

Numéro du rôle : 6763
Arrêt n° 23/2019 du 14 février 2019

## ARRÊT

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 31bis, § 2, 3°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, posée par la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, R. Leysen et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

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

Par décision du 31 octobre 2017 en cause de M.D., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 7 novembre 2017, la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 31*bis*, § 2, 3°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le délai légal d'introduction de la demande d'aide est de trois ans à dater des actes ou de l'explosion visés au 2°, alors qu'en vertu de l'article 31*bis*, § 1er, 4°, le délai fixé pour les victimes directes est de trois ans à compter, selon le cas, 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 ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me J. Vanpraet et Me Y. Peeters, avocats au barreau de Bruges, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 14 novembre 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et M. Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 5 décembre 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 5 décembre 2018.

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*

Le 23 janvier 2009, M.D. travaillait avant et après les heures de classe dans l'établissement d'accueil « De Rakkertjes », qui jouxte la crèche « Fabeltjesland » à Termonde. Ce jour-là, Kim De Gelder a tué et blessé plusieurs personnes et enfants. M.D. ne s'est jamais trouvée face à face avec l'accusé, mais les actes de ce dernier lui ont tout de même causé un préjudice. À la suite de ces événements dramatiques, M.D. n'a pas pu se rendre au travail pendant une longue période et un syndrome de stress post-traumatique a été diagnostiqué chez elle, en plus d'une dépression aiguë.

Par un arrêt du 22 mars 2013, la Cour d'assises de la province de Flandre orientale a condamné Kim De Gelder à la réclusion à perpétuité. M.D. était partie civile dans cette affaire.

Par un arrêt du 30 septembre 2013 rendu sur les intérêts civils, cette même Cour a condamné Kim De Gelder à payer à M.D. une indemnité de 2 000 euros majorés des intérêts à titre de dommage moral,

ainsi qu'une indemnité de procédure de 50 euros, car elle a vu de ses yeux les victimes ensanglantées (des collègues de « Fabeltjesland » et des enfants) et a aidé à évacuer les enfants.

Le 16 juin 2016, M.D. introduit une requête auprès de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels en vue d'obtenir une aide financière de 2 050 euros, vu l'insolvabilité du condamné.

La Commission estime que M.D. ne saurait être considérée ni comme une victime directe ni comme un « témoin direct » d'un acte intentionnel de violence assimilé à une victime directe, au sens de l'article 31, 1<sup>o</sup>, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres. Elle constate que si M.D. invoque sa qualité de « sauveteur occasionnel », le délai de forclusion visé à l'article 31*bis*, § 2, 3<sup>o</sup>, de la même loi pour l'introduction d'une demande d'aide financière en cette qualité a déjà expiré. La Commission constate toutefois que les requêtes introduites par des victimes peuvent rarement être traitées dans un délai de trois ans après les faits et que peu de personnes ont fait appel avec succès au système d'indemnisation en qualité de sauveteurs occasionnels. Elle observe également que certains requérants réunissent les qualités de victime et de sauveteur occasionnel, que ces deux catégories de personnes peuvent subir un préjudice résultant des mêmes faits ou d'une connexité de faits et qu'elles peuvent avoir suivi ensemble au préalable, en tant que parties civiles, la même procédure judiciaire. À la demande de M.D., la Commission pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Tout d'abord, le Conseil des ministres observe que la Commission constate que M.D. ne répond pas aux conditions pour être considérée comme une victime directe d'un acte intentionnel de violence.

Étant donné que la question préjudicielle revêt un caractère général et hypothétique, puisqu'elle est dictée par la considération que les qualités de victime directe d'actes intentionnels de violence et de sauveteur occasionnel coïncident parfois et que les requérants qui sollicitent une aide financière peuvent réunir les deux qualités, le Conseil des ministres estime que la réponse à cette question ne contribuerait pas à résoudre le litige et que la question est donc irrecevable.

A.2.1. Quant au fond, le Conseil des ministres considère que les catégories de personnes visées par la question préjudicielle ne sont pas comparables. Les victimes directes d'actes intentionnels de violence sont uniquement celles qui subissent un préjudice physique ou psychique important résultant directement d'un acte intentionnel de violence, alors que les sauveteurs occasionnels sont des personnes qui portent volontairement secours à des victimes et qui subissent un préjudice du fait de leur acte de sauvetage.

A.2.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres observe que l'article 31*bis*, § 1er, 4<sup>o</sup>, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres impose aux victimes directes l'obligation de tenter d'obtenir réparation de leur préjudice en se constituant parties civiles, en procédant à une citation directe ou en intentant une procédure devant un tribunal civil. Conformément à l'article précité, une demande d'aide financière ne peut être introduite auprès de la Commission 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. Le Conseil des ministres observe que l'article 31*bis*, § 1er, 6<sup>o</sup>, ne dispense les victimes directes de cette obligation que dans des circonstances exceptionnelles.

Selon le Conseil des ministres, aucune décision pénale ou civile préalable passée en force de chose jugée n'est requise pour les demandes d'aide financière introduites en qualité de sauveteur occasionnel. Le Conseil des ministres estime que la loi offre aux sauveteurs occasionnels la possibilité d'introduire une demande d'aide financière à partir de l'acte de sauvetage, ce qui explique pourquoi le délai commence déjà à courir à partir de ce moment.

A.2.3. Le Conseil des ministres soutient ensuite qu'il y a lieu de distinguer clairement les règles relatives aux victimes et celles portant sur les sauveteurs occasionnels et que ces deux catégories de règles poursuivent chacune leur propre finalité. Selon lui, l'article 31, 1° à 4°, et l'article 31, 5°, tendent à couvrir un préjudice différent.

- B -

B.1. La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (ci-après : « la Commission ») demande à la Cour si l'article 31*bis*, § 2, 3°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres (ci-après : la loi du 1er août 1985) est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le délai légal d'introduction d'une demande d'aide financière pour les « sauveteurs occasionnels » est de trois ans à compter de l'acte intentionnel de violence, de l'explosion d'un engin de guerre ou d'un engin piégé ou encore de l'acte de sauvetage de personnes dont la vie était en danger, alors que le délai pour les « victimes directes » est de trois ans à compter 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 (article 31*bis*, § 1er, 4°).

B.2. La Commission octroie une aide financière aux « victimes directes » et à leurs successibles et aux « sauveteurs occasionnels » et à leurs successibles (article 31 de la loi du 1er août 1985).

Les « victimes directes » sont des personnes qui subissent un préjudice physique ou psychique important résultant directement d'un acte intentionnel de violence (article 31, 1°, de la loi du 1er août 1985). 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°.

Par « sauveteur occasionnel », il y a lieu d'entendre une personne qui porte 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 (article 31, 5°, de la loi du 1er août 1985).

B.3.1. L'article 31*bis*, § 1er, de la loi du 1er août 1985 dispose :

« § 1er. L'aide financière visée à l'article 31, 1° à 4°, est octroyée aux conditions suivantes :

1° L'acte de violence a été commis en Belgique. [...]

2° [...]

3° [...]

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.

La requête ne pourra toutefois 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.

La demande est introduite dans un délai de trois ans.

Le délai prend 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.

5° La réparation du préjudice ne peut pas 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.

6° Lorsque le requérant, 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 le requérant sont suffisantes pour le dispenser des conditions prévues aux 3° et 4° ».

B.3.2. L'article 31*bis*, § 2, de la loi du 1er août 1985 dispose :

« L'aide financière visée à l'article 31, 5°, est octroyée lorsque les sauveteurs occasionnels répondent aux conditions suivantes :

1° être intervenu sur le territoire de la Belgique;

2° avoir subi un préjudice :

a) 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;

b) soit en accomplissant un acte de sauvetage de personnes dont la vie était en danger;

3° avoir introduit une demande d'aide dans un délai de trois ans à dater de l'un des actes ou de l'explosion visé au 2°;

4° ne pas pouvoir obtenir réparation du préjudice 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 ».

B.4.1. Le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, au motif que la question est trop générale, trop théorique et trop hypothétique et que la réponse ne contribuerait donc pas à résoudre le litige.

B.4.2. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.4.3. Il ressort de la décision de renvoi que la Commission estime que M.D. ne peut pas être considérée comme une « victime directe » ni comme un « témoin direct » d'un acte intentionnel de violence mais comme un « sauveteur occasionnel », avec pour conséquence que sa demande d'aide financière devrait être rejetée pour cause de tardiveté.

La Commission demande à la Cour si les dispositions en cause sont discriminatoires en ce que le point de départ du délai de forclusion qu'elles prévoient est différent selon que la demande d'aide financière est introduite par une « victime directe » d'un acte intentionnel de

violence (article 31*bis*, § 1er, 4°, de la loi du 1er août 1985) ou par un « sauveteur occasionnel » (article 31*bis*, § 2, 3°, de la même loi).

B.4.4. La réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige.

B.5.1. Le législateur a justifié comme suit le choix du point de départ du délai de forclusion pour les victimes directes :

« La commission n'a ni la compétence, ni les moyens d'entreprendre elle-même une enquête concernant les circonstances entourant l'acte de violence. Elle doit s'en référer à la décision du juge pénal. Une décision définitive sur l'action publique vaut d'ailleurs *erga omnes* » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-0626/002, p. 10).

« Il importe, en effet, qu'une juridiction, qu'elle soit d'instruction ou de jugement, se soit prononcée au préalable sur la matérialité des faits dont se plaint le requérant » (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873/2/1°, p. 10).

En outre, le législateur a jugé nécessaire que « la victime [doive] de toute façon faire preuve d'un certain intérêt pour obtenir l'aide » (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873/2/1°, p. 17).

B.5.2. La notion de « sauveteurs occasionnels » a été insérée dans la loi du 1er août 1985 par l'article 462 de la loi-programme du 27 décembre 2004. Cependant, l'indemnisation potentielle du préjudice en ce qui concerne la catégorie des « sauveteurs occasionnels » n'est pas nouvelle. La loi initiale du 1er août 1985 prévoyait déjà que des « personnes courageuses » pouvaient s'adresser à l'État pour obtenir une indemnité spéciale (article 42, § 4, de la loi du 1er août 1985).

Depuis la modification législative précitée de 2004, la demande d'aide financière que les « sauveteurs occasionnels » peuvent introduire est entre autres subordonnée à la condition de recevabilité exigeant qu'elle soit introduite dans un délai de forclusion de trois ans, à compter d'un des actes ou de l'explosion visés à l'article 31*bis*, § 2, 2°.

Les travaux préparatoires ne donnent pas d'autres explications concernant le point de départ de ce délai de forclusion.

B.6. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut 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.

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 et de non-discrimination 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.7.1. Le Conseil des ministres estime que les catégories de personnes visées par la question préjudicielle ne sont pas comparables, étant donné que les victimes directes subissent un préjudice résultant directement d'un acte intentionnel de violence, alors que les sauveteurs occasionnels subissent un préjudice résultant de leur propre acte de sauvetage.

B.7.2. La situation des sauveteurs occasionnels et celle des victimes directes sont suffisamment comparables en ce qui concerne le point de départ du délai de forclusion applicable à la demande d'aide financière qu'ils introduisent auprès de la Commission, dès lors que ces catégories de personnes peuvent toutes deux subir un préjudice résultant des mêmes faits ou d'une connexité de faits et qu'elles suivent, le cas échéant, la même procédure judiciaire afin d'obtenir la réparation de leur préjudice.

B.8.1. En ce qui concerne l'intervention financière du Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, les travaux préparatoires mentionnent :

« 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 » (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873/1, p. 17).

« 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'État » (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873/2/1°, p. 5).



Les personnes visées à l'article 31 de la loi du 1er août 1985 peuvent demander auprès de la Commission une intervention financière qui fait office d'« intervention supplétive de solidarité » (*ibid.*, p. 19).

B.8.2. Le principe précité, qui est appelé principe de subsidiarité, est mis en œuvre dans l'article 31*bis*, § 1er, 5°, et dans l'article 31*bis*, § 2, 4°, de la loi du 1er août 1985. La Commission ne paiera en effet l'aide financière que si, pour les victimes directes, la réparation du préjudice ne peut pas être assurée de manière suffisante par l'auteur ou par la partie civilement responsable, par un régime de sécurité sociale ou par une assurance privée, ou de toute autre manière, et si, pour les sauveteurs occasionnels, la réparation du préjudice ne peut pas être assurée de manière effective ou suffisante par la personne civilement responsable, par un régime de sécurité sociale, par une assurance privée ou de toute autre manière.

B.8.3. Dans l'affaire soumise au juge *a quo*, la personne qui, en tant que sauveteur occasionnel, demande l'intervention de la Commission, a volontairement porté secours à la victime d'un acte intentionnel de violence et s'est constituée partie civile afin d'obtenir réparation du dommage découlant de l'infraction. En raison de l'insolvabilité du condamné, l'indemnité qui lui est allouée lui est toutefois refusée.

La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.9. Le principe de subsidiarité est essentiel au système d'aide financière octroyée par la Commission que le législateur a mis en place (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873/2/1°, p. 6). Ce principe a pour conséquence qu'une intervention ne sera autorisée par la Commission que lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir d'une autre manière une réparation effective et suffisante.

Pour que le dommage résultant d'une infraction puisse être indemnisé, il convient d'introduire une demande devant le juge compétent.

B.10.1. La différence de traitement entre les deux catégories de demandeurs auprès de la Commission repose sur un critère objectif, à savoir la qualité du demandeur de l'aide financière.

B.10.2. Lorsqu'une victime directe subit un préjudice en raison d'un acte intentionnel de violence, le délai pour introduire une demande auprès de la Commission court à partir du jour de la décision de justice passée en force de chose jugée, visé à l'article 31*bis*, § 1er, 4°, alinéa 4, de la loi du 1er août 1985. Ce n'est qu'à ce moment que le droit de la victime à l'égard de l'auteur de l'acte intentionnel de violence est établi.

B.10.3. 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.

B.10.4. 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.

B.11. Dans cette mesure, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.12. 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.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

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.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 février 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen