

Numéro du rôle : 5118
Arrêt n° 5/2012 du 11 janvier 2012

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 42, § 3, alinéa 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres (Octroi d'une indemnité spéciale en cas de dommage physique subi par des membres des services de police et de secours), posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, A. Alen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

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

Par arrêt n° 211.468 du 23 février 2011 en cause de Roland Rütter contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er mars 2011, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 42, § 3, alinéa 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres est-il conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il est interprété comme réservant l'indemnité spéciale aux agents victimes d'un acte intentionnel de violence commis simultanément à l'exercice de leurs fonctions et comme excluant du droit à cette indemnité les agents victimes d'un acte intentionnel de violence commis en représailles aux fonctions exercées mais subi en dehors de l'exercice de celles-ci ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Roland Rütter, demeurant à 4042 Liers, rue des Eglantiers 8;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 13 décembre 2011 :

- ont comparu :
  - . Me T. Frankin, avocat au barreau de Bruxelles, pour Roland Rütter;
  - . Me P. Crabbé *loco* Me B. Renson, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

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

Au mois de février 2001, Roland Rütter, agent de la police locale de Herstal, est agressé à la sortie d'un débit de boissons par quatre personnes dont il avait auparavant contrôlé le véhicule. Placé en incapacité de travail à cause de cette agression, il sera finalement admis à la retraite anticipée pour cause d'inaptitude physique le 1er août 2007.

Le 29 janvier 2008, il introduit auprès du ministre de l'Intérieur une demande d'indemnité spéciale sur le pied de la disposition en cause. Cette demande est rejetée le 29 octobre 2009 au motif que le dommage n'a pas été causé à l'agent dans l'exercice de ses fonctions.

Roland Rütter introduit, le 26 décembre 2009, un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre la décision ministérielle lui refusant le bénéfice de l'indemnité spéciale. Selon l'Etat belge, une telle contestation relèverait exclusivement du pouvoir judiciaire, puisque l'enjeu véritable du litige est la reconnaissance d'un droit subjectif - la procédure ne laissant aucun pouvoir d'appréciation au ministre.

Selon le Conseil d'Etat, la loi détermine non seulement le montant de l'indemnité spéciale mais aussi les conditions auxquelles il doit être satisfait pour en bénéficier. Parmi ces conditions figure l'exigence que le dommage ait été causé à l'agent lors de l'exercice de ses fonctions. Le Conseil d'Etat relève que, selon le requérant, cette condition réserve à l'autorité un certain pouvoir d'appréciation et que, toujours selon le requérant, le ministre n'aurait pas valablement motivé sa décision de refus, puisque l'agression dont le requérant a été victime est bien liée à l'exercice de ses fonctions, ses agresseurs étant les personnes qu'il avait contrôlées.

Le Conseil d'Etat estime que, s'il devait être admis que le ministre dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à l'application du critère relatif à la relation du dommage avec l'exercice des fonctions, cette circonstance serait de nature à justifier sa compétence et que le déclinatoire de compétence, soulevé par l'Etat belge, est, partant, lié au fond du litige.

Après avoir relevé que l'Etat belge ne conteste pas que les agresseurs du requérant sont des personnes qu'il avait précédemment contrôlées dans l'exercice de ses fonctions et que ce soit par représailles qu'ils ont porté atteinte à son intégrité physique, le Conseil d'Etat s'interroge sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de la condition, fixée par la disposition en cause, selon laquelle la réparation n'est octroyée à l'agent que si le dommage a été subi lors de l'exercice de ses fonctions et non si l'agression intervient ultérieurement alors même que l'agresseur est animé par une même volonté de représailles.

Le Conseil d'Etat estime dès lors nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position du Conseil des ministres*

A.1. A titre principal, le Conseil des ministres conteste la recevabilité de la question préjudicielle au motif qu'elle est sans utilité pour la solution du litige pendant devant le juge *a quo*.

En effet, le Conseil d'Etat est manifestement incompétent pour connaître de la contestation portée devant lui et le déclinatoire de juridiction qui a été soulevé devant lui n'est en rien lié au fond du litige.

A.2. La procédure relative à l'octroi de l'indemnité spéciale en cas d'acte intentionnel de violence contre des membres des services de police et de secours a expressément prévu qu'en cas de décision défavorable du ministre, une action est ouverte devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Les articles 2 et 8 de l'arrêté royal du 23 janvier 1987 « relatif à l'octroi d'une indemnité spéciale en cas d'acte intentionnel de violence contre des membres des services de police et de secours et contre des particuliers secourant une victime d'acte intentionnel de violence » précisent en effet que la demande d'octroi de l'indemnité spéciale adressée au ministre se fait sans préjudice de la possibilité de porter immédiatement la demande devant les juridictions judiciaires et que la décision du ministre ne fait pas obstacle à une action judiciaire.

L'indemnisation prévue par la disposition en cause constitue un droit pour le bénéficiaire, une fois remplies les conditions prévues par la loi. Il s'ensuit que les contestations qui s'y rapportent relèvent de la compétence des cours et tribunaux dès lors que le législateur n'a pas désigné une autorité particulière pour en connaître. Les travaux préparatoires de la loi en cause confirment expressément, du reste, la compétence des juridictions judiciaires en la matière.

Certes, dans sa requête, le requérant devant le juge *a quo* paraît viser exclusivement l'annulation de la décision ministérielle. Toutefois, l'objet véritable de son action est d'obtenir la reconnaissance d'un droit subjectif.

A.3. Par ailleurs, et à titre surabondant, le Conseil des ministres relève qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une demande de réparation d'un préjudice exceptionnel, fondée sur l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

A.4. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la disposition en cause n'emporte pas d'effets disproportionnés. Certes, les agents victimes d'un acte intentionnel de violence commis lors de l'exercice de leurs fonctions sont traités différemment des agents victimes d'un acte intentionnel de violence commis en représailles aux fonctions exercées mais en dehors de l'exercice de celles-ci. Néanmoins, la différence de traitement est proportionnée au but poursuivi par le législateur.

Il ressort des travaux préparatoires qu'à côté du régime d'aide applicable à l'ensemble des victimes d'actes intentionnels de violence, le législateur a voulu prévoir un régime de protection accrue au bénéfice de certaines personnes davantage exposées aux actes intentionnels de violence dans le cadre de l'exécution de leurs missions, afin notamment de les motiver et de lutter efficacement contre le découragement qui risquait de s'installer chez ces victimes.

Il s'agit donc d'un régime d'exception qui doit s'interpréter de manière stricte. Le législateur a dès lors pu raisonnablement limiter le bénéfice de l'indemnité spéciale aux actes intentionnels de violence subis lors de l'exercice des fonctions et ne pas envisager le cas spécifique de l'agent qui interviendrait en dehors de ses heures habituelles de prestations. A cet égard, la notion de « missions », prise dans son sens usuel, suppose une certaine anticipation quant aux prestations à accomplir.

A.5. En outre, les agents victimes d'actes intentionnels de violence commis en représailles aux fonctions exercées, mais subis en dehors de l'exercice de celles-ci, ne sont pas sans protection. Ceux-ci bénéficient, en effet, du régime de protection de droit commun des victimes d'actes intentionnels de violence.

#### *Position de Roland Rütter*

A.6. Selon Roland Rütter, le Conseil d'Etat est compétent pour connaître du recours qu'il a introduit contre la décision ministérielle rejetant sa demande.

Afin d'apprécier l'objet véritable d'un recours en annulation, il convient en effet de prendre en compte tant le fondement que l'objet de la demande. La Cour de cassation admet d'ailleurs la compétence du Conseil d'Etat dans l'hypothèse où l'acte attaqué est susceptible d'avoir des répercussions sur des droits subjectifs. Par ailleurs, la circonstance qu'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat peut se répercuter sur la situation du requérant en ce qui concerne un de ses droits civils ou politiques n'exclut pas la compétence du Conseil d'Etat pour connaître de la requête.

Du reste, la Cour constitutionnelle interpréterait la notion de « droit civil » à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui impliquerait une mise en balance des aspects publics et privés du droit en cause.

En l'espèce, la compétence ministérielle d'octroyer ou non l'indemnité n'est pas liée. En effet, les conditions d'octroi ne sont pas nécessairement objectives et une curieuse notion de causalité s'exprime dans les considérants et les motifs de l'acte attaqué devant le Conseil d'Etat. Dans l'interprétation de ce lien de causalité, l'autorité administrative a fait montre d'une appréciation discrétionnaire, incompatible avec l'existence d'une compétence liée.

A.7. Quant à la question proprement dite, le requérant devant le Conseil d'Etat renvoie tant aux travaux préparatoires qu'aux objectifs de la disposition en cause. La solidarité de la communauté à l'égard de certains de ses membres, plus exposés et engagés dans le maintien de l'ordre et du bien-être commun, paraît s'imposer. Or, c'est en sa qualité professionnelle que le requérant devant le juge *a quo* a été agressé et il convient de ne pas oublier que, même en dehors du service, l'agent de la force publique demeure un policier.

- B -

B.1. L'article 42 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres dispose :

« § 1er. Sans préjudice des avantages accordés en vertu de la législation sur les accidents du travail ou les pensions de réparation, il est octroyé, en temps de paix, aux conditions et selon les modalités fixées par le Roi, une indemnité pour dommage moral de 53 200 euros, ci-après dénommée ' indemnité spéciale ', aux personnes visées au § 3 qui sont contraintes de quitter définitivement le service pour inaptitude physique ou, en cas de décès, à leurs ayants droit.

§ 2. L'indemnité spéciale est octroyée :

1° lorsque 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.

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;

2° lorsque le dommage résulte du sauvetage de personnes dont la vie était en danger.

§ 3. L'indemnité spéciale est octroyée :

1° aux 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° aux membres des services extérieurs de la section ' Sûreté de l'Etat ' de l'administration de la Sûreté publique du service public fédéral Justice;

3° aux membres du personnel des forces armées et aux agents civils du ministère de la Défense;

4° aux membres des services de la protection civile;

5° aux membres des services publics d'incendie;

6° aux membres des services extérieurs de l'administration des Etablissements pénitentiaires.

L'indemnité spéciale est octroyée aux personnes énumérées à l'alinéa 1er pour autant que le dommage visé au § 2 ait été causé lors de l'exercice de leurs fonctions.

[...] ».

B.2.1. Le Conseil d'Etat demande à la Cour si l'article 42, § 3, alinéa 2, en cause de la loi du 1er août 1985 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il réserve le bénéfice de l'indemnité spéciale aux « agents victimes d'un acte intentionnel de violence commis simultanément à l'exercice de leurs fonctions », ce qui aurait pour effet d'exclure du droit à cette indemnité les agents victimes d'un acte intentionnel de violence subi en représailles aux fonctions exercées, mais en dehors de l'exercice de celles-ci.

La Cour relève par ailleurs que le litige pendant devant le juge *a quo* concerne un agent de la police locale, victime d'une agression en dehors de l'exercice de ses fonctions sans qu'il soit contesté que cette agression ait été mue par une volonté de représailles à l'encontre d'un acte posé par cet agent dans l'exercice de ses fonctions. A la suite de cette agression, le fonctionnaire de police fut d'abord mis en incapacité de travail avant d'accéder à la pension anticipée. La Cour limite son examen à ces circonstances particulières.

B.2.2. Selon le Conseil des ministres, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, le Conseil d'Etat n'étant manifestement pas compétent pour trancher le litige pendant devant lui.

C'est au juge qui pose une question préjudicielle qu'il appartient d'apprécier si la réponse à cette question est utile à la solution du litige qu'il doit trancher. Ce n'est que lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

Dans son arrêt de renvoi, le Conseil d'Etat a estimé que l'argument de l'Etat belge, selon lequel seules les juridictions de l'ordre judiciaire seraient compétentes pour statuer sur la demande du requérant, consistait, en réalité, à soutenir que l'autorité administrative ayant

adopté la décision attaquée ne disposait d'aucun pouvoir discrétionnaire. Il a considéré que cette question était liée au fond du litige, sur lequel il ne pouvait être statué avant que la Cour ne réponde à la question préjudicielle posée. Celle-ci n'est donc pas manifestement dépourvue de pertinence pour la solution du litige pendant devant le juge *a quo*.

L'exception est rejetée.

B.3. L'instauration d'une indemnité spéciale au profit notamment des fonctionnaires de police victimes d'actes intentionnels de violence dans l'exercice de leurs fonctions est le fruit d'un amendement déposé par le Gouvernement et destiné à compléter le régime général d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence par une protection spécifique des services de police et de secours.

Cet amendement a été justifié de la manière suivante dans les travaux préparatoires :

« Le comportement criminel des personnes qui commettent divers délits s'accompagne de plus en plus de violences volontaires vis-à-vis des personnes qui ont pour mission d'empêcher ces délits, d'en limiter les conséquences ou d'en secourir les victimes.

Les vagues de terrorisme et de criminalité violente que connaît actuellement le pays nécessitent non seulement la prise de mesures adéquates pour les combattre ou pour en réduire les conséquences néfastes pour la population, mais également une protection accrue des agents de l'autorité auxquels est confiée cette mission.

Il n'est malheureusement plus à prouver que ce sont eux qui constituent les premières victimes, même les victimes de prédilection du terrorisme et de la violence.

En cas de décès en service, le conjoint survivant bénéficie bien sûr des avantages du régime des pensions de survie et des accidents du travail, mais ces régimes n'assurent qu'une indemnisation fort partielle et insuffisante pour donner aux agents, chargés de partir au-devant du danger, l'assurance qu'ils peuvent le faire sans plonger leur famille dans la détresse financière.

Faute de pouvoir protéger les agents de l'autorité contre toute attaque ou piège, il s'indique donc de créer une indemnisation supplémentaire au profit des agents qui décéderaient ou seraient victimes d'une incapacité de travail complète suite à l'exécution de leurs missions » (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873-17, pp. 3-4).

Il fut encore précisé que :

« [...] le Gouvernement espère que cette mesure aura pour effet de motiver les membres des services concernés et de lutter efficacement contre le découragement qui risque de s'installer dans les corps particulièrement atteints » (*Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, n° 1281/16, p. 7).

B.4. La différence de traitement soulevée dans la question préjudicielle repose sur un critère objectif, à savoir les circonstances dans lesquelles le membre des services de police est la victime d'un acte intentionnel de violence. La Cour doit encore déterminer si cette différence de traitement est raisonnablement justifiée au regard de l'objectif légitime poursuivi par la disposition en cause et qui consiste à offrir aux membres des services de police et de secours une indemnité accrue et spécifique pour les risques inhérents à leurs missions.

B.5. Les membres des services de police peuvent faire l'objet d'actes intentionnels de violence qui, bien qu'ils soient perpétrés dans des circonstances où le fonctionnaire de police n'exerce pas ses fonctions, sont directement liés à l'exercice de celles-ci. Lorsque ces actes s'inscrivent de la sorte dans le prolongement direct de l'exercice des fonctions assumées par le fonctionnaire de police, ils doivent être considérés comme des risques inhérents à cet exercice. Ils peuvent de surcroît causer un préjudice et un découragement tout aussi importants aux fonctionnaires de police.

Il s'ensuit qu'en tant qu'elle limite la protection spécifique accordée aux membres des services de police au dédommagement moral des seuls actes intentionnels de violence dont ils sont les victimes dans l'exercice de leurs fonctions, la disposition en cause ne poursuit pas de manière pertinente l'objectif du législateur.

Du reste, le législateur a lui-même estimé devoir étendre le champ d'application de la loi du 3 juillet 1967 « sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public » à l'accident subi, notamment par un fonctionnaire de police, en dehors de l'exercice de ses fonctions, mais qui lui est causé par un tiers du fait des fonctions qu'il exerce (article 2, alinéa 3, 2°).



B.6. Sans doute la démonstration d'un lien de causalité directe entre l'exercice des fonctions assumées par le fonctionnaire de police et l'acte intentionnel de violence qu'il subit est-elle plus délicate à apporter lorsqu'il en est victime en dehors de l'exercice de ces fonctions. La Cour rappelle toutefois à cet égard qu'en l'espèce, ce lien causal direct n'a pas été contesté devant le Conseil d'Etat.

B.7. Enfin, et contrairement à l'aide octroyée, de manière générale, aux victimes d'actes intentionnels de violence, le législateur n'a pas conçu l'indemnité spéciale attribuée aux membres des services de police et de secours comme un régime de protection subsidiaire, dont l'étendue serait limitée par les moyens disponibles.

B.8. Il s'ensuit qu'en ce qu'elle exclut du bénéfice de l'indemnité spéciale les membres des services de police victimes d'un acte intentionnel de violence en dehors de l'exercice de leurs fonctions si cet acte a un lien causal direct avec l'exercice de ces fonctions, la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 42, § 3, alinéa 2, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut du bénéfice de l'indemnité spéciale qu'il institue les membres des services de police victimes d'un acte intentionnel de violence en dehors de l'exercice de leurs fonctions si cet acte a un lien causal direct avec l'exercice de ces fonctions.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 11 janvier 2012.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse