



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 91/2022
du 30 juin 2022
Numéro du rôle : 7667**

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 42quinquies, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 « portant des mesures fiscales et autres », posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges J.-P. Moerman, Y. Kherbache, T. Detienne, E. Bribosia et W. Verrijdt, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 251.928 du 26 octobre 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 novembre 2021, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 42quinquies, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 ' portant des mesures fiscales et autres ' viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors que le délai légal pour introduire une demande d'obtention d'une aide financière est, pour les victimes de terrorisme, de trois ans à partir de la publication de l'arrêté royal reconnaissant l'événement en question en tant qu'acte de terrorisme, alors que, pour les victimes d'actes intentionnels de violence, le délai est de trois ans soit 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, a été prononcée par une juridiction d'instruction (article 31bis, § 1er, 3°, de la loi du 1er août 1985), soit 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 (article 31bis, § 1er, 4°, de la loi du 1er août 1985) ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Erna Vande Walle, assistée et représentée par Me K. Van Dorpe, avocat au barreau de Flandre occidentale;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Ronse et Me T. Quintens, avocats au barreau de Flandre occidentale.

Par ordonnance du 20 avril 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs W. Verrijdt et T. Detienne, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 4 mai 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 4 mai 2022.

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*

Erna Vande Walle est la mère d'une victime de l'attentat qui a eu lieu le 22 mars 2016 à la station de métro Maelbeek, à Bruxelles. Cet attentat a été reconnu en tant qu'acte de terrorisme par l'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 » (ci-après : l'arrêté royal du 15 mars 2017).

Le 26 mars 2020, Erna Vande Walle a introduit une demande d'obtention d'une aide financière auprès de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (ci-après : la Commission).

Par ordonnance du 22 avril 2020, le président de la 22e chambre de la Commission, division Terrorisme, a déclaré la demande d'Erna Vande Walle irrecevable pour cause de tardiveté. L'ordonnance fait référence à l'article 42*quinquies* de la loi du 1er août 1985 « portant des mesures fiscales et autres » (ci-après : la loi du 1er août 1985). En vertu de cette disposition, la demande 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. L'arrêté royal du 15 mars 2017 ayant été publié au *Moniteur belge* du 17 mars 2017, la demande d'obtention d'une aide financière devait être introduite au plus tard le 18 mars 2020.

Le 27 mai 2020, Erna Vande Walle a fait appel de l'ordonnance du 22 avril 2020. La chambre d'appel de la Commission a rejeté cet appel par décision du 10 septembre 2020. Elle a jugé que c'était à bon droit que la demande en première instance avait été déclarée irrecevable pour cause de tardiveté.

Le 15 octobre 2020, Erna Vande Walle a introduit un recours en cassation devant le Conseil d'État contre la décision rendue le 10 septembre 2020 par la chambre d'appel de la Commission. Par son arrêt n° 251.928 du 26 octobre 2021, le Conseil d'État pose à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. En droit

- A -

A.1.1. Erna Vande Walle est d'avis que l'article 42quinquies, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 n'est pas compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, ni avec le droit d'accès au juge, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que la question préjudicielle appelle, selon elle, une réponse affirmative.

A.1.2. Erna Vande Walle se réfère à l'arrêt de la Cour n° 23/2019 du 14 février 2019. Par cet arrêt, la Cour a jugé que, dans le cas d'un acte intentionnel de violence, il n'est pas raisonnablement justifié que le délai dont dispose un sauveteur occasionnel 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.

A.1.3. Selon Erna Vande Walle, les victimes d'un acte de terrorisme disposent d'une période considérablement plus courte pour introduire une demande pour obtenir une aide financière que les victimes d'un acte intentionnel de violence. En effet, pour les victimes d'un acte de terrorisme, le délai de trois ans commence à courir, conformément à l'article 42quinquies, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985, à partir de la publication de l'arrêté royal reconnaissant l'événement en question en tant qu'acte de terrorisme, alors que, pour les victimes d'un acte intentionnel de violence, le délai de trois ans prend cours, conformément à l'article 31bis, § 1er, 3° et 4°, de la même loi, à partir de la décision, coulée en force de chose jugée, statuant sur l'action publique ou sur l'indemnisation du dommage. Or, il s'agit dans les deux cas d'un événement aux lourdes répercussions personnelles et sociétales, et il peut s'écouler beaucoup de temps avant que la victime ait eu la possibilité de rassembler des informations sur l'obtention d'une indemnisation. Les victimes d'un acte de terrorisme sont par ailleurs souvent affectées plus sévèrement sur les plans physique et psychique que les victimes d'un acte intentionnel de violence. La disposition en cause tient dès lors insuffisamment compte des circonstances spécifiques dans lesquelles se trouve la victime d'un acte de terrorisme, en particulier sur le plan médical.

A.1.4. Erna Vande Walle ajoute que l'objectif du régime particulier relatif à l'octroi d'une aide financière aux victimes d'actes de terrorisme consiste à améliorer la situation de ces victimes, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de 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 aux victimes du terrorisme » (ci-après : la loi du 15 janvier 2019) et de 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 » (ci-après : la loi du 3 février 2019) (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3258/003, p. 4). Au regard de cet objectif, il n'est pas raisonnablement justifié que de telles victimes soient tenues par des conditions de délai plus strictes que les victimes d'un acte intentionnel de violence. Il ressort par ailleurs des déclarations faites au cours des auditions au sein de la commission compétente de la Chambre que les attentats terroristes provoquent une forme spécifique de lésions et que les victimes de tels attentats ont des besoins particuliers, ce dont il résulte que des délais plus longs sont nécessaires pour introduire une demande et éventuellement rouvrir un dossier (*ibid.*, pp. 42 et 68-69). Les victimes d'actes de terrorisme doivent donc être aidées non seulement plus rapidement, mais aussi pendant une période plus longue que les victimes d'actes intentionnels de violence.

Erna Vande Walle est d'avis que le droit de l'Union européenne confirme lui aussi que les victimes d'actes de terrorisme doivent pouvoir être aidées aussi longtemps que nécessaire. Elle se réfère à la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 « établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil » et à la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 « relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil ».

A.1.5. Enfin, Erna Vande Walle estime qu'il est sans importance que les victimes d'un acte de terrorisme ne soient pas obligées, contrairement aux victimes d'un acte intentionnel de violence, 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, et qu'elles ne soient, en conséquence, pas non plus obligées d'attendre l'issue de la

procédure judiciaire intentée contre l'auteur avant de pouvoir demander une aide financière à la Commission. En réalité, les victimes d'actes intentionnels de violence disposent même, de ce fait, d'un délai plus long pour entreprendre des démarches judiciaires contre les auteurs. Erna Vande Walle souligne en outre que la procédure devant la cour d'assises concernant l'attentat perpétré le 22 mars 2016 dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles débutera au plus tôt en septembre 2022. Plus généralement, les procédures pénales relatives aux actes de terrorisme durent beaucoup plus longtemps que les procédures pénales relatives aux actes intentionnels de violence.

A.2.1. Le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative, dès lors que l'article 42quinquies, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 ne viole ni les articles 10 et 11 de la Constitution, ni l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.2. Le Conseil des ministres concède que les victimes d'un acte de terrorisme et les victimes d'un acte intentionnel de violence sont comparables dans le cadre du contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Il ajoute toutefois que la différence de traitement entre les deux catégories de victimes repose sur un critère de distinction objectif.

A.2.3. En ce qui concerne les conditions particulières de délai pour les victimes d'actes de terrorisme, le Conseil des ministres renvoie aux travaux préparatoires de la loi du 15 janvier 2019. Ces travaux mentionnent que « le traitement des demandes des victimes de terrorisme [diffère] intrinsèquement sur certains points de celui des 'dossiers de droit commun' de la commission pour l'aide financière aux victimes », et qu'« il est par exemple difficile dans ces dossiers de demander à chaque victime d'obtenir un jugement de condamnation comme le prescrit l'article 31bis, § 1er, 4°, de la loi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3258/001, pp. 9-10). Contrairement aux victimes d'un acte intentionnel de violence, les victimes d'un acte de terrorisme ne doivent pas 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. Le législateur a estimé qu'il ne serait pas raisonnable que les victimes d'un acte de terrorisme doivent attendre l'issue d'une procédure judiciaire contre les auteurs avant de pouvoir demander une aide financière à la Commission. Il est en effet très incertain que les auteurs d'un attentat terroriste soient en mesure d'indemniser les dommages considérables qu'ils ont causés. Le fait d'avancer le point de départ du délai de trois ans s'inscrit dans le cadre de l'accélération, ainsi visée, de l'octroi d'une aide financière aux victimes d'actes de terrorisme. Le fait que le délai en cause n'est pas dénué de justification raisonnable ressort également, selon le Conseil des ministres, de la déclaration que le ministre de la Justice a faite à ce sujet en commission de la Justice (*Ann.*, Chambre, 2020-2021, 9 juin 2021, CRIV 55 COM 509, pp. 52-53).

A.2.4. À titre surabondant, le Conseil des ministres observe que la victime d'un acte de terrorisme peut aussi être assimilée à une victime d'un acte intentionnel de violence, de sorte qu'elle peut également introduire une demande pour obtenir une aide financière sur la base du régime de droit commun qui s'applique aux actes intentionnels de violence. Pour apprécier la différence de traitement entre les victimes d'un acte de terrorisme et les victimes d'un acte intentionnel de violence, il y a par ailleurs lieu de tenir compte 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 ».

A.2.5. Enfin, le Conseil des ministres souligne que le droit d'accès au juge, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut faire l'objet de restrictions, pour autant que ces restrictions ne portent pas atteinte à la substance même de ce droit. Les victimes d'un acte de terrorisme disposent, en vertu de l'article 42quinquies, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985, d'un délai suffisamment long pour introduire une demande d'obtention d'une aide financière.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur le délai dont dispose une victime de terrorisme pour introduire une demande d'obtention d'une aide financière sur la base de la loi du 1er août 1985 « portant des mesures fiscales et autres » (ci-après : la loi du 1er août 1985).

B.2.1. La section II du chapitre III de la loi du 1er août 1985 prévoit l'octroi d'une aide de l'État dans le cas d'actes intentionnels de violence. Cette aide peut consister en une aide d'urgence, une aide financière ou un complément d'aide (article 30, § 1er, de la loi du 1er août 1985).

En vertu de l'article 31 de la loi du 1er août 1985, la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (ci-après : la Commission) peut octroyer une aide financière aux « victimes directes », à savoir les personnes qui subissent un préjudice physique ou psychique important résultant directement d'un acte intentionnel de violence (article 31, 1°), ainsi qu'à leurs successibles (article 31, 2° à 4°). Une aide financière peut également être octroyée aux « sauveteurs occasionnels ».

B.2.2. L'article 31*bis*, § 1er, de la loi du 1er août 1985 fixe les conditions auxquelles une aide financière est accordée aux victimes directes d'un acte intentionnel de violence et à leurs successibles :

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

[...]

2° [...]

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.

Lorsque le dossier pénal a été classé sans suite pour ce motif, le dépôt de plainte ou l'acquisition de la qualité de personne lésée par le requérant est suffisant.

La demande est introduite dans un délai de trois ans. Le délai prend 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, a été prononcée par une juridiction d'instruction.

[...]

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.

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.3.1. La section IV du chapitre III de la loi du 1er août 1985 prévoit des dispositions particulières dans le cadre de l'octroi d'une aide financière aux victimes d'actes de terrorisme. Ces dispositions ont été en grande partie instaurées par 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 aux victimes du terrorisme » et par 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 ».

Selon les travaux préparatoires de ces lois, les dispositions particulières en faveur des victimes d'actes de terrorisme ont été dictées, notamment, par le constat selon lequel « le traitement des demandes des victimes de terrorisme [diffère] intrinsèquement sur certains points de celui des ' dossiers de droit commun ' de la commission pour l'aide financière aux victimes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3258/001, p. 9), et selon lequel « de par sa spécificité, un attentat terroriste, dirigé contre les valeurs démocratiques d'un pays, dans le cadre duquel l'intervention se fait d'abord au sein d'une structure de réponse à une crise, requiert une toute autre approche structurelle des victimes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3259/001, p. 6).

B.3.2. L'aide aux victimes d'actes de terrorisme est elle aussi octroyée par la Commission précitée et peut consister en une avance, une aide financière ou un complément d'aide (article 42*ter* de la loi du 1er août 1985). Il appartient au Roi de procéder, par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, à la reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme (article 42*bis*, alinéa 1er, de la loi du 1er août 1985).

Dans le cas d'actes de terrorisme, il est dès lors dérogé, dans une certaine mesure, aux règles de droit commun qui s'appliquent aux actes intentionnels de violence. C'est ainsi qu'une victime d'un acte de terrorisme peut prétendre à des frais d'avocat pour un montant maximal de 12 000 euros, au lieu de l'indemnité de procédure prévue à l'article 32, § 1er, 6°, § 2, 5°, et § 3, 3°, de la loi du 1er août 1985 (article 42*sexies* de la loi du 1er août 1985), de même qu'au remboursement des frais de voyage et de séjour nécessaires pour un montant maximal de 6 000 euros (article 42*septies* de la loi du 1er août 1985).

B.3.3. L'article 42*quinquies* de la loi du 1er août 1985 fixe les conditions auxquelles l'aide financière est octroyée dans le cas d'un acte de terrorisme. Le législateur entendait réécrire dans cette disposition les exigences relatives à l'octroi d'une aide financière dans le cas d'actes intentionnels de violence, telles que celles-ci sont établies à l'article 31*bis* de la loi du 1er août 1985, « en tenant compte du caractère spécifique des actes de terrorisme » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3258/001, p. 10).

En vertu de l'article 42^{quinquies}, § 1er, dont le 2° est soumis au contrôle de la Cour, une aide financière est octroyée aux victimes directes d'actes de terrorisme et à leurs successibles lorsque les conditions suivantes sont remplies :

« 1° l'acte de terrorisme a été commis en Belgique. En cas d'acte terrorisme commis à l'étranger, la victime doit avoir 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. L'acte de terrorisme doit être reconnu par un arrêté royal tel que visé à l'article 42^{bis}, alinéa 1er;

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 visé à l'article 42^{bis}, alinéa 1er, 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 ».

B.4.1. La juridiction *a quo* demande à la Cour si la différence de traitement entre, d'une part, les victimes d'actes de terrorisme et, d'autre part, les victimes d'actes intentionnels de violence, en ce qui concerne le délai pour introduire une demande d'obtention d'une aide financière, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.4.2. Tant les victimes d'actes de terrorisme que les victimes d'actes intentionnels de violence disposent d'un délai de forclusion de trois ans pour demander l'octroi d'une aide financière à la Commission. Toutefois, chacun de ces deux délais prend cours à un moment différent.

En vertu de l'article 31^{bis}, § 1er, 4°, de la loi du 1er août 1985, pour pouvoir introduire une demande d'obtention d'une aide financière, les victimes d'un acte intentionnel de violence doivent avoir tenté d'obtenir réparation de leur préjudice en s'étant constituées parties civiles, en ayant procédé à une citation directe ou en ayant intenté une procédure devant un tribunal civil. Le délai de trois ans dont disposent de telles victimes pour introduire une demande commence à courir à partir du jour où la procédure en question est définitivement clôturée par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée. Lorsque l'auteur est demeuré inconnu,

les victimes d'un acte intentionnel de violence doivent, conformément à l'article 31*bis*, § 1er, 3°, de la même loi, avoir porté plainte, avoir acquis la qualité de personne lésée ou s'être constituées parties civiles, et le délai de trois ans prend cours à partir de la décision de classement sans suite ou de non-lieu pour auteurs inconnus.

L'article 42*quinquies* de la loi du 1er août 1985 n'impose pas une telle condition aux victimes d'un acte de terrorisme, lesquelles peuvent dès lors demander une aide financière à la Commission sans être expressément obligées d'avoir préalablement tenté d'obtenir réparation auprès de l'auteur par la voie judiciaire. En vertu de l'article 42*quinquies*, § 1er, 2°, pour une victime d'actes de terrorisme, le délai de trois ans pour introduire une telle demande prend cours à partir de la publication de l'arrêté royal reconnaissant l'événement en question en tant qu'acte de terrorisme.

B.5.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit d'accès au juge compétent.

B.5.2. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.5.3. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, peut être soumis à des conditions de recevabilité, notamment en ce qui concerne l'introduction d'une action dans un certain délai. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6.1. Pour apprécier la différence de traitement en cause, il y a lieu de prendre en considération le fait que l'intervention financière prévue par la loi du 1er août 1985, qu'il s'agisse d'actes intentionnels de violence ou d'actes de terrorisme, a un caractère subsidiaire.

À ce sujet, il a été relevé au cours des travaux préparatoires de la loi du 1er août 1985 :

« 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.6.2. Ce principe de subsidiarité est essentiel au système d'aide financière octroyée par la Commission que le législateur a mis en place (*ibid.*, p. 6). Il a pour conséquence qu'une intervention n'est autorisée par la Commission que lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir d'une autre manière une réparation effective et suffisante.

B.6.3. La circonstance que le législateur a voulu dispenser les victimes d'actes de terrorisme de l'obligation de tenter d'abord d'obtenir réparation de leur préjudice auprès de l'auteur par la voie judiciaire n'empêche pas que le « principe de subsidiarité [...] pour les victimes de terrorisme, a été maintenu dans son intégralité à l'article 42quinquies, §§ 1er et 2 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3259/001, p. 15). En particulier, en vertu de l'article 42quinquies, § 1er, 3°, de la loi du 1er août 1985, une aide financière ne peut être octroyée aux victimes d'actes de terrorisme que lorsque la réparation du préjudice ne peut pas être assurée de façon effective et 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.

Il appartient à la Commission d'apprécier si cette condition est remplie, compte tenu des circonstances concrètes de la cause, sachant que la simple absence d'une décision judiciaire sur la responsabilité de l'auteur ne saurait suffire pour rejeter la demande d'obtention d'une aide financière.

B.7.1. Comme le fait valoir le Conseil des ministres, le législateur entendait instaurer « une procédure plus rapide et simplifiée » pour les victimes d'actes de terrorisme (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3258/001, p. 3). À cet égard, le législateur était d'avis qu'« il est par exemple difficile dans ces dossiers de demander à chaque victime d'obtenir un jugement de condamnation comme le prescrit l'article 31*bis*, § 1er, 4°, de la loi » (*ibid.*, pp. 9-10).

B.7.2. Le fait que la possibilité de demander l'obtention d'une aide financière naisse au moment de la publication de l'arrêté royal reconnaissant l'événement en question en tant qu'acte de terrorisme, et non au moment où la responsabilité de l'auteur est établie par une décision judiciaire définitive, est pertinent au regard de l'objectif poursuivi. L'octroi d'une aide financière aux victimes d'actes de terrorisme s'en trouve en effet simplifié et accéléré.

Un délai de trois ans permet par ailleurs à la victime d'un acte de terrorisme de suffisamment s'informer sur son droit à bénéficier d'une aide financière en vertu de la loi du 1er août 1985 et de rassembler les principaux éléments relatifs au préjudice subi. Un tel délai ne fait donc en principe pas obstacle à l'introduction en temps utile d'une demande devant la Commission, aux fins de l'octroi d'une aide financière qui réponde au préjudice subi par la victime de terrorisme.

B.7.3. Toutefois, l'objectif de simplifier et d'accélérer l'octroi d'une aide financière dans le cas d'un acte de terrorisme ne saurait justifier que la demande d'obtention de cette aide soit soumise à un délai ne pouvant être d'aucune façon prolongé, lorsque la victime choisit dans un premier temps de tenter d'obtenir la réparation de son préjudice par la voie judiciaire, par exemple en se constituant partie civile dans le cadre d'une procédure pénale contre l'auteur de l'attentat terroriste, ce qui peut prendre plusieurs années. Un tel délai préfix n'est pas conciliable avec le caractère subsidiaire de l'aide financière prévue par la loi du 1er août 1985, dès lors que

les victimes d'un acte de terrorisme peuvent de ce fait se voir contraintes d'introduire une demande d'obtention d'une aide financière auprès de la Commission avant que la responsabilité de l'auteur soit définitivement établie par une décision judiciaire. La circonstance que l'auteur d'un attentat terroriste ne serait pas en mesure dans la plupart des cas d'indemniser le préjudice qu'il a causé, comme le relève le Conseil des ministres, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.8. Par conséquent, l'article 42*quinquies*, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 42*quinquies*, § 1er, 2°, de la loi du 1er août 1985 « portant des mesures fiscales et autres » viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 30 juin 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen