

Numéro du rôle : 1758
Arrêt n° 131/2000 du 13 décembre 2000

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 31, §1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres (aide aux victimes d'actes intentionnels de violence), tel qu'il a été modifié par les lois des 23 juillet 1991 et 18 février 1997, posée par la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt et E. De Groot, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet de la question préjudicielle*

Par décision du 16 août 1999 en cause de S. Jonikaite, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 20 août 1999, la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence a posé la question préjudicielle de savoir si « l'article 31, § 1er, 2°, de la loi sur l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut du droit à l'indemnisation des personnes victimes de la traite des êtres humains qui par définition, au moment de leur entrée sur le territoire, ne bénéficient pas du droit de séjour ».

### II. *Les faits et la procédure antérieure*

S. Jonikaite, de nationalité lituanienne, ayant été victime de faits pour lesquels plusieurs personnes ont été condamnées au pénal, sollicite une aide de la Commission précitée.

Se trouvant, au moment des faits, en situation illégale, la requérante soulève la question de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 31, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985, en ce que cette disposition subordonne le bénéfice d'une aide au fait, au moment où l'acte de violence est commis, d'« être de nationalité belge ou d'avoir le droit d'entrer, de séjourner ou de s'établir dans le Royaume ».

### III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 20 août 1999, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 octobre 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 20 octobre 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- S. Jonikaite, demeurant à 1000 Bruxelles, rue Souveraine 110, par lettre recommandée à la poste le 26 novembre 1999;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 29 novembre 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 4 janvier 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- S. Jonikaite, par lettre recommandée à la poste le 31 janvier 2000;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 3 février 2000.

Par ordonnances du 27 janvier 2000 et du 29 juin 2000, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 20 août 2000 et 20 février 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 12 juillet 2000, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 12 juillet 2000, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 26 septembre 2000.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 13 juillet 2000.

A l'audience publique du 26 septembre 2000 :

- ont comparu :
  - . Me J.-L. Berwart et Me V. Gabriel, avocats au barreau de Liège, pour S. Jonikaite;
  - . Me C. Wijnants *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

A.1. Dans la première partie de son mémoire, la partie S. Jonikaite expose les faits. Elle précise notamment qu'elle a obtenu dans l'intervalle la régularisation définitive de son séjour et que les personnes responsables des violences ont été condamnées au pénal ainsi qu'à une somme de 100.000 francs à titre de dommage moral; ces personnes étant toutefois insolubles, elle s'est adressée dès lors au Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence.

A.2.1. Quant au fond, la différence de traitement contestée est celle faite entre les «victimes, selon leur nationalité ou les circonstances de leur entrée sur le territoire belge », alors même qu'elles sont toutes victimes d'un acte intentionnel de violence commis sur le territoire belge.

Cette différence de traitement viole les articles 191 et 12 de la Constitution, en ce qu'elle prive certaines victimes d'actes intentionnels de violence du droit fondamental à la protection de l'intégrité physique.

A.2.2. S. Jonikaite souligne le fait que c'est contre sa volonté qu'elle s'est trouvée en situation irrégulière sur le territoire belge; même si elle avait voulu régulariser sa situation, elle n'aurait pu le faire, n'étant en effet pas libre de ses mouvements.

Elle relève en outre qu'elle « a bien été perçue comme une victime de la traite des êtres humains tant par les associations qui l'ont soutenue dans ses démarches que, surtout, par le ministère de l'Intérieur qui lui a permis de régulariser son séjour sur la base de la circulaire du 7 juillet 1994 adoptée dans le cadre du volet humanitaire de la politique de lutte contre la traite des êtres humains ». Le Conseil des ministres conteste toutefois la pertinence du parallélisme ainsi fait par S. Jonikaite entre la procédure relative aux victimes d'actes intentionnels de violence et celle relative aux victimes de la traite des êtres humains.

Par ailleurs, il est noté que l'Etat belge, dans une autre affaire similaire soumise à la Commission, admet la recevabilité de la demande d'aide nonobstant le fait que la demanderesse était également, au moment des faits, en situation de séjour illégal; cette incohérence crée « une discrimination supplémentaire entre étrangers dans la même situation qui ne peut être admise ». Le Conseil des ministres répond sur ce point, d'une part, que la Commission n'a pas encore statué dans cette affaire et, d'autre part, que la différence de traitement alléguée, à la supposer établie, « ne résulte pas de la loi »; l'argument serait dès lors dénué de pertinence.

A.2.3. La partie requérante devant le juge *a quo* conclut que, étant donné la nature des principes en cause, la disposition litigieuse viole le principe d'égalité et de non-discrimination.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.3. A titre d'observation générale relative à l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, le Conseil des ministres expose que la loi du 1er août 1985 organise, au bénéfice de ces victimes, une intervention forfaitaire et subsidiaire de l'Etat dans leur indemnisation; cette intervention « trouve son fondement non point dans une présomption de faute qui pèserait sur l'Etat n'ayant pas pu empêcher l'infraction, mais dans un principe de solidarité collective entre les membres d'une même nation », de telle sorte qu'il n'existe pas de droit subjectif à l'octroi d'une aide de la part de l'Etat. Les limites de l'intervention de l'Etat tenant aux possibilités budgétaires sont également soulignées.

Le Conseil des ministres expose ensuite que le texte original de l'article 31, §1er, 2°, qui soumettait l'indemnisation des victimes n'ayant pas la nationalité belge à une condition de réciprocité, a été supprimé par l'article 1er de la loi du 23 juillet 1991; la formulation actuelle est celle résultant de l'article 3 de la loi du 18 février 1997.

A.4.1. Quant au fond, le Conseil des ministres considère que le législateur n'a pas agi de manière déraisonnable en excluant les étrangers illégaux du bénéfice de l'aide.

D'une part, la restriction la plus commune à l'assimilation de principe des étrangers aux nationaux - permise par l'article 191 de la Constitution et que l'on trouve d'ailleurs dans la législation de tous les Etats - réside dans la réglementation de l'accès au territoire et du séjour des étrangers.

D'autre part, la Cour (arrêt n° 51/94 du 29 juin 1994) admet que l'Etat ne se reconnaisse pas les mêmes devoirs à l'égard des étrangers qui séjournent légalement sur son territoire et à l'égard de ceux qui s'y trouvent en situation illégale.

Dans son mémoire en réponse, la requérante devant le juge *a quo* conteste toutefois la pertinence de ce renvoi, en ce que l'arrêt précité concernerait des illégaux se trouvant dans une situation bien particulière, à laquelle ne peut être comparée, pour les raisons précédemment exposées, celle de la requérante.

A.4.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres répète le caractère subsidiaire de l'aide fondée sur la loi du 1er août 1985; en considération de l'arrêt de la Cour d'appel condamnant les auteurs des faits à un dédommagement de 100.000 francs pour dommage moral, les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas, selon le Conseil des ministres, violés.

- B -

### *La disposition en cause*

B.1. La Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 31, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

En son chapitre III, section 2, la loi précitée institue une aide de l'Etat au bénéfice des victimes d'actes intentionnels de violence.

Les travaux préparatoires de la loi du 1er août 1985 font apparaître que le législateur a jugé «équitable de prévoir une participation financière de l'Etat dans l'indemnisation de la victime là où la prévention de la criminalité n'a pas empêché la perpétration d'un acte intentionnel de violence ».

Le fondement de l'intervention de l'Etat n'est nullement « une présomption de faute qui pèserait sur l'Etat n'ayant pu empêcher l'infraction » mais « un principe de solidarité collective entre les membres d'une même nation ». « Le projet ne correspond donc en rien à une idée d'atténuation de la responsabilité des auteurs d'infractions, ni à une idée de responsabilité de l'Etat » (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873/1, p. 17, et n° 873/2/1°, p. 5).

Le législateur a dès lors opté pour un régime d'aide subsidiaire (article 31, § 1er, 1, de la loi du 1er août 1985), dont le montant est fixé en équité et ne peut dépasser les sommes fixées par le législateur (article 33 de cette loi).

L'article 32 de la loi détermine par ailleurs de manière limitative les dommages qui peuvent être pris en considération pour l'octroi de l'aide. Ces principes de subsidiarité et d'appréciation en équité sont, selon les travaux préparatoires, jugés essentiels (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873/2/1°, pp. 7 et 8).

L'article 35 de la loi prévoit que les aides allouées par les décisions de la commission sont liquidées par le ministre de la Justice en fonction des disponibilités du Fonds.

Cette limitation des disponibilités se dégage également de la circonstance que le Fonds n'est pas financé par le biais d'impositions, mais de cotisations obligatoires imposées dans le cadre de toute condamnation à une peine principale criminelle ou correctionnelle.

Il résulte enfin des travaux préparatoires que l'indemnisation est extraordinaire, « ce qui signifie que son octroi ne peut jamais être réclamé comme un droit » (*Doc. parl.*, 1984-1985, n° 873/2/1°, p. 19).

B.2. Depuis sa modification par l'article 3 de la loi du 18 février 1997, l'article 31, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 dispose :

« 2. la victime doit, au moment où l'acte de violence est commis, être de nationalité belge ou avoir le droit d'entrer, de séjourner ou de s'établir dans le Royaume; ».

Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 1997 indiquent (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 726/1, p. 4) que le législateur a entendu suivre l'avis du Conseil d'Etat émis sur ce point - et retenir la formulation suggérée par lui -, avis aux termes duquel (*ibid.*, p. 13) :

« [...], dans l'intention des auteurs du texte, tous les ressortissants étrangers, sans distinction de nationalité ou de statut, peuvent demander une aide, pour autant que leur présence sur le territoire de la Belgique, au moment où l'acte de violence a été commis, ait été régulière.

On n'aperçoit pas, en effet, pour quel motif admissible le législateur exclurait du bénéfice de l'aide les ressortissants étrangers ou certaines catégories d'entre eux, sous réserve, comme on l'a dit, de la régularité de leur présence sur le territoire de la Belgique. »

### *Quant au fond*

B.3. Il convient d'examiner en premier lieu, de façon générale, s'il est compatible avec le principe d'égalité d'octroyer le bénéfice de l'aide aux seules victimes d'actes intentionnels de violence qui, au moment des faits, étaient titulaires de la nationalité belge ou du droit d'entrer, de séjourner ou de s'établir en Belgique et non aux victimes qui ne remplissent aucune de ces conditions.

Ce n'est que si la réponse à cette question est affirmative qu'il y a lieu d'examiner si la situation particulière des victimes de la traite des êtres humains, que vise de façon spécifique le juge *a quo*, commande une réponse dans le même sens.

B.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5.1. 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'Etat, 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).

En considération de la nature de ce régime d'indemnisation subsidiaire comme de ses moyens limités, il appartient au seul législateur de fixer les conditions de l'application de ce régime et le montant global de l'aide qu'il entend réserver, comme intervention de solidarité, aux victimes d'actes intentionnels de violence.

B.5.2. En considération de l'objectif prédéfini, de la nature du régime d'indemnisation subsidiaire en cause comme des moyens limités précités, il est objectif et pertinent que le législateur n'accorde cette « indemnité » qu'aux victimes d'actes intentionnels de violence qui séjournent légalement sur le territoire belge (ses nationaux et certaines catégories d'étrangers) et non à de telles victimes qui ne remplissent pas cette condition.

Pour le surplus, la mesure litigieuse n'est pas en soi manifestement disproportionnée. Contrairement à ce qu'affirme la partie requérante devant le juge *a quo*, le droit à l'intégrité physique garanti par la loi pénale n'est pas méconnu. Le fait que les victimes en question ne bénéficient pas du régime d'indemnisation subsidiaire institué par la loi du 1er août 1985 n'est pas de nature à les priver de toute indemnisation de leur dommage puisque ce dommage est, au même titre que celui subi par les victimes belges ou étrangères en situation légale, susceptible de faire l'objet de poursuites pénales et de mesures de réparation à l'égard desquelles l'aide en cause ne présente qu'un caractère subsidiaire.

B.5.3. Il résulte de ce qui précède que l'article 31, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985, modifié par la loi du 18 février 1997, en ce qu'il n'accorde pas l'« aide » qu'institue cette loi aux victimes de nationalité étrangère qui, au moment où l'acte de violence est commis en Belgique, ne sont pas légalement dans le pays, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6.1. La question préjudicielle porte sur la catégorie spécifique des personnes qui sont victimes de la traite des êtres humains. La situation des victimes de la traite des êtres humains est réglée par la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie infantile, par la circulaire concernant la délivrance de titres de séjour et des autorisations d'occupation (permis de travail) à des étrangers(ères), victimes de la traite des êtres humains, publiée au *Moniteur belge* du 7 juillet 1994, et par des directives du 13 janvier 1997 émanant du ministre de la Justice, du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Emploi et du Travail et du ministre des Affaires sociales, publiées au *Moniteur belge* du 21 février 1997.

Il résulte de cette réglementation que la notion de traite des êtres humains englobe une multitude de situations, parmi lesquelles l'on retrouve notamment l'exploitation d'étrangers dans les divers secteurs économiques.

B.6.2. Les personnes qui affirment être victimes de la traite des êtres humains peuvent demander l'application d'un régime de protection particulier si elles sont disposées à coopérer avec les pouvoirs publics dans la lutte contre la traite des êtres humains. Conformément aux directives du 13 janvier 1997, l'assistance porte sur l'aide et l'accompagnement en Belgique et sur l'accompagnement du retour dans le pays d'origine.

Au cours de la procédure, les étrangers concernés sont traités différemment, comme une catégorie distincte, et ils sont assistés par des centres d'accueil spécialisés, ils peuvent bénéficier d'un permis de travail provisoire et ils ont droit à l'aide sociale dès la première phase. Si la procédure révèle que leurs allégations sont fondées, ils peuvent, moyennant le respect de certaines conditions, recevoir un titre de séjour légal.

B.7.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 31, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il « exclut du droit à l'indemnisation des personnes victimes de la traite des êtres humains qui, par définition, au moment de leur entrée sur le territoire, ne bénéficient pas du droit de séjour ».

La question doit être nuancée. En premier lieu, la loi du 1er août 1985 ne prévoit aucun droit d'indemnisation, ainsi qu'il a été exposé au B.1. En outre, la notion de « victimes de la traite des êtres humains » ne recoupe pas « par définition » celle de « victimes d'actes intentionnels de violence ». Les victimes de la traite des êtres humains qui sont entrées sur le territoire sans l'autorisation des autorités belges, mais sous la contrainte, doivent par ailleurs, dès qu'elles recouvrent leur liberté, faire état de leur situation de victime et déposer plainte.

B.7.2. La loi du 1er août 1985 relative à l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, d'une part, et la législation relative à la traite des êtres humains, d'autre part, règlent des phénomènes sociaux distincts et n'ont pas la même finalité.

Le législateur a pu estimer - même lorsqu'il modifia la loi du 1er août 1985 par la loi du 18 février 1997 - qu'il n'avait pas à adopter pour les victimes de la traite des êtres humains un régime dérogeant aux règles de droit commun, sans pour autant violer le principe d'égalité et de non-discrimination. Il a pu partir du principe que ces personnes bénéficiaient d'une protection suffisante offerte par la réglementation spécifique en matière de traite des êtres humains.

B.8. Compte tenu de ce qui précède et de la nature de la protection offerte par la réglementation relative à la traite des êtres humains, il n'est pas disproportionné que le législateur, à l'article 31, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985, n'ait pas prévu d'exception au profit des victimes de la traite des êtres humains.

Il appartient au législateur d'étendre ou non la protection qui est offerte aux victimes de la traite des êtres humains.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 31, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, modifié par les lois des 23 juillet 1991 et 18 février 1997, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il exige que les victimes, en ce compris les victimes de la traite des êtres humains, possèdent au moment où l'acte de violence est commis, la nationalité belge ou soient autorisées à entrer dans le Royaume, à y séjourner ou à s'y établir.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 13 décembre 2000.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior