interprètes assermentés, tandis que les services rendus par la Commission ne donnent lieu à aucune demande de remboursement de taxes ou de frais par le requérant ou l'autorité de décision[174].

Section 3
Les régimes spécifiques des services de police et de secours et des victimes du terrorisme

Le législateur a prévu deux régimes particuliers liés aux actes intentionnels de violence. Le premier est relatif à l'octroi d'une indemnité spéciale en cas de dommage physique subi par des membres des services de police et de secours[175] (1). Le second a trait à l'aide de l'État aux victimes du terrorisme[176] (2).

[170] Le recouvrement des dépens liquidés par la décision est confié à l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines, laquelle, au besoin, peut les récupérer par voie de contrainte, conformément à l'article 3 de la loi domaniale du 22 décembre 1949 (article 38 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987).

[171] Voy. directive n° 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, *J.O.U.E.*, L 261, 6 août 2004, pp. 15-18.

[172] Article 40 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

[173] Article 40*bis* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

[174] Article 40*quater* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

[175] Introduit par la loi-programme du 27 décembre 2004, *M.B.*, 31 décembre 2004.

[176] Successivement introduit par la loi du 1er avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme (*M.B.*, 15 mai 2007), la loi du 31 mai 2016 modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence (*M.B.*, 17 juin 2016), la loi du 15 janvier 2019 modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres en ce qui concerne l'aide

Sous-section 1

L'octroi d'une indemnité spéciale en cas de dommage physique subi par des membres des services de police et de secours

34. Principe directeur. Une « indemnité spéciale »[177] pour dommage moral d'un montant de 53.200 euros peut être octroyée, en temps de paix et sans préjudice des avantages accordés en vertu de la législation sur les accidents du travail ou les pensions de réparation, aux bénéficiaires listés ci-dessous qui sont contraints de quitter définitivement le service pour inaptitude physique ou, en cas de décès, à leurs ayants droit.

A. Bénéficiaires

35. Deux catégories de bénéficiaires. Les bénéficiaires de cette indemnité spéciale sont répartis en deux catégories.

La première catégorie recouvre les « bénéficiaires directs »[178] qui sont :

- (1) les membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des services de police visés à l'article 116 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ;
- (2) les membres des services extérieurs de la section « Sûreté de l'État » de l'administration de la Sûreté publique du Service public fédéral Justice ;
- (3) les membres du personnel des forces armées et les agents civils du ministère de la Défense ;
- (4) les membres des services de la protection civile ;
- (5) les membres opérationnels des zones de secours ;
- (6) les membres des services extérieurs de l'administration des Etablissements pénitentiaires.

Ceux-ci peuvent prétendre à l'indemnité pour autant que le dommage ait été causé lors de l'exercice de leurs fonctions[179].

aux victimes du terrorisme (*M.B.*, 8 février 2019) et la loi du 3 février 2019 modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, en ce qui concerne les compétences de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels pour les victimes de terrorisme (*M.B.*, 8 février 2019).

177 Voy. l'article 42 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

178 Article 42, § 3, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

179 Article 42, § 3, *in fine*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

La seconde catégorie recouvre, en cas de décès, « les ayants droit des bénéficiaires directs »[180], à savoir :

- (1) le conjoint, si la victime était mariée et non séparée de corps ;
- (2) la personne qui cohabitait avec la victime[181] (cohabitation légale) ;
- (3) la personne qui cohabitait avec la victime depuis un an (cohabitation de fait) ; la loi présume que cette condition est remplie par la personne non apparentée qui vivait de façon permanente et affective avec la victime depuis au moins un an au moment du décès[182] ; cette cohabitation peut être prouvée par l'inscription au registre de la population ou au registre des étrangers[183] ;
- (4) si la victime était célibataire, veuve, divorcée ou séparée de corps, les personnes énumérées ci-après, par ordre prioritaire des sous-catégories :
  - 1re sous-catégorie : les enfants de la victime et leurs descendants, qui étaient à charge de celle-ci ;
  - 2e sous-catégorie : ses père et mère ;
  - 3e sous-catégorie : ses frères et sœurs ;
  - 4e sous-catégorie : toute personne physique qui justifie avoir assuré l'éducation et l'entretien de la victime pendant cinq ans au moins avant sa majorité.

S'il n'existe qu'un seul ayant droit, celui-ci bénéficie de la totalité de l'indemnité. Lorsqu'existent plusieurs ayants droit de la même sous-catégorie, l'indemnité est attribuée par parts égales à chacun d'eux[184].

Notons que les ayants droit des 2e, 3e et 4e sous-catégories sont tenus d'apporter la preuve qu'ils bénéficiaient directement des rémunérations de la victime. La loi présume que cette dernière condition est remplie par ceux qui habitaient avec la victime ou chez lesquels la victime avait son foyer[185].

180 Article 42, § 5, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

181 Au sens des articles 1475 à 1479 du Code civil.

182 Article 42, § 5, 2°*bis*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

183 *Ibid.*

184 Article 42, § 5, 3°, alinéas 2 et 3, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

185 Article 42, § 5, 3°, *in fine*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

B. Conditions

36. Hypothèses d'intervention. Pour prétendre à l'indemnité spéciale, il est en outre requis que l'une des deux conditions suivantes soit remplie.

- (1) Le dommage résulte d'actes intentionnels de violence ou de l'explosion d'un engin de guerre ou d'un engin piégé lors de l'exécution d'une mission de police, de protection, de secours ou de déminage.

  La loi précise que, par mission de déminage, il faut entendre les opérations de recherche, de neutralisation, de transport ou de destruction d'engins de guerre ou d'engins piégés[186].

- (2) Le dommage résulte du sauvetage de personnes dont la vie était en danger.

L'indemnité spéciale ne sera pas octroyée s'il est établi que l'accident a été intentionnellement provoqué par la victime et/ou lorsque la victime décède des suites de l'accident, après avoir elle-même perçu l'indemnité[187].

37. Indemnité complémentaire. Sans préjudice de l'octroi de l'indemnité spéciale, une « indemnité complémentaire »[188] égale à 10 % du montant de l'indemnité spéciale, peut également être octroyée à :

- (1) tout enfant à charge d'un bénéficiaire direct ;
- (2) tout enfant né après le décès d'un bénéficiaire direct.

De même que pour l'indemnité spéciale, l'indemnité complémentaire ne sera pas octroyée s'il est établi que l'accident a été intentionnellement provoqué par la victime[189].

38. Régime des indemnités. Le paiement des indemnités exclut, à concurrence de leur montant, l'attribution pour le même fait dommageable de dommages et intérêts à charge de l'État. Ce dernier est subrogé de plein droit, à concurrence du montant des indemnités payées, aux droits du bénéficiaire contre les tiers responsables du fait dommageable ou le responsable civil et contre les compagnies d'assurances ou les fonds d'indemnisation[190].

Remarquons que les avantages de ce régime spécifique ne peuvent pas être cumulés avec les indemnités visées par la loi du 12 janvier 1970 relative à l'octroi

[186] Article 42, § 2, 1°, *in fine*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.
[187] Article 42, § 6, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.
[188] Voy. l'article 42, § 4, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.
[189] Article 42, § 6, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.
[190] Article 42, § 8, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

d'une indemnité spéciale en cas d'accident aéronautique survenu en temps de paix[191].

Le montant de l'indemnité spéciale est lié aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation[192].

C. Procédure

39. Compétence du ministre. Que ce soit pour l'indemnité spéciale ou pour l'indemnité complémentaire, la demande doit être adressée[193] :

- (1) au ministre de la Justice, et les indemnités sont à charge du budget de son département, pour les membres des services extérieurs de la section « Sûreté de l'État » de l'administration de la Sûreté publique du Service public fédéral Justice et les membres des services extérieurs de l'administration des établissements pénitentiaires ;

- (2) au ministre de l'Intérieur, et les indemnités sont à charge du budget de son département, pour les membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des services de police visés à l'article 116 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les membres des services de la protection civile et les membres opérationnels des zones de secours ;

- (3) au ministre de la Défense, et les indemnités sont à charge du budget de son département, pour les membres du personnel des forces armées et les agents civils du ministère de la Défense.

Ainsi donc, à la différence du régime général d'indemnisation des victimes d'actes intentionnels de violence, ce n'est pas la Commission qui est compétente pour statuer sur les demandes d'indemnités spéciale et complémentaire, mais le ministre compétent[194]. La procédure est, du reste, régie par un arrêté royal propre[195].

[191] Voy. loi du 12 janvier 1970 relative à l'octroi d'une indemnité spéciale en cas d'accident aéronautique survenu en temps de paix, *M.B.*, 27 janvier 1970.
[192] Voy. loi du 1er mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public, *M.B.*, 12 mars 1977.
[193] Voy. l'article 42, § 7, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.
[194] Article 2 de l'arrêté royal du 4 décembre 2006 relatif à l'octroi d'une indemnité spéciale et complémentaire en cas de dommage physique subi par des membres des services de police et de secours, par certains membres de la Sûreté de l'état, par certains membres de l'administration des établissements pénitentiaires et par le personnel de la Défense lors du sauvetage de personnes dont la vie était en danger, *M.B.*, 20 décembre 2006.
[195] Arrêté royal du 4 décembre 2006 relatif à l'octroi d'une indemnité spéciale et complémentaire en cas de dommage physique subi par des membres des services de police et de secours, par certains membres de la Sûreté de l'Etat, par certains membres de l'administration des Etablissements pénitentiaires et par le personnel de la Défense lors du sauvetage de personnes dont la vie était en danger, *M.B.*, 20 décembre 2006.

Sous-section 2

L'aide de l'État aux victimes du terrorisme

40. Champ d'application. Le législateur a prévu trois types d'aide adaptée aux victimes du terrorisme[196], que nous examinons ci-après, pour lesquels une chambre spécialisée de la Commission est compétente[197] :

- (1) l'aide financière ;
- (2) l'avance ;
- (3) le complément d'aide.

Préalable nécessaire pour pouvoir y prétendre, il faut que le Roi procède, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et sur proposition du ministre de la Justice[198], à la reconnaissance de l'acte en tant qu'« acte de terrorisme ». Pour le requérant, ceci présente l'avantage qu'il ne devra plus démontrer que l'acte dont il a été victime était un acte de terrorisme. Notons que le Roi peut reconnaître en tant qu'actes de terrorisme des actes commis en dehors du territoire belge[199].

À ce jour, les actes suivants ont été reconnus par le Roi en tant qu'actes de terrorisme[200] :

- l'attentat dans le métro, le 8 juin 2012, à Bruxelles (Belgique) ;
- l'attentat au musée juif, le 24 mai 2014, à Bruxelles (Belgique) ;
- l'attentat dans un supermarché, le 9 janvier 2015, à Paris (France) ;
- l'attentat en rue, le 6 mars 2015, à Bamako (Mali) ;
- l'attentat dans un musée, le 18 mars 2015, à Tunis (Tunisie) ;
- l'attentat sur une plage, le 26 juin 2015, à Sousse (Tunisie) ;
- l'attentat dans une salle de concert et d'autres lieux, le 13 novembre 2015, à Paris (France) ;
- l'attentat dans un hôtel, le 20 novembre 2015, à Bamako (Mali) ;

196 Le régime a été profondément modifié à la suite des attentats de Bruxelles du 22 mars 2016, afin de tenir compte des spécificités présentées par les infractions en matière de terrorisme ; G. FALQUE, « La victime dans le débat pénal », *in* P. CHOME, O. KLEES et A. LORENT, *Droit pénal et procédure pénale*, Malines, Kluwer, 2018, p. 276.

197 Articles 42*bis*, alinéa 3, et 42*ter* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

198 Arrêté royal du 16 février 2017 portant la procédure selon laquelle le Roi peut procéder à la reconnaissance d'un acte de terrorisme au sens de l'article 42*bis* de la loi du 1er août 1985, *M.B.*, 3 mars 2017.

199 Article 42*bis*, alinéa 1er, *in fine*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

200 Arrêté royal du 15 mars 2017 portant reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme au sens de l'article 42*bis* de la loi du 1er août 1985 ; arrêté royal du 26 octobre 2017 portant reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme au sens de l'article 42*bis* de la loi du 1er août 1985 ; arrêté royal du 25 décembre 2017 portant reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme au sens de l'article 42*bis* de la loi du 1er août 1985 ; arrêté royal du 19 juillet 2018 portant reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme au sens de l'article 42*bis* de la loi du 1er août 1985. La liste actuelle n'est donc pas exhaustive et d'autres actes de terrorisme pourront encore être reconnus par des arrêtés royaux ultérieurs (I. PÉCHARD, « Indemnisation des victimes d'actes terroristes. La Commission d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et les assureurs », *Consilio*, 2017, p. 102).

- l'attentat à l'aéroport de Zaventem et dans la station de métro Maelbeek, le 22 mars 2016, à Bruxelles (Belgique) ;
- l'attentat sur la voie publique, le 14 juillet 2016, à Nice (France) ;
- l'attentat en rue, le 6 août 2016, à Charleroi (Belgique) ;
- l'attentat en rue, le 5 octobre 2016, à Schaerbeek (Belgique) ;
- l'attentat dans une discothèque, le 1er janvier 2017, à Istanbul (Turquie).
- l'attentat en rue, le 7 avril 2017, à Stockholm (Suède) ;
- l'attentat en rue, le 17 août 2017, à Barcelone (Espagne) ;
- l'attentat en rue, le 25 août 2017, à Bruxelles (Belgique) ;
- l'attentat en rue, le 31 octobre 2017, à New York (USA) ;
- l'attentat en rue, le 29 mai 2018, à Liège (Belgique).

41. Procédure spéciale. La procédure diffère quelque peu du régime général d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels.

La première différence concerne l'absence d'obligation d'obtenir un jugement de condamnation préalable à l'introduction de la demande auprès de la Commission, obligation jugée « moins pertinente » pour le terrorisme[201].

Le président de la chambre siège seul pour statuer sur la demande[202]. Le requérant et le ministre de la Justice peuvent introduire un recours contre les ordonnances du président dans le mois qui suit la notification qui leur est faite de l'ordonnance[203]. L'acte d'appel est déposé au secrétariat de la Commission ou envoyé par recommandé[204]. Il est signé par le requérant ou par son avocat. À peine de déchéance de l'appel, l'acte précise les griefs formés contre l'ordonnance et contient une série de mentions[205]. Les pièces justificatives du recours sont jointes. Une chambre de la Commission composée d'autres membres statue alors sur ce recours. Du fait de l'introduction du recours, la chambre est saisie du litige même (effet dévolutif)[206]. Le requérant et le ministre de la Justice peuvent former un recours en cassation administrative, conformément à l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État[207].

201 I. PÉCHARD, *ibid.*, p. 101.

202 M. STERKENS, « De toekenningsvoorwaarden voor de aanvragen tot het verkrijgen van een tegemoetkoming van het Slachtofferfonds voor slachtoffers van opzettelijke gewelddaden, de occasionele redders en hun rechthebbenden », *Nullum Crimen*, 2021, liv. 2, p. 110.

203 Article 42*undecies*, § 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

204 L'acte d'appel peut être déposé par voie électronique selon les modalités fixées par le Roi.

205 L'indication des jour, mois et année, les nom, prénoms, profession, domicile et nationalité de la victime, du requérant et, le cas échéant, du représentant légal et la date et le numéro de rôle de l'ordonnance faisant l'objet du recours.

206 Article 42*quater* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

207 Article 42*undecies*, § 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

En outre, le secrétariat ne doit pas établir de rapport pour chaque affaire[208]. En revanche, sauf dans le cadre de la procédure d'octroi d'une avance, le requérant et le ministre de la Justice ou son délégué sont entendus par le président de la chambre ou par les chambres de la Commission, s'ils en ont fait la demande par écrit ou si le président ou les chambres l'estiment nécessaire. Ils peuvent se faire assister ou représenter par leur avocat. Le requérant peut également se faire assister par le délégué d'un organisme public ou d'une association agréée à cette fin par le Roi[209].

Les ordonnances du président et les décisions des chambres de la Commission sont notifiées au requérant par envoi recommandé et par pli ordinaire à l'avocat du requérant et au ministre de la Justice, dans les huit jours du prononcé[210]. La notification de l'ordonnance mentionne les voies de recours[211].

Pour le reste, la demande d'avance, d'aide financière ou de complément d'aide est formée par requête[212-213], dont le modèle est établi par le Roi, déposée au secrétariat de la Commission[214] ou lui adressée par envoi recommandé.

42. Financement du régime et droit de subrogation. Avant d'aborder les différentes aides auxquelles peuvent prétendre les victimes du terrorisme devant la Commission, notons une dernière particularité de ce régime qui s'observe dans ses sources de financement. Sans préjudice des deux types de contributions

208 Article 42*novies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

209 Article 42*decies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

210 La notification des ordonnances et des décisions peut être effectuée par voie électronique selon les modalités fixées par le Roi.

211 Article 42*duodecies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

212 Remarquons que la demande d'octroi du statut de solidarité nationale et la demande d'octroi de pension de dédommagement visée à l'article 18, § 1er, de la loi du 18 juillet 2017 relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme (*M.B.*, 4 août 2017) peuvent se faire par la même requête. Cet autre régime particulier d'indemnisation des victimes du terrorisme intervient à titre résiduaire : toute indemnisation à laquelle donne droit le même fait dommageable en est déduite, à l'exception de l'indemnisation résultant d'une assurance individuelle ; voy. articles 6, alinéa 1er, et 10, § 7, alinéa 1er, de la loi du 18 juillet 2017 précitée.

213 La requête doit contenir les mentions suivantes : l'indication des jour, mois et an, les nom, prénoms, profession, domicile et nationalité de la victime, du requérant et, le cas échéant, du représentant légal, en cas d'acte de terrorisme commis à l'étranger, la nationalité et/ou la résidence habituelle au moment où cet acte de terrorisme s'est produit, la date, le lieu et une description précise de l'acte de terrorisme, de l'explosion ou du sauvetage, les circonstances dans lesquelles les dommages humains se sont produits, la description des dommages humains subis, les autres moyens dont dispose le requérant pour obtenir une indemnisation, l'évaluation des différents éléments constitutifs du dommage pour lequel une aide est demandée et le montant total de l'aide demandée, le cas échéant, la demande de pension de dédommagement, qui implique automatiquement une demande d'octroi du statut de solidarité nationale et, le cas échéant, la demande d'octroi du statut de solidarité nationale (voy. article 18 de la loi du 18 juillet 2017 relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme, *M.B.*, 4 août 2017). La requête s'achève sur les mots suivants : « j'affirme sur l'honneur que la présente déclaration est sincère et complète ». Sont jointes à la requête les pièces justifiant les différents éléments constitutifs du dommage pour lequel une aide est demandée, parmi lesquels les attestations et rapports médicaux (article 42*octies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985).

214 Ce dépôt peut être effectué par voie électronique selon les modalités fixées par le Roi.

générales visées en introduction (*supra* n° 2), le Fonds peut, pour l'aide aux victimes du terrorisme, être alimenté par des avances du Trésor, des prêts, des dons et legs, une partie des bénéfices de la Loterie nationale ainsi que par d'autres revenus que le Roi peut déterminer[215].

De manière semblable au régime général des victimes d'actes intentionnels de violence et des sauveteurs occasionnels[216], la loi prévoit un droit de subrogation au profit de l'État. Ainsi, en cas d'acte de terrorisme, l'État est subrogé de plein droit, à concurrence du montant de l'aide accordée, aux droits de la victime contre l'auteur ou le civilement responsable[217]. Sans préjudice du principe de subsidiarité de l'aide, l'État est de même automatiquement subrogé aux droits du requérant contre l'assureur susceptible d'intervenir en sa faveur à la suite de l'acte de terrorisme ou de l'acte d'intervention du sauveteur occasionnel suite à un acte de terrorisme[218]. Le requérant est, à cet égard, tenu de fournir au secrétariat de la Commission toutes les informations utiles à propos des assurances susceptibles d'intervenir en sa faveur, conformément à l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions et allocations[219].

§ 1. L'aide financière

43. Régime de l'aide financière de droit commun, moyennant particularités. L'« aide financière »[220] pour les victimes du terrorisme est calquée sur l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels[221]. Toutefois, ses conditions d'octroi divergent quelque peu.

Tant en ce qui concerne les victimes directes et les ayants droit d'une victime décédée, non décédée ou disparue, qu'en ce qui concerne les sauveteurs occasionnels et les ayants droit d'un sauveteur occasionnel décédé, les conditions suivantes doivent être remplies.

– (1) L'acte de terrorisme doit avoir été commis en Belgique[222].

Par exception, l'acte de terrorisme peut avoir été commis à l'étranger à condition d'avoir été reconnu en tant que tel par le Roi. Dans ce cas, il

215 Article 42*bis*, *in fine*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

216 Voy. article 39, §§ 1er et 2*bis*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

217 Article 42*sedecies*, § 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

218 Article 42*sedecies*, § 4, alinéa 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

219 Article 42*sedecies*, § 4, alinéa 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

220 Voy. l'article 42*quinquies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

221 Voy. l'article 31 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

222 Pour le sauveteur occasionnel, la loi requiert plus précisément que celui-ci soit « intervenu sur le territoire belge à la suite d'un acte de terrorisme ». Sauf cas d'école, on conçoit difficilement qu'un acte de sauvetage (à l'occasion duquel le sauveteur subirait un dommage) soit posé en Belgique pour un acte de terrorisme survenant à l'étranger.

est à tout le moins requis que la victime/le sauveteur ait la nationalité belge ou sa résidence habituelle en Belgique au sens de l'article 4 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé, au moment où cet acte de terrorisme est commis[223].

- (2) La demande d'obtention d'une aide financière doit être introduite dans un délai de trois ans à partir de la publication de l'arrêté royal reconnaissant l'événement en question en tant qu'acte de terrorisme.

- (3) La réparation du préjudice ne peut pas être assurée de façon effective et suffisante par l'auteur ou la partie civilement responsable, par un régime de sécurité sociale ou par une assurance privée, ou de toute autre manière (principe de subsidiarité).

Deux autres particularités de l'aide financière des victimes du terrorisme sont à soulever.

Tout d'abord, en cas d'acte de terrorisme, une victime ou un sauveteur occasionnel (et leurs ayants droit) peut prétendre à des frais d'avocat pour un montant maximal de 12.000 euros[224], au lieu de l'indemnité de procédure prévue pour les victimes directes, les ayants droit d'une victime décédée, non décédée ou disparue, les sauveteurs occasionnels eux-mêmes et les ayants droit d'un sauveteur occasionnel décédé[225], qui, pour rappel, est plafonnée, au titre des frais de procédure, à 6.000 euros[226].

Ensuite, en cas d'acte de terrorisme, une victime ou un sauveteur occasionnel (et leurs ayants droit) peut prétendre au remboursement des frais de voyage et de séjour nécessaires pour un montant maximal de 6.000 euros[227], soit lorsque les faits se sont produits à l'étranger, soit lorsque les faits se sont produits en Belgique et que le requérant n'y résidait pas[228].

§ 2. L'avance

44. Régime remplaçant l'aide d'urgence de droit commun. En cas d'acte de terrorisme, une « avance »[229] propre aux victimes du terrorisme remplace le régime de l'aide d'urgence prévue pour les victimes d'actes intentionnels de violence et les sauveteurs occasionnels[230].

223 Article 42*quinquies*, § 1er, 1°, et § 2, 1°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

224 Ce montant peut être majoré par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

225 Article 42*sexies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

226 Voy. l'article 32 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

227 Ce montant peut également être majoré par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

228 Article 42*septies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

229 Voy. l'article 42*terdecies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

230 Voy. l'article 36 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

La Commission peut octroyer cette avance lorsque tout retard dans l'octroi de l'aide financière pourrait causer un préjudice important au requérant, sans préjudice de l'application des dispositions relatives à cette dernière[231].

L'avance est octroyée par acte de terrorisme et par requérant pour un dommage excédant 500 euros et est limitée à un montant de 125.000 euros[232].

Lorsqu'il s'agit d'un acte de terrorisme, l'urgence est toujours présumée[233].

§ 3. Le complément d'aide

45. Régime similaire au droit commun. Un « complément d'aide »[234] peut être octroyé aux victimes du terrorisme, lorsqu'en cas d'acte de terrorisme, après l'octroi de l'aide financière et sans préjudice de l'application des dispositions relatives à cette dernière[235], le dommage s'est manifestement aggravé.

Le complément d'aide est octroyé par acte intentionnel de violence et par requérant pour un dommage excédant 500 euros et est limité au montant applicable au jour du dépôt de la demande visant à obtenir une aide financière, diminué de l'aide déjà octroyée et de l'éventuelle avance (voy. critique *supra*, n° 16).

À peine de forclusion, la demande d'un complément d'aide doit être introduite dans les dix ans à compter du jour de la décision de l'octroi d'une aide financière.

Section 4
Les limites et réalités pratiques du système

46. Le système d'indemnisation mis en place présente certaines limites[236], outre le respect, en soi, des strictes conditions d'octroi des différentes aides que nous avons examinées. Le moment est venu de nous pencher sur ses réalités pratiques et la façon dont il pourrait évoluer.

231 Voy. articles 31 à 33, § 1er, et 42*quinquies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

232 Ce montant peut être majoré par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, tel que le prévoit l'article 42*quindecies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

233 Article 42*terdecies*, *in fine*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

234 Voy. l'article 42*quaterdecies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

235 Voy. les articles 31 à 33, § 1er, et 42*quinquies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

236 Certaines de ces limites ont été mises en évidence en collaboration avec Maître Valérie Gérard, avocate au barreau de Dinant, membre de l'association d'aide aux victimes du terrorisme « Life4Brussels », entretien du 17 août 2021.

Sous-section 1

Les limites découlant de la philosophie du système

47. Une aide détachée du principe indemnitaire. Le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels est, comme son nom l'indique, un fonds d'aide, et non un fonds d'indemnisation à proprement parler[237]. L'aide est un concept « fondé sur le forfait qui, s'il prend en compte l'importance du préjudice, tend moins à son indemnisation qu'à manifester un geste de solidarité de la société envers la victime d'une double injustice, son agression, d'une part, et, d'autre part, la difficulté voire l'impossibilité d'être indemnisée »[238].

Que ce soit pour les victimes d'actes intentionnels de violence, les sauveteurs occasionnels ou les victimes du terrorisme, seuls des montants fixés en équité peuvent être octroyés[239]. Il ne s'agit en aucun cas d'une réparation intégrale du dommage[240]. La Commission n'est d'ailleurs pas tenue, à ce titre, par l'évaluation qui aurait été réalisée par les cours et tribunaux[241]. Son pouvoir d'appréciation est souverain[242]. Réciproquement, lorsqu'aucune décision de justice définitive

[237] On peut néanmoins discuter de ce qualificatif. Voy. M. Nounckele, « Les fonds d'indemnisation : la solidarité comme soutien au droit à l'indemnisation », R.G.A.R, 2016, n° 15.264.

[238] E. Robert, « L'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence... », *op. cit.*, p. 90. L'auteur ajoute que les ressources humaines actuelles de la Commission ne permettent tout simplement pas de recourir à des techniques plus fines d'évaluation que le forfait, et notamment à des calculs de capitalisation (*ibid.*, p. 98).

[239] Voy. les articles 33, § 1er, 36, alinéa 1er, 37, alinéa 1er, 37*bis*, alinéa 1er, 42*quinquies*, §§ 1er et 2, 42*terdecies*, alinéa 2, 42*quaterdecies*, alinéa 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985 ; C.E., 4 février 2020, n° 246.939.

[240] C.E., 24 avril 2006, n° 157.864 ; L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, pp. 79-80 ; A. De Wachter, « Le Fonds d'Aide aux victimes d'actes intentionnels de violence », *Traité pratique de l'assurance*, Waterloo, Kluwer, 2004, II.7.9, p. 1. Selon la Cour constitutionnelle, « les principes de subsidiarité, de fixation en équité, d'indemnisation exceptionnelle et forfaitaire et de solidarité qui sont à la base de la loi du 1er août 1985 justifient objectivement et raisonnablement les différences de traitement entre les actions fondées sur les articles 1382 et suivants du Code civil et les demandes d'aides fondées sur la loi du 1er août 1985, en particulier quant au délai dans lequel elles doivent être introduites » (C.C., 4 juin 1988, n° 61/98, B.4.2.).

[241] N. Estienne, « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Rapport belge », *op. cit.*, p. 83 ; L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 82, citant une décision de la Commission (affaire M70389) : « Que le montant de l'aide est fixé en équité et ne correspond pas nécessairement à la réparation intégrale du préjudice subi ; Que la Commission n'est pas tenue par l'autorité de chose jugée d'une décision judiciaire ayant statué sur les intérêts civils du requérant » ; « La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels n'est pas liée par le jugement du juge pénal en matière civile. La décision du juge pénal n'a autorité de chose jugée que, d'une part, en ce qui concerne les faits dont le juge pénal a admis sûrement et certainement l'existence, dans les limites de sa mission légale, à l'égard du prévenu, et, d'autre part, en ce qui concerne les fondements nécessaires sur lesquels la décision se base » (C.E., 3 octobre 2011, n° 215.520).

[242] C.E., 24 avril 2006, n° 157.864. La Commission est très libre dans son appréciation, comme en témoigne la motivation suivante : « La commission accorde *ex aequo et bono* aux demandeurs une aide d'un montant de 9.127 euros, ainsi que demandé, étant d'avis que le trauma chez les personnes âgées, des suites d'une prétendue "petite criminalité" est bien plus grand qu'on ne le soupçonne actuellement » (Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, 23 janvier 2007, rôle n° M51085/4466, citée par A. Evrard, « La personne âgée victime d'actes intentionnels de violence : la solidarité bricolée ou l'indemnisation responsable », *J.L.M.B.*, 2011, p. 872). Autre exemple dans le cas d'un sauveteur occasionnel : « La Commission statuant *ex aequo et bono* et eu égard au comportement très courageux et en tous points digne d'éloges dans le chef du requérant, estime devoir accorder, nonobstant le faible taux d'invalidité retenu au requérant une aide principale de 3.500 EUR dont aucune part n'est attribuée au titre du remplacement de revenu » (décision rendue en 2011 dans l'affaire M90197, citée dans L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 119).

[243] Article 33*bis* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

[244] Articles 33, § 2, 36, alinéa 2, 37, alinéa 2, 37*bis*, alinéa 2, 42*quinquies*, §§ 1er et 2, 42*terdecies*, alinéa 3, 42*quaterdecies*, alinéa 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

[245] Article 31, alinéa 1er, 1°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

[246] L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, pp. 112-113 ; N. Estienne, « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Rapport belge », *op. cit.*, pp. 85 et 86 ; P. Robert, « La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence : vingt ans plus tard », *Rev. dr. ULB*, 2005, liv. 1, p. 272.

[247] M. Nounckele, « Les fonds d'indemnisation : la solidarité comme soutien au droit à l'indemnisation », *op. cit.*, n° 15.264.

sur les intérêts civils n'est intervenue et que la Commission évalue le dommage, cette évaluation ne lie pas les juridictions judiciaires[243].

Le principe d'équité est encadré par une double logique : celle d'un seuil d'accès à l'aide, d'une part, et celle du plafond, d'autre part.

Les différentes aides supposent un montant minimal de dommage de 500 euros[244]. Le préjudice physique ou psychique subi par les victimes d'actes intentionnels de violence doit de plus être considéré comme « important »[245], ce qui laisse une marge d'appréciation non négligeable à la Commission[246]. On a vu que celle-ci se traduisait par l'exigence d'une incapacité permanente (de 5 % selon certaines chambres de la Commission). Les critères d'accès « ont pour but d'essayer de différencier de manière objective, quoiqu'arbitraire, les situations dans lesquelles un fait dommageable [...] donnera lieu à indemnisation, des situations dans lesquelles la victime devra subir seule la charge de son dommage, en limitant l'intervention des fonds aux cas qui excèdent manifestement les proportions raisonnables dans lesquelles un individu doit supporter seul les hasards du destin. Le jeu de la solidarité (nationale ou limitée à un groupe de personnes en particulier) est donc strictement restreint aux seules situations dommageables tellement exceptionnelles qu'il serait injuste que personne ne vienne en aide à la victime »[247]. Le simple fait de toucher à l'intégrité physique est cependant, dans une large mesure, considéré comme inacceptable et ne pouvant rester sans indemnisation.

Les aides sont aujourd'hui plafonnées par acte intentionnel de violence ou de terrorisme et par requérant à concurrence de : 125.000 euros pour les aides financières ; 30.000 euros pour l'aide d'urgence ; 125.000 euros pour l'avance ; 125.000 euros déduction faite du montant déjà reçu au titre d'aide financière et d'aide d'urgence ou d'avance pour les compléments d'aide ; 125.000 euros déduction faite du montant déjà reçu au titre d'aide d'urgence, d'aide financière

et de complément d'aide pour l'aide exceptionnelle[248-249]. Malgré une augmentation salutaire en 2016, ces montants continuent de poser question pour les cas les plus lourds.

Aussi, comme nous l'avons vu, tous les éléments du dommage ne sont pas pris en considération par la Commission et selon les catégories de bénéficiaires[250]. Certains frais sont eux-mêmes plafonnés[251] (avec des extensions pour les victimes du terrorisme[252]). *De lege ferenda*, d'aucuns plaident pour que le plafond global de 125.000 euros soit à tout le moins majoré des frais médicaux dûment justifiés et restés à charge de la victime, pour éviter les situations les plus dramatiques[253].

Comment ces règles se traduisent-elles concrètement ? Selon certains auteurs, les aides sont souvent proches des montants accordés par les cours et tribunaux (sauf en matière de délinquance sexuelle, où la Commission se montrerait encore plus favorable aux victimes)[254]. Nous ne partageons toutefois pas ce constat. La plupart du temps, la Commission se base en effet sur les forfaits préconisés par le *Tableau indicatif*, alors qu'on connaît la place de plus en plus importante de la capitalisation dans le droit commun de la réparation du dommage. Les calculs de capitalisation peuvent aboutir à des résultats sensiblement plus élevés que des évaluations *ex aequo et bono*. Mais cette approche affinée, tenant compte de facteurs précis (mortalité, taux de placement, inflation), est étrangère à l'idée d'aide en équité. Ce qui dérange davantage, c'est le manque de motivation qui accompagne souvent les décisions d'octroi[255], dans un contexte où l'accès à la jurisprudence de la Commission n'est pas toujours aisé pour

248 En ce qui concerne l'indemnité spéciale et l'indemnité complémentaire des membres des services de police et de secours, il s'agit d'un montant fixe de 53.200 euros indexé, pour la première, et de 10 % du montant de l'indemnité spéciale, pour la seconde (article 42, §§ 1er, 4 et 9, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985).

249 Ces plafonds peuvent, au besoin, être majorés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres (articles 37*ter* et 42*quindecies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985).

250 Article 32 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

251 Article 32, § 5, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985 ; article 2 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, *M.B.*, 20 février 1987.

252 Article 42*sexies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

253 E. Robert, « L'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence… », *op. cit.*, pp. 96 et 102.

254 L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 82 ; N. Estienne, « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Rapport belge », *op. cit.*, p. 83.

255 « [L]e contenu de l'obligation de motivation inscrite à l'article 34*ter* de la loi du 1er août 1985 demanderait à être affiné. Comme l'évaluation du dommage et la hauteur de son montant, la notion de motivation paraît différente de celle d'une motivation judiciaire. Cependant, pourquoi l'exigence de motivation (complétude et cohérence) serait-elle différente ? N'est-elle pas une des conditions d'exercice d'un recours éventuel ? » (A. Evrard, « La personne âgée victime d'actes intentionnels de violence : la solidarité bricolée ou l'indemnisation responsable ? », note sous Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, 5 janvier 2007, *J.L.M.B.*, 2011, p. 870).

les victimes[256]. Toutes les décisions ne sont pas publiées, tandis que les rapports d'activités ne sont pas réguliers[257].

Tout ceci différencie catégoriquement ce système légal du droit commun de la responsabilité civile[258], visant à réparer tout le dommage mais rien que le dommage.

48. Logique budgétaire. Le régime étudié repose sur la mutualisation des risques. Cette solidarité n'est toutefois pas illimitée. L'aide doit être versée « en tenant compte des moyens dont dispose le Fonds »[259], ce qui pose une limite non négligeable au fonctionnement du système, selon les liquidités disponibles et l'ampleur des demandes[260]. Cette difficulté est quelque peu atténuée pour les victimes d'actes de terrorisme, dans la mesure où les sources de financement sont plus étendues[261]. Un équilibre doit être maintenu entre ce qui est souhaitable et ce qui est finançable de manière réaliste[262].

Un constat s'impose néanmoins. Du temps où l'aide était encore plafonnée à 62.000 euros, les chiffres montraient que l'écrasante majorité des dossiers débouchaient sur une intervention comprise entre 1.000 et 20.000 euros, soit des montants modérés en comparaison avec les indemnités allouées en moyenne par les cours et tribunaux. Dans le même temps, E. Robert notait que les recettes du Fonds s'élevaient à 26.284.085,68 euros, contre 9.288.000 euros d'aide octroyée (chiffres de l'année 2014). Il écrivait : « Les condamnations additionnelles destinées à alimenter le Fonds renflouent pour beaucoup les caisses de l'État et participent un peu à l'indemnisation des victimes »[263]. L'augmentation du plafond à 125.000 euros s'est-elle traduite par une hausse notable de l'aide moyenne ? Il est permis d'en douter[264].

256 Il est toutefois renvoyé à l'analyse de la jurisprudence effectuée dans L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, pp. 63-122 ; P. Robert, « La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence : vingt ans plus tard », *op. cit.*, pp. 273-277.

257 Ces rapports d'activités peuvent être demandés auprès du secrétariat de la Commission ; P. Robert, *ibid.*, p. 258.

258 G. Falque, « La victime dans le débat pénal », *op. cit.*, p. 26

259 Article 38 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

260 Il en est d'autant plus ainsi que sont également imputés au Fonds les frais générés par l'octroi des avantages financiers qui découlent de l'octroi du statut de solidarité nationale aux victimes visées par l'article 3, alinéa 3, de la loi du 18 juillet 2017 relative à la création du statut de solidarité nationale, à l'octroi d'une pension de dédommagement et au remboursement des soins médicaux à la suite d'actes de terrorisme, *M.B.*, 4 août 2017 ; article 42*septidecies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

261 Article 42*bis*, *in fine*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

262 M. Nounckele, « Les fonds d'indemnisation : la solidarité comme soutien au droit à l'indemnisation », *op. cit.*, n° 15.264 : « Les ressources ne sont pas infinies, et les personnes sollicitées à cette fin ont aussi leurs propres contingences financières, qui empêchent qu'on puisse y faire appel sans limites ».

263 E. Robert, « L'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence… », *op. cit.*, p. 93.

264 Les statistiques de ces dernières années (*infra*, n° 56) font apparaître un montant moyen de l'aide de l'ordre de 8.760 euros.

Le souci du législateur pour les victimes est pourtant réel, comme en témoigne l'adoption à l'unanimité de la loi du 31 mai 2016[265]. On le voit, une marge financière importante existe pour améliorer le fonctionnement du Fonds et assurer une prise en charge plus adéquate des requérants[266].

Afin d'assurer l'équité du système, soulignons d'ailleurs que, dans certains cas, l'État dispose d'un droit de remboursement de l'aide octroyée[267]. Toute aide reçue n'est dès lors pas définitivement acquise à son bénéficiaire.

Conséquence du principe de subsidiarité, tant pour les victimes d'actes intentionnels de violence et les sauveteurs occasionnels que pour les victimes du terrorisme, l'État peut ainsi exiger le remboursement total ou partiel de l'aide accordée lorsque, postérieurement au paiement de celle-ci, la victime obtient, à un titre quelconque, une réparation de son préjudice[268].

L'État peut également exiger le remboursement total ou partiel de l'aide lorsque celle-ci a été accordée en tout ou en partie à la suite de fausses déclarations ou d'omissions du requérant[269].

Pour les victimes d'actes intentionnels de violence et les sauveteurs occasionnels, l'État peut encore exiger le remboursement total ou partiel de l'aide d'urgence accordée pour des frais médicaux et d'hospitalisation, en ce compris les frais de prothèse, pour lesquels l'urgence est toujours présumée[270], dans la mesure où une décision de justice coulée en force de chose jugée met tout ou partie de la responsabilité à charge de la victime[271].

49. Une place malgré tout pour certains éléments de responsabilité. La logique de l'aide n'exclut pas absolument toutes les règles propres à la responsabilité. C'est ainsi que la Commission peut avoir égard au comportement du requérant ou de la victime lorsque ce comportement a contribué directement ou indirectement à la réalisation du dommage ou à son aggravation, ou si, par

265 Loi du 31 mai 2016 modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, *M.B.*, 17 juin 2016.

266 Selon E. Robert, en pratique, l'État a cessé de faire usage de son droit de subrogation légale contre le responsable. L'auteur suggère de s'inspirer de l'affacturage, en cédant les créances étatiques *via* un marché public à des études d'huissier ou des sociétés de recouvrement, ce qui permettrait de dégager des rentrées supplémentaires de 10 % des créances actuellement non recouvrées (soit pas loin d'un million d'euros par an) (E. Robert, « L'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence… », *op. cit.*, p. 103).

267 Articles 39, § 2, et 42*sedecies*, § 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

268 En ce cas, la Commission doit donner au ministre des Finances un avis motivé préalablement à l'intentement de l'action en remboursement. Voy. articles 39, § 2, et 42*sedecies*, § 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

269 Articles 39, § 3, et 42*sedecies*, § 3, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985 ; l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations de toute nature, qui sont en tout ou en partie à charge de l'État, est d'application.

270 Articles 36, § 4, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

271 Article 39, § 4, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

sa négligence, la victime s'est privée d'une possibilité d'obtenir une indemnisation[272]. Elle peut également tenir compte de la relation entre le requérant ou la victime et l'auteur[273].

En outre, comme nous venons de le mentionner, pour les victimes d'actes intentionnels de violence et les sauveteurs occasionnels, un droit de remboursement est prévu au profit de l'État en matière d'aide d'urgence accordée pour des frais médicaux et d'hospitalisation, dans la mesure où une décision de justice coulée en force de chose jugée met tout ou partie de la responsabilité à charge de la victime[274].

Enfin, pour les victimes du terrorisme, si, par le fait du requérant, la subrogation ne peut plus produire ses effets en faveur de l'État, celui-ci peut réclamer au requérant la restitution de l'aide versée dans la mesure du préjudice subi[275].

Il est intéressant de relever qu'à l'occasion de la réforme de 2016, la proposition de loi initiale prévoyait une réparation intégrale pour les cas jugés les plus graves (décès, maladie paraissant incurable, incapacité permanente de travail personnel, perte de l'usage d'un organe ou mutilation grave), par analogie avec le Code de procédure pénale français[276]. Une place importante aurait ainsi été faite au principe indemnitaire, entraînant un changement radical de la nature du Fonds : cet écueil a été évité[277].

À l'heure des grands attentats, des recommandations particulières sont souvent émises pour les victimes du terrorisme. On peut se demander ce qui distingue fondamentalement celles-ci des victimes de tout autre type d'acte intentionnel de violence. Dans les deux cas, le sort, la malchance de tomber sur des personnes mal intentionnées, vient bouleverser à jamais la vie de personnes innocentes.

272 Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, n° M15-2-1071 du 2 septembre 2020, disponible sur www.stradalex.com : « Que le principe légal de subsidiarité, consacré par l'article 31 bis, 5° de la loi du 1er août 1985, prévoit la déductibilité des sommes perçues en vertu de dispositions contractuelles de subsidiarité [*sic*] ; que ce principe de subsidiarité prescrit par la loi du 1er août 1985 sur l'aide financière ne permet pas de privilégier celle-ci par rapport au mécanisme d'indemnisation ; que le principe de subsidiarité se doit de tenir compte de la disparition d'une autre voie de droit si cette autre action, ayant existé, n'existe cependant plus, suite à la faute de la partie requérante ; que, dans le cas d'espèce, et comme le reconnaît le conseil de la requérante dans sa réponse écrite, la requérante a laissé dépérir, par sa faute, son action à l'égard de l'assureur lequel aurait pu intervenir sur base de la garantie "insolvabilité des tiers" en faveur de la requérante et lui verser une somme d'argent si celle-ci lui avait communiqué l'agression dont elle avait été victime ; qu'en ne le faisant pas dans les délais, elle n'a pas pu bénéficier de ladite garantie dont le montant était de 15.000,00 euros ; que l'aide financière n'a pas vocation à couvrir un dommage dont la partie requérante n'a pas actionné un des mécanismes de réparation, par sa faute ; que l'aide financière octroyée par la Commission, qui consiste en un geste de solidarité sociale, relève d'un souci d'équité et a un caractère subsidiaire tant par rapport à l'indemnisation par le ou les auteurs des faits que par rapport à l'intervention d'un régime d'assurance ».

273 Article 33 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

274 Article 39, § 4, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

275 Article 42*sedecies*, § 4, *in fine*, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

276 Proposition de loi modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2015-2016, n° 0670/005, p. 5.

277 E. Robert, « L'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence… », *op. cit.*, p. 96.

Le souci particulier des victimes du terrorisme, au-delà des répercussions politico-médiatiques de tels événements, ne repose-t-il pas sur une certaine idée de responsabilité de l'État, coupable de ne pas avoir pu éviter ces drames ? La responsabilité jouerait donc, à nouveau, un rôle incident, alors même que cela avait été exclu aux prémices de la loi…

Sous-section 2

Les difficultés liées au principe de subsidiarité

50. D'un « fonds de garantie » vers un « fonds d'intervention provisionnelle et garantie » ? La Commission n'a vocation à intervenir que lorsque la réparation du dommage n'est pas assurée de façon effective et suffisante par ailleurs. L'aide est subsidiaire par rapport aux autres formes d'indemnisation, que ce soit par l'auteur ou son civilement responsable, un régime de sécurité sociale, une assurance privée ou de toute autre manière[278]. Dans sa conception actuelle, le Fonds se présente comme un « fonds de garantie »[279].

Plusieurs difficultés pratiques résultent de ce principe de subsidiarité. La principale consiste dans l'octroi tardif de l'aide et le parcours du combattant pour y parvenir. Suite à l'acte intentionnel de violence ou de terrorisme, la victime se retrouve potentiellement confrontée à de multiples interlocuteurs, selon le cas, avec leurs propres procédures internes et, parfois, pour certaines parties seulement du dommage. Elle peut vite être découragée dans ses démarches d'indemnisation si elle n'est pas suffisamment épaulée et conseillée[280]. D'où l'importance du rôle de l'avocat et la nécessité que celui-ci soit à même de recourir efficacement aux différents outils à disposition.

Eu égard à ce constat, une solution a été envisagée pour les victimes dont la situation est la plus pénible : « Pour pouvoir introduire une demande auprès de la commission […], la victime doit attendre une décision judiciaire passée en force de chose jugée statuant sur l'action publique. Or, le délai entre l'acte intentionnel de violence et l'octroi effectif d'une aide financière peut s'avérer très long, alors que la victime doit assumer les frais des dommages causés par cet acte. Ce délai peut encore se prolonger si l'auteur du fait utilise toutes les voies de recours, jusqu'au pourvoi en cassation. Sur ce point, le Code de procédure

278 Voy. articles 31*bis*, § 1er, 5°, et § 2, 4°, et 42*quinquies*, § 1er, 3°, et § 2, 3°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985. Voy. à cet égard ce qui a été dit à propos de la gestion d'affaires dans le cas des sauveteurs occasionnels, *supra* n° 12.

279 Certains emploient toutefois les termes « fonds de garantie » dans un sens différent : « Dans ce cas, les fonds d'indemnisation interviennent bien dans le champ de la responsabilité civile classique, sans pour autant lui faire concurrence, puisque ce sont les règles de cette dernière qui continuent à régir la réparation du dommage. Ils viennent plutôt jouer un rôle d'auxiliaires, en vue d'une amélioration de la situation des victimes » (M. Nounckele, « Les fonds d'indemnisation : la solidarité comme soutien au droit à l'indemnisation », *op. cit*, n° 15.264).

280 I. Péchard, « Indemnisation des victimes d'actes terroristes. La Commission d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et les assureurs », *op. cit.*, pp. 98-105.

pénale français prévoit explicitement que, lorsque des poursuites pénales ont été engagées, la victime peut introduire une demande et la décision de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions peut intervenir avant qu'il ait été statué sur l'action publique. Les auteurs de la présente proposition de loi souhaitent introduire ce principe dans la loi du 1er août 1985 précitée lorsque l'acte intentionnel de violence a directement causé la mort de la victime, une maladie paraissant incurable, une incapacité permanente de travail personnel, la perte de l'usage absolu d'un organe ou une mutilation grave. Ces situations peuvent contraindre les victimes à assumer des frais considérables, que l'État devrait pouvoir prendre en charge »[281]. L'objectif (des plus louables) était de ne pas ajouter de la souffrance à la souffrance. Au moment d'adopter la loi, la proposition n'a toutefois pas été retenue.

La commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 a depuis lors déposé un rapport allant dans le même sens, en émettant une série de recommandations[282]. Parmi celles-ci, on trouve la création d'un guichet unique et la désignation d'une personne de référence pour assister les victimes dans leurs démarches, mais surtout une série d'aides de première ligne qui seraient fournies par l'État (pension de réparation, remboursement des frais médicaux et psychosociaux, protection juridique).

La réflexion doit, selon nous, concerner toutes les victimes et pas seulement celles du terrorisme. Si elle devait aboutir, cela conférerait à la Commission et au Fonds une mission complète[283] d'« indemnisation provisionnelle »[284] – il est plus correct de parler d'« intervention » provisionnelle –, à côté de celles qu'ils assument déjà. Une telle évolution devrait utilement s'accompagner d'une subrogation légale de l'État, non seulement contre l'auteur ou le civilement responsable ou encore contre l'assureur susceptible d'intervenir en faveur de la victime[285], mais à l'égard de tout débiteur d'une indemnisation du préjudice subi[286].

51. Assurance « insolvabilité des tiers ». Un point sensible concerne la garantie « insolvabilité des tiers », parfois prévue dans les polices d'assurance protection juridique ou R.C. vie privée[287]. En offrant cette garantie, « l'assureur

281 Proposition de loi modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2015-2016, n° 0670/005, p. 6.

282 Voy. I. Péchard, « Indemnisation des victimes d'actes terroristes », *op. cit.*, p. 105.

283 Au-delà des demandes d'aide d'urgence.

284 M. Nounckele, « Les fonds d'indemnisation : la solidarité comme soutien au droit à l'indemnisation », *op. cit.*, n° 15.264.

285 Comme actuellement prévu aux articles 39, §§ 1er et 2*bis*, et 42*sedecies*, §§ 1er et 4, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

286 L'exercice du droit par subrogation restant subsidiaire aux droits de la victime. Voy. E. Robert, « L'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence… », *op. cit.*, p. 102.

287 Ou dans d'autres assurances qui intéressent moins directement notre propos.

s'engage à indemniser l'assuré, à concurrence d'un certain montant, lorsque le dommage est imputable à un tiers dûment identifié et reconnu insolvable »[288].

Pour entrer en conflit avec le Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, il faut d'abord que la garantie couvre les actes de violence, ce qui n'est pas forcément le cas. Mais, dans l'affirmative, le principe de subsidiarité veut que l'assureur intervienne en premier. La Commission en tiendra compte en déduisant de l'aide l'indemnité perçue de l'assurance, ou rejettera la demande si cette indemnité s'avère supérieure à l'aide qui pourrait être octroyée[289].

Il faut également que l'éventuelle définition contractuelle de l'insolvabilité[290] ne soit pas plus restrictive que celle qui préside à l'intervention de la Commission. Nous avons vu que lorsque la victime, suite à des circonstances absolument indépendantes de sa volonté, n'a pas pu porter plainte, n'a pas pu acquérir la qualité de personne lésée, n'a pas pu se constituer partie civile, n'a pas pu introduire une action ou n'a pas pu obtenir un jugement, ou lorsque l'introduction d'une action ou l'obtention d'un jugement apparaît comme manifestement déraisonnable compte tenu de l'insolvabilité de l'auteur, la Commission peut estimer que les raisons invoquées par la victime sont suffisantes pour la dispenser de ces conditions préalables[291]. Cette faculté de dispense permet d'éviter une procédure s'il apparaît d'emblée que l'auteur est insolvable. Or, les clauses d'insolvabilité des tiers contenues dans les contrats d'assurance imposent généralement à la victime d'obtenir un jugement avant de prétendre à l'indemnité contractuelle. Dès lors que l'indemnisation selon le contrat d'assurance prévaut, en vertu du principe de subsidiarité de l'aide de la Commission, il apparaît qu'en ce cas, la dispense prévue par la loi ne puisse jouer utilement en faveur de la victime tout de même contrainte d'introduire en vain une procédure[292].

Un autre problème surgit lorsqu'est stipulé le caractère subsidiaire de la garantie par rapport à toute autre indemnisation par une institution publique ou privée[293]. Voici un exemple de clause rencontré dans la pratique :

[288] C. Paris, *Le régime de l'assurance protection juridique*, Bruxelles, Larcier, 2004, p. 150, n° 100.

[289] L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, pp. 102-103 ; N. Estienne, « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Rapport belge », *op. cit.*, p. 85.

[290] À défaut, le critère qui semble devoir être retenu dans les faits consiste en l'impossibilité de récupérer l'indemnisation du dommage auprès du tiers (voy. P. Colson, « La garantie "insolvabilité des tiers" dans les polices d'assurance », note sous Liège, 8 janvier 2013, *For. ass.*, 2013, p. 200), ce qui rejoint le critère d'intervention de la Commission.

[291] Article 31*bis*, § 1er, 6°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

[292] Notons qu'« une police d'assurance assistance judiciaire qui stipule que la compagnie d'assurances procèdera à l'indemnisation du dommage si la personne civilement responsable de ce dommage est insolvable ne peut être interprétée sans violer le principe de subsidiarité énoncé à l'article 31*bis*, § 1er, 5°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, comme s'appliquant également au cas où la personne civilement responsable du dommage est demeurée inconnue » (C.E., 22 septembre 2008, n° 186.397).

[293] P. Colson, « La garantie "insolvabilité des tiers" dans les polices d'assurance », *op. cit.*, p. 200, note 5.

> « Nous indemnisons nous-mêmes les dommages que vous avez subis s'il s'avère qu'aucune indemnité ne peut être obtenue par la présente assurance protection juridique parce que : – la personne responsable des dommages est insolvable et – *les dommages subis ne tombent dans aucun régime d'indemnisation organisé par les autorités, comme par exemple* les dommages indemnisés par la Sécurité sociale, le Fonds commun de garantie automobile, *la Commission d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence* ou le Fonds des accidents médicaux. Nous indemnisons les dommages jusqu'à 12.500 EUR. Nous prévoyons un montant supplémentaire de 12.500 EUR pour les dommages corporels. Ces montants s'appliquent par sinistre pour les dommages en principal et pour l'ensemble des bénéficiaires » (nous soulignons).

Dans cette situation, la Commission fait toujours prévaloir le « principe légal de subsidiarité » : « [D]ans les limites de la garantie d'assurance, l'intervention de l'assureur a lieu avant toute intervention de la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Le principe légal de subsidiarité, précisé par l'article 31*bis* de la loi du 1er août 1985 susmentionné, prévaut par rapport au principe contractuel de subsidiarité »[294]. Cette solution ne va pas de soi. Dans notre système juridique, la norme législative ne prime pas sur la norme contractuelle (« les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites »), à moins qu'elle ne soit d'ordre public ou impérative. Le principe de subsidiarité prévu par la loi du 1er août 1985 s'impose pour obtenir une aide et il n'est pas permis d'y déroger à l'égard de la Commission, qui ne manque pas de le soulever d'office. Ceci pourrait laisser penser à une loi d'ordre public, mais ce caractère ne ressort expressément d'aucun texte légal ou jurisprudentiel. Si l'on en est réduit à arbitrer un conflit entre deux normes de même valeur, deux règles peuvent traditionnellement être mobilisées : *lex specialis derogat generali* et *lex posterior derogat priori*. Le premier adage ne permet pas de trancher, aucune des deux normes analysées ne réglant plus « spécialement » la condition de l'insolvabilité du tiers que l'autre. Quant au second adage, il devrait faire pencher la balance en faveur de la subsidiarité contractuelle, l'immense majorité des polices d'assurance concernées de nos jours – pour ne pas dire toutes – étant postérieures à l'adoption de la loi de 1985… Si ce n'est sans doute pas comme cela que les choses ont été imaginées, il conviendrait qu'ici aussi, le législateur se saisisse du problème.

52. Indemnité de procédure et assurance protection juridique. À l'occasion de la loi du 31 mai 2016, l'indemnité de procédure a été ajoutée aux éléments du dommage sur lesquels la Commission se fonde pour l'évaluation de l'aide : « De par le fait que la victime est tenue de d'abord intenter une procédure contre

[294] Décision rendue par la Commission en 2011, dans l'affaire M90652, citée dans L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 100 ; décision de la Commission du 20 novembre 2012, affaire M90545/7213, disponible sur www.stradalex.com.

l'auteur des actes intentionnels de violence [...], il semble indiqué de pouvoir également accorder une aide financière pour les frais engendrés par cette condition. On s'attend à ce que cela encourage aussi les victimes à initier une procédure contre l'auteur de l'acte intentionnel de violence, ce qui peut contribuer à augmenter le sentiment de sécurité en réduisant l'impunité »[295]. Comme le souligne un auteur, « [e]ncore faut-il que l'indemnité de procédure ait été octroyée lors de la procédure judiciaire. L'indemnité de procédure résulte de l'article 1022 du Code judiciaire. Le Fonds n'est pas une juridiction et ne peut compléter, modifier ou suppléer l'absence de jugement statuant sur ce poste de préjudice »[296].

Conformément à la subsidiarité légale, les frais de procédure ne devraient pas être pris en considération lorsque le requérant peut faire appel à une assurance protection juridique, pas plus que s'il a pu bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne au cours de la procédure de droit commun[297]. Il apparaît pourtant que, soit par manque d'informations, soit par manque de rigueur dans l'application de la règle, l'indemnité de procédure est parfois reprise dans des décisions de la Commission, malgré l'existence d'une couverture « P.J. ». C'était le cas dans l'affaire ayant débouché sur l'évaluation suivante : « Tenant compte d'une part : [parmi d'autres postes] de l'indemnité de procédure de 12.000 € que le tribunal a allouée au requérant ; et d'autre part : [parmi d'autres postes] de ce que les frais de procédure pouvant être pris en compte par la Commission sont limités à la somme de 6.000 € eu égard à l'arrêté royal du 18/12/1986 ; la Commission estime qu'il y a lieu d'allouer au requérant une aide principale fixée *ex aequo et bono*, à la somme de 45.173,96 € »[298].

Face à ce genre de décision, certains assureurs n'hésitent pas à exiger de l'assuré le remboursement, à leur profit, de la quote-part de l'aide allouée qui leur semble correspondre à l'indemnité de procédure. Faisant fi du caractère forfaitaire et globalisé de l'évaluation[299], il arrive qu'ils réclament, ni plus ni moins, le montant de 6.000 euros (12.000 euros en cas d'acte de terrorisme) repris dans la motivation[300]. Cette position est particulièrement choquante : elle revient à faire

295 Proposition de loi modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, amendements, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2015-2016, n° 0670/004, p. 3.

296 E. ROBERT, « L'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence... », *op. cit.*, p. 97.

297 Proposition de loi modifiant la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, amendements, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2015-2016, n° 0670/004, p. 3. Avant la réforme, les chambres néerlandophones de la Commission étaient déjà favorables à la couverture de l'indemnité de procédure, sous réserve du « principe de la subsidiarité si la victime avait un avocat *pro deo* ou pouvait faire appel à une assurance assistance en justice » (L.-H. OLDENHOVE DE GUERTECHIN et Ph. VERHOEVEN, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 83).

298 Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, 30 mars 2021, R.G. n° M20-6-005, inédit.

299 Si la loi impose au requérant de détailler sa demande, la décision finale qui accorde l'aide ne ventile pas le montant suivant les différents postes de dommage, voy. A. EVRARD, « La personne âgée victime d'actes intentionnels de violence : la solidarité bricolée ou l'indemnisation responsable », *op. cit.*, p. 870.

300 Ou, à défaut de percevoir ce montant, qu'ils refusent de régler l'état de frais et honoraires de l'avocat à due concurrence.

supporter par la collectivité des frais exposés par un assureur privé, frais pour lesquels celui-ci a préalablement perçu des primes. Par une sorte de prête-nom, l'assureur contourne le caractère strictement personnel de la demande d'aide, alors que, rappelons-le, toute forme de subrogation devant la Commission est exclue (*supra*, n° 7). On ne peut qu'encourager la Commission à redoubler d'attention dans l'application du principe de subsidiarité, et à motiver ses décisions avec le plus grand soin, afin d'éviter ces situations regrettables.

Sous-section 3

Les difficultés procédurales

53. Délais d'introduction de la demande. D'autres difficultés peuvent résulter des délais prévus pour introduire les demandes d'aide[301], en particulier pour les victimes du terrorisme.

« [L]es principes de subsidiarité, de fixation en équité, d'indemnisation exceptionnelle et forfaitaire et de solidarité qui sont à la base de la loi du 1er août 1985 justifient objectivement et raisonnablement la prise en compte d'un délai dans lequel une requête doit être introduite »[302].

Nous avons vu que la demande d'obtention d'une aide financière doit être introduite dans un délai de trois ans à partir de la publication de l'arrêté royal reconnaissant l'événement en question en tant qu'acte de terrorisme[303]. Pour de nombreux attentats reconnus par les arrêtés royaux des 15 mars 2017 et 26 octobre 2017, il n'est dès lors actuellement plus possible d'introduire une demande d'aide. Or, les procès relatifs à certains de ces attentats n'ont pas encore débuté[304]. Les victimes de ces attentats, qui n'avaient pas connaissance de ces arrêtés royaux et du délai de trois ans, se retrouvent forcloses pour solliciter une aide auprès de la Commission, alors même que les faits n'ont pas encore été évoqués en justice. En résulterait-t-il une discrimination par rapport aux victimes d'actes intentionnels de violence qui disposent d'un délai de trois ans prenant cours à des moments certes variables, mais dont le potentiel requérant a davantage la maîtrise ?[305]Il semblerait que non, dans l'interprétation selon laquelle les victimes auraient le choix de solliciter une aide sur base des dispositions générales des victimes d'actes intentionnels de violence ou bien sur base des dispositions spécifiques aux victimes du terrorisme. Néanmoins, ces

301 Outre les questions de discrimination entre les différents régimes institués à cet égard (*supra*, n° 21).

302 Décision rendue par la Commission en 2010, dans l'affaire M91087, citée dans L.-H. OLDENHOVE DE GUERTECHIN et Ph. VERHOEVEN, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 97.

303 Article 42*quinquies*, § 1er, 2°, et § 2, 2°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

304 Cf. l'entretien du 17 août 2021 avec Maître Valérie Gérard, avocate au barreau de Dinant, membre de l'association d'aide aux victimes du terrorisme « Life4Brussels ».

305 Voy. l'article 31*bis*, § 1er, 3° et 4°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

dispositions ne visent pas les mêmes aides, notamment en ce qui concerne les frais d'avocat et de voyage, de sorte que la question mériterait d'être posée à la Cour constitutionnelle[306].

54. Non-communication du rapport en cas d'acte de terrorisme. Une autre difficulté propre au régime des victimes du terrorisme réside dans le fait que le secrétariat ne doit pas établir, ni *a fortiori* communiquer de rapport pour chaque affaire[307], à la différence du régime général des victimes d'actes intentionnels de violence et des sauveteurs occasionnels. Or, c'est en pratique *via* la communication de ce rapport que les pièces manquantes sont identifiées et que l'information selon laquelle la victime peut demander à être entendue est portée à sa connaissance. Il en résulte que beaucoup de dossiers de victimes du terrorisme ne sont pas complets, faute de pièces complémentaires, tandis que de nombreuses victimes ne sont pas entendues, à défaut d'avoir connaissance de leur droit de le demander. Existe-t-il un obstacle dirimant à l'établissement d'un rapport en cette matière également ?

55. Principe dispositif. Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que la Commission est tenue par le principe dispositif. Elle accepte cependant que l'on s'en réfère à sa jurisprudence ou aux maxima légaux[308]. Le requérant sera donc toujours bien inspiré de terminer sa demande de la sorte.

Sous-section 4

Les chiffres de la Commission

56. Aperçu du nombre de décisions rendues et des montants alloués. Nous terminons cet exposé en donnant quelques chiffres récents relatifs au nombre de décisions rendues par la Commission et aux budgets alloués[309].

– Victimes d'actes intentionnels de violence et sauveteurs occasionnels :

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Décisions	1.340	1.305	1.364	952	1.026	1.195
Montant (en millions d'euros)	10,20	10,40	12,35	8,44	10,47	10,59

306 Cf. l'entretien du 17 août 2021 avec Maître Valérie Gérard, avocate au barreau de Dinant, membre de l'association d'aide aux victimes du terrorisme « Life4Brussels ».

307 Article 42*novies* de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985.

308 E. ROBERT, « L'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence... », *op. cit.*, p. 97 ; L.-H. OLDENHOVE DE GUERTECHIN et Ph. VERHOEVEN, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 68.

309 Voy. les statistiques publiées sur le site du Service public fédéral Justice, consulté les 22 et 29 août 2021 à l'adresse : https://justice.belgium.be/fr/themes/que_faire_comme/victime/aide_financiere/statistiques.

– Victimes du terrorisme[310] :

	2016	2017	2018	2019	2020
Décisions	164	154	141	191	220
Montant (en millions d'euros)	1,09	1,09	1,00	1,43	1,34

En 2016, une proportion de 9,91 % du montant total alloué est relative à des aides d'urgence, principalement en cause de dossiers relatifs aux attentats terroristes[311].

Les dossiers d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels ont du reste trait à une multitude de faits, répartis comme suit, de 2015 à 2019[312] :

– accidents de travail : 9 %
– violence contre les personnes en vue de l'acquisition de biens : 11 %
– homicides volontaires : 29 %
– violence relationnelle (autre que les infractions à caractère sexuel et les homicides) : 5 %
– coups et blessures volontaires : 28 %
– autres : 1 %
– agressions dans la circulation : 1 %
– faits de mœurs (abus sexuels) : 16 %

En cause des victimes du terrorisme, on relevait par ailleurs, au 6 mars 2019, les chiffres suivants[313] :

– 866 requêtes introduites pour une aide financière ;
– plus de 3.500 demandes téléphoniques (depuis mars 2016) ;
– 15.000 e-mails environ (depuis mars 2016) ;
– 1.955.500 euros d'aides d'urgence versés ;
– 1.410.800 euros d'aides principales versés ;
– premiers paiements effectués dès le mois de juillet 2016.

310 L'aide d'urgence versée pour les victimes d'actes terroristes après les attentats est incluse dans le montant total de l'année.

311 Voy. les statistiques publiées sur le site du Service public fédéral Justice, consulté les 22 et 29 août 2021 à l'adresse : https://justice.belgium.be/fr/themes/que_faire_comme/victime/aide_financiere/statistiques.

312 *Ibid.*

313 *Ibid.*

Conclusion

57. Évoluer sans révolutionner. La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence le répète à l'envi : l'aide qu'elle octroie, qui consiste en un geste de solidarité sociale, relève de l'équité. Son intervention est justifiée par l'idée d'un risque social anormal qui entraîne « une rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques »[314]. La philosophie du système n'est, d'emblée, en rien comparable à un régime de responsabilité de droit commun. On peut malgré tout insister sur l'importance de l'obligation de motivation de la Commission, afin d'éviter au maximum les incertitudes « pudiquement couvertes par l'équité »[315].

Toute tentative pour améliorer la prise en charge des victimes au niveau du Fonds présente le risque de dénaturer le système mis en place, en le faisant pencher vers un régime de réparation gouverné par le principe indemnitaire. Ce n'est pas ce que le législateur a voulu.

Cependant, la solidarité doit s'apprécier aussi au regard des difficultés rencontrées par les victimes pour accéder à une indemnité effective et suffisante. Sans trop toucher à la nature particulière du Fonds, une réflexion doit être menée pour le faire évoluer d'un « fonds de garantie »[316] (visant à pallier l'absence d'un responsable identifié ou solvable) vers un « fonds d'intervention provisionnelle ». À l'instar de ce qui existe en France[317], une véritable mission d'accélération de l'aide (au-delà de l'« aide d'urgence ») pourrait être confiée à la Commission. C'est l'orientation que semble prendre la prise en charge des actes de terrorisme, mais nous ne voyons pas pourquoi la souffrance des victimes d'autres actes intentionnels de violence serait moins digne d'attention[318].

[314] L.-H. Oldenhove de Guertechin et Ph. Verhoeven, « L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels », *op. cit.*, p. 79.

[315] A. Evrard, « La personne âgée victime d'actes intentionnels de violence : la solidarité bricolée ou l'indemnisation responsable ? », *op. cit.*, p. 876.

[316] Plutôt qu'un « fonds d'indemnisation », si l'on conçoit cette dernière uniquement sous l'angle de la réparation intégrale du dommage.

[317] « En France, le Fonds de garantie (FGTI) mis place en 1986 agit de fait comme réel "guichet unique" : un interlocuteur et un seul débiteur. Si les dommages matériels sont laissés aux assurances privées, les dommages corporels sont quant à eux totalement confiés au Fonds et à la solidarité nationale. [...] "Faire porter sur les victimes la recherche juridique du débiteur est une souffrance de plus". Car c'est bien là l'avantage du système français : il n'existe pas de principe de subsidiarité pour les dommages corporels puisque c'est le Fonds de garantie qui prend tout en charge. Et qui dit un seul débiteur dit démarches facilitées pour les blessés ou les familles des victimes » (I. Péchard, « Indemnisation des victimes d'actes terroristes », *op. cit.*, p. 104).

[318] Même si certains aménagements ont été introduits pour accélérer la prise en charge des frais médicaux et d'hospitalisation (réputés urgents) des victimes directes d'actes intentionnels de violence et des sauveteurs occasionnels *via* l'aide d'urgence (voy. l'article 36, alinéa 4, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985), il reste qu'en matière de terrorisme l'urgence est présumée pour tous les postes du dommage (voy. article 42*terdecies*, alinéa 4, de la même loi), tandis que le plafond de l'avance (régime du terrorisme) est largement supérieur (125.000 euros) à celui de l'aide d'urgence (régime général) (30.000 euros).

S'il est laissé à son sort, « le corps blessé va s'isoler et sans doute déranger d'autant plus qu'il souffrira des contraintes que lui impose le corps social. L'enjeu est [...] de restaurer un équilibre entre ce que la personne lésée a perdu et ce à quoi le corps social est fonctionnellement capable de s'obliger. La multiplication des systèmes d'indemnisation révèle ce besoin vital de cohésion de la société humaine »[319]. Si l'évolution prônée implique quelque entorse au principe de subsidiarité prévu par la loi du 1er août 1985, elle s'inscrirait certainement dans le souci de nos sociétés modernes.

[319] P. De Pauw, « Libres propos sur l'expertise du préjudice corporel : le processus d'évaluation du dommage corporel, pivot d'un équilibre à restaurer », *L'expertise. Vision transversale et pratique du droit*, Limal, Anthemis, 2016, p. 460.