

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 232.658 du 22 octobre 2015

A. 215.417/XI-20.589

En cause : **RUBIN** Léon-Philippe,
ayant élu domicile chez
Mes P. et M. CHOME, avocats,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
la Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me B. RENSON, avocat,
Rue Père E. Devroye 47
1040 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

I. OBJET DU RECOURS

Par une requête envoyée par pli recommandé le 27 mars 2015, Léon-Philippe RUBIN a sollicité la cassation de la décision de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels du 23 février 2015 (n° M14-2-0174 du rôle général/^{2^{ème}} chambre), notifiée le 24 février 2015.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Une ordonnance n° 11.232 du 23 avril 2015 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Mme l'auditeur au Conseil d'Etat Fl. PIRET a rédigé un rapport, sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Ce rapport a été notifié aux parties.

Une ordonnance du 24 août 2015, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 24 septembre 2015 à 10 heures.

M. le conseiller d'Etat Y. HOUYET a fait rapport.

Me M. CHOME, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me P. CRABBE, *loco* Me B. RENSON, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

Mme l'auditeur Fl. PIRET a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, relatif à l'emploi des langues des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire de synthèse que constitue le mémoire en réplique.

III. LES FAITS

1. Le 5 mars 2014, le Secrétariat de la Commission réceptionne une « requête pour une aide financière – victime d'un acte intentionnel de violence » introduite par le requérant qui demande une aide principale d'un montant à déterminer par la Commission, pour les postes du dommage « Moral, incapacité/invalidité ».

Dans sa requête, le requérant expose que, le 5 mars 2010, il a fait l'objet d'un vol avec violence ayant notamment conduit au meurtre d'une conductrice, qu'il a été roué de coups, menacé avec sa propre arme à feu et que deux coups de feu ont été tirés dans sa direction par les auteurs.

Le requérant fait en outre savoir qu'il a reçu des « versements erratiques de 25 euros par mois depuis quelques mois », qu'il a « bénéficié de l'intervention de la sécurité sociale » et reçu, de sa compagnie d'assurance « protection juridique », un « montant

maximum afin de couvrir les frais d'avocat et d'expert au cours de la session d'assises (50.000 euros) aucun dédommagement dans ce cadre ».

En annexe à sa requête, le requérant joint notamment l'arrêt de la Cour d'assises de Bruxelles du 21 juin 2012 qui condamne ses agresseurs à lui payer une indemnité provisionnelle de 25.000 euros et désigne un expert judiciaire pour évaluer le dommage subi par le requérant. Le requérant expose toutefois que l'expert n'a jamais été provisionné par les auteurs du vol. Il produit cependant deux rapports d'expertise unilatérale réalisés par le Docteur Joseph et le Docteur Brand, respectivement les 10 mai 2012 et 13 décembre 2013.

2. Le 26 mai 2014, le secrétaire de la Commission établit, en exécution des articles 11 et 12 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, un rapport, contresigné par le membre rapporteur de la chambre, au vu des pièces du dossier. Le rapport conclut à la recevabilité de la requête et est motivé de la manière suivante :

« En conclusion, le secrétaire constate

d'autre part (lire probablement : d'une part),

- que l'article 31, 1° de la loi du 1^{er} août 1985 stipule que la Commission peut octroyer une aide aux personnes qui ont subi un préjudice physique ou psychique important suite à un acte intentionnel de violence;
- que pour l'octroi d'une aide aux personnes visées à l'article 31, 1°, l'article 32, § 1^{er}, 1° stipule que la commission se fonde notamment sur le dommage résultant du préjudice moral, tenant compte de l'invalidité temporaire ou permanente;
- que pour l'octroi d'une aide aux personnes visées à l'article 31, 1°, l'article 32, § 1^{er}, 3° stipule que la commission se fonde notamment sur le dommage résultant de l'invalidité temporaire ou permanente;
- que l'expert retient un taux d'invalidité permanente partielle de 15 %, entraînant une répercussion ménagère équivalente et une répercussion économique de l'ordre de 10 % à l'âge de 58 ans;

d'autre part

- que les faits se sont déroulés dans le cadre de l'activité professionnelle du requérant;
- que l'article 31 bis, § 1 5° de la loi du 1^{er} août 1985 stipule que « l'aide financière visée à l'article 31 est octroyée si 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 »;
- que le principe légal de subsidiarité, consacré par l'article 31 bis, 5° de la loi du 1^{er} août 1985, prévoit la déductibilité des sommes perçues en vertu de dispositions contractuelles de subsidiarité,
- qu'il a perçu la somme de 50.000 € de son assurance protection juridique;
- que le montant de l'aide financière octroyée par la commission, qui consiste en un geste de solidarité sociale, relève d'un souci d'équité et ne correspond pas

nécessairement à la réparation intégrale du préjudice subi;
- que l'article 37 stipule que « La commission peut octroyer un complément d'aide lorsqu'après l'octroi de l'aide, le dommage s'est manifestement aggravé, ceci sans préjudice de l'application des articles 31 à 33, § 1^{er} »
- que le complément d'aide est octroyé par cas et par requérant pour un dommage excédant 500 € et est limité à un montant de 62.000 € diminué de l'aide déjà octroyée et de l'éventuelle aide d'urgence;
- qu'à peine de forclusion, la demande tendant à l'octroi d'un complément d'aide est introduite dans les dix ans à compter du jour où l'aide a été versée».

3. Invitée à donner un avis sur le rapport établi par le secrétaire, la déléguée de la Ministre de la Justice propose à la Commission de « déclarer [la] demande d'aide principale recevable et d'octroyer une aide en équité tenant compte du dommage subi mais également de l'intervention de son assurance ainsi que du fait que l'aide octroyée par la Commission ne correspond pas à l'indemnisation du dommage ».

4. Par un courrier du 2 juillet 2014, la Commission écrit au conseil du requérant pour l'informer qu'il dispose d'un délai de trente jours pour déposer une réponse écrite au rapport établi par le secrétaire et à l'avis de la déléguée de la Ministre de la Justice.

Il est précisé que la Commission statue sur la base des pièces du dossier et que si le requérant souhaite être entendu, il lui appartient d'en faire explicitement la demande écrite.

5. Par un courrier du 8 juillet 2014, le conseil du requérant répond qu'il souhaiterait comparaître devant la Commission.

6. Une audience à trois juges se tient le 18 septembre 2014, en présence du conseil du requérant, le délégué du Ministre étant absent.

La feuille d'audience renseigne qu'il est décidé de remettre « l'affaire [...] sine die afin de permettre à la partie requérante de fournir une ventilation précise, selon les postes – frais d'avocat, insolvabilité des tiers,... -, de la somme versée par l'assurance ».

7. Par un courrier du 2 octobre 2014, envoyé par télécopie, le conseil du requérant adresse à la Commission une lettre de la compagnie d'assurance ARAG, qui confirme « être intervenu en qualité d'assureur "Protection juridique" de la S.P.L.R.p. RUBIN » et « dans les limites des conditions générales du contrat d'assurance, [avoir] pris en charge une somme de 50,000 € en vue de couvrir les frais et honoraires des avocats et experts mandatés par [son] assuré dans le cadre de la Cour d'assises le concernant ».

8. Le 8 octobre 2014, la Commission adresse le courrier suivant au conseil du requérant :

« Monsieur l'Avocat,

J'ai bien reçu votre courrier du deux courant et vous en remercie.

Je me dois cependant de vous faire remarquer qu'il n'apporte aucun éléments nouveaux tels que le souhaitaient les membres de la Commission lors de l'audience du 18 septembre, en l'occurrence "permettre à la partie requérante de fournir une ventilation précise, selon les postes - frais d'avocat, insolvabilité des tiers,... - de la somme versée par l'assurance.

Ledit courrier reproduit l'information dont disposait déjà la Commission lors de ladite audience.

Pour information, des contrats ARAG prévoient des plafonds allant de 75.000 € à 100.000 € ventilés entre "Défense pénale", "Insolvabilité des tiers", "Recours civil",... c'est ce type de précision(s) dont la Commission désire avoir connaissance

[...]».

9. Par un courrier du 21 octobre 2014, envoyé par télécopie, le conseil du requérant adresse à la Commission une nouvelle lettre de la compagnie d'assurance ARAG, qui précise que le contrat d'assurance protection juridique conclu par le requérant inclut effectivement l'insolvabilité des tiers mais que « la SPRL n'a pu bénéficier de la couverture concernant l'insolvabilité des tiers, ce eu égard à l'article 4 point 11 du contrat qui stipule : "cette garantie n'est pas acquise en cas de vol, tentative de vol, effraction ou vandalisme" ». Une copie du contrat est jointe à ce courrier. Celui-ci contient la ventilation suivante des matières couvertes par la protection juridique souscrite :

Matières assurées	Sommes assurées €
Recours civil	50.000
Défense pénale	50.000
Défense civile	50.000
Défense disciplinaire	50.000
Assistance « après incendie et périls connexes »	50.000
Matières immobilières (Recours civil – Défense pénale – Défense civile)	50.000
Matières immobilières (toute autre matière)	15.000
Contrats généraux [...]	15.000
Droit du travail et droit social	15.000
Droit fiscal	15.000
Droit administratif	15.000
Insolvabilité des tiers	15.000

Caution pénale	15.000
Assistance dédommagement	400
Autres matières	15.000

L'article 4 du contrat donne le« [d]étail de quelques matières assurées ». Le point 1 traite des « [r]ecours civils » qui visent «[l]es actions en dommages et intérêts menées par vous contre un ou des tiers et fondées sur une responsabilité civile extracontractuelle » ainsi que les demandes introduites « auprès du "Fonds d'Aide aux Victimes d'Actes Intentionnels de Violence"». Le point 11 a trait à de l' « [i]nsolvabilité des tiers ». Il est bien précisé que « [c]ette garantie n'est pas acquise en cas de vol, tentative de vol, effraction ou vandalisme ».

10. Une nouvelle audience à trois juges se tient le 22 janvier 2015. Le requérant ne comparaît pas, ni n'est représenté par son conseil. Le délégué du Ministre est également absent. L'affaire est mise en délibéré.

11. Le 23 février 2015, la Commission « statuant par défaut à l'égard de la partie requérante et du délégué du Ministre, en audience publique, déclare la demande recevable mais non fondée eu égard à la somme de 50.000 € perçue par son assurance ».

Pour toute autre motivation, la décision reproduit les conclusions du rapport que le secrétaire a établi le 26 mai 2014.

Les courriers postérieurs du conseil du requérant des 2 octobre et 21 octobre 2014 ne sont pas visés.

Il s'agit de la décision soumise à pourvoi.

IV. LE MOYEN

Les arguments des parties

Le requérant soulève un moyen pris de « la violation de l'article 149 de la Constitution, plus précisément de l'obligation de motivation, des articles 2, 1^o, a, 4 et 9 de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes du 24 novembre 1983, des articles 31bis, §1, 5^o, et 34ter de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres ».

Le requérant reproche, dans une première branche, à la décision attaquée de ne pas indiquer les raisons pour lesquelles la somme de 50.000 euros versée par son assurance juridique permettrait de considérer qu'il a été indemnisé pour l'ensemble du dommage subi, alors qu'il a, à deux reprises, expliqué que cette somme était exclusivement affectée à la défense de ses intérêts dans le cadre du procès d'assises. Il en déduit qu' « en l'absence d'une quelconque motivation à cet égard », l'article 34^{ter} de la loi du 1^{er} août 1985 et l'article 149 de la Constitution sont violés.

Dans une seconde branche, il fait valoir que la Commission n'a pu, sans violer l'article 31^{bis}, § 1, 5°, de la loi du 1^{er} août 1985 et l'article 9 de la Convention du 24 novembre 1983 précitée, considérer que le montant de 50.000 euros, expressément alloué pour couvrir les frais et honoraires des experts et des avocats durant le procès d'assises, l'avait dédommagé pour l'invalidité permanente et le préjudice moral et physique qu'il subit.

La partie adverse répond, quant à la première branche, qu' « il résulte clairement de la structure même de l'acte attaqué que celui-ci a pris en compte l'ensemble des éléments du dommage vanté par la partie requérante [...] » et qu' « [i]l suffit de s'en référer aux pages 3 et 4 de la décision attaquée qui font clairement référence, notamment, au taux d'invalidité permanente de 15% avec répercussion économique de l'ordre de 10% à l'âge de 58 ans ». Elle ajoute que la décision attaquée comporte une motivation qui permet de comprendre les motifs pour lesquels la demande d'aide n'est que partiellement retenue, puisque « la Commission souligne en effet qu'il y a lieu de retenir le principe de subsidiarité de l'aide consacré à l'article 31^{bis} 5° de la loi du 1/8/1985 et de ce qu'en l'espèce, la partie requérante a perçu de la compagnie d'assurance protection juridique ARAG une somme de 50.000 EUR » et que la décision attaquée « rappelle que le principe légal de subsidiarité [...] "prévoit la déductibilité des sommes perçues en vertu de dispositions contractuelles de subsidiarité" et souligne encore que "le montant de l'aide financière octroyée par la commission, qui consiste en un geste de solidarité sociale, relève d'un souci d'équité et ne correspond pas nécessairement à la réparation intégrale du préjudice subi" ».

Quant à la seconde branche, la partie adverse estime qu'elle est irrecevable, dès lors que le grief soulevé devant le Conseil d'Etat est nouveau, et dès lors irrecevable. Quant au fondement du grief, elle rappelle que la Commission statue en équité, qu'elle juge en opportunité de l'octroi de l'aide et de la fixation de son montant, dans les limites légales, et que la réparation intégrale du préjudice n'est pas garantie, même dans l'hypothèse d'un dommage moral ou d'un taux d'invalidité importants. Elle en déduit que le requérant « ne peut prétendre au bénéfice d'aucun droit à l'obtention d'une aide de la part de la Commission, ni a fortiori à aucune aide dont le

montant serait préalablement déterminé et qui serait destinée à indemniser tel ou tel dommage en particulier ». Elle relève que, pour statuer en équité, la Commission doit avoir égard à l'article 31bis, § 1^{er}, 5°, de la loi du 1^{er} août 1980, qui prévoit la déductibilité des sommes perçues en vertu des dispositions contractuelles de subsidiarité. La partie adverse affirme que si la Commission a demandé au conseil du requérant des précisions sur la ventilation de la somme de 50.000 euros versées par la compagnie d'assurance ARAG, c'est qu'elle voulait connaître le détail des montants perçus et l'affectation précise et concrète de ces fonds. Elle estime que la réponse générale apportée par le conseil ne rencontrait pas la demande exprimée par la Commission et qu'« au vu du manque d'explications complémentaires de la partie requérante elle-même, la Commission a estimé, en l'absence de toutes autres informations, et sans violer les dispositions reprises au moyen, que la somme de 50.000 euros a été de nature à indemniser, fut-ce partiellement mais de manière suffisante, la partie requérante pour l'ensemble des dommages repris à l'article 32, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 et qu'en raison du principe de subsidiarité légal, la demande d'indemnisation de Monsieur RUBIN n'était pas fondée ».

Le requérant réplique, quant à la première branche, que la décision attaquée ne pouvait se borner à reproduire le rapport du secrétaire alors que son conseil avait fourni, à deux reprises, à la demande expresse de la Commission, des éléments nouveaux relatifs à la ventilation de la somme de 50.000 euros qu'il avait perçue. Il ajoute que l'avis positif du délégué du Ministre renforçait la nécessité pour la Commission de motiver sa décision à ce propos. Il relève qu'une telle motivation ne ressort pas de la structure de la décision et que l'indication selon laquelle la demande est non fondée « eu égard à la somme de 50.000 euros » ne permet pas de comprendre pourquoi les éléments fournis ont été jugés par elle comme insatisfaisants. Le requérant souligne que la question de la ventilation du montant de 50.000 euros « avait pourtant nécessité une réouverture de débats, ce qui démontre qu'elle revêtait une importance substantielle pour trancher la demande de l'intéressé ».

Quant à la seconde branche, le requérant réplique qu'il ne conteste pas le caractère supplétif de l'intervention de la Commission et l'absence de réparation intégrale du dommage lors de l'octroi d'une aide. Il soutient seulement que le rejet de sa demande d'aide au seul motif qu'il a reçu une somme d'argent destinée à ses avocats et aux experts dans le cadre de la tenue du procès d'assises méconnaît le principe de subsidiarité consacré par l'article 31bis, § 1^{er}, 5°, de la loi du 1^{er} août 1985. Le requérant fait également valoir que les griefs de la partie adverse relatifs au caractère trop général des réponses apportées par son conseil sont nouveaux. Ces reproches n'apparaissent ni dans le dossier administratif, ni dans la décision attaquée, la

Commission n'émettant aucune critique quant à l'insuffisance des éléments produits. Le requérant expose que, conformément à la demande de la Commission, son conseil a déposé le contrat d'assurance « permettant à la Commission de prendre connaissance des plafonds et des ventilations possibles entre les différentes matières » et qu'il « ressort de cette police d'assurance que le plafond prévu pour la défense pénale [lire : « recours civil »] était de 50.000 euros et que l'assurance a octroyé le montant plafonné uniquement pour "couvrir [...] les frais et honoraires des avocats et experts mandatés par [l'] assuré dans le cadre de la Cour d'assises le concernant" (pièce n° 9) ».

La décision du Conseil d'Etat

Quant à la première branche

L'exigence de motivation prévue par l'article 149 de la Constitution emporte l'obligation pour le juge de répondre, dans sa décision, explicitement ou implicitement à toute demande, à toute exception, à toute défense et à tout moyen formulé par les parties sans toutefois être tenu de les examiner un à un. Il suffit que de l'ensemble de la décision apparaissent les raisons pour lesquelles la demande, l'exception, la défense ou le moyen ont été accueillis ou rejetés. Cette motivation doit permettre aux justiciables et au Conseil d'Etat, saisi d'un recours en cassation, de s'assurer ou de contrôler que la juridiction a complètement examiné les éléments du dossier et a effectivement répondu aux arguments qui lui étaient présentés. L'article 34^{ter} de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres a la même portée.

En l'espèce, la Commission a, par une décision du 18 septembre 2014, considéré que la ventilation de la somme de 50.000 euros versée au requérant par la compagnie d'assurance ARAG devait être précisée « selon les postes – frais d'avocat, insolvabilité des tiers,... ».

En réponse à un premier courrier du 2 octobre 2014 du conseil du requérant, le secrétaire de la Commission a précisé, dans une lettre du 8 octobre 2014, qu'il incombait au requérant de « fournir une ventilation précise selon les postes – frais d'avocat, insolvabilité des tiers,... de la somme versée » étant entendu que les «contrats ARAG prévoient des plafonds allant de 75.000 € à 100.000 € ventilés entre "Défense pénale", "Insolvabilité des tiers", Recours civil"... » et que « c'est ce type de précision(s) dont la Commission désire avoir connaissance ».

Par un courrier du 21 octobre 2014, le conseil du requérant a produit une copie du

contrat d'assurance conclu par son client avec la compagnie ARAG ainsi qu'une lettre de celle-ci confirmant que si l'« assurance protection juridique inclu[t] effectivement l'insolvabilité des tiers [...], la SPRL n'a pu [en] bénéficier[...], ce eu égard à l'article 4 point 11 du contrat qui stipule : "cette garantie n'est pas acquise en cas de vol, tentative de vol, effraction ou vandalisme" » et que « dans les limites des Conditions Générales du contrat d'assurance, [la Compagnie ARAG] a pris en charge la somme de 50.000 euros en vue de couvrir uniquement les frais et honoraires des avocats et experts mandatés par [son] assuré dans le cadre de la Cour d'assises le concernant ». Quant au contrat d'assurance produit, il fait bien apparaître la ventilation des matières couvertes par la protection juridique souscrite ainsi que les montants maxima affectés par matière. Il est notamment prévu, pour le poste « Recours civils » un dédommagement à concurrence d'un montant plafonné à 50.000 euros.

Au vu des renseignements et pièces produits par le requérant, il appartenait à la Commission d'indiquer les raisons pour lesquelles elle estimait que « la somme de 50.000 € perçue par son assurance », dont le requérant affirmait qu'elle était uniquement destinée à couvrir les frais et honoraires d'avocats et experts mandatés dans le cadre du procès devant la Cour d'assises, constituait une réparation effective et suffisante du dommage subi. La Commission ne pouvait, pour seule motivation, se limiter à reproduire le rapport établi par le secrétaire alors que postérieurement à celui-ci, elle a décidé que, pour statuer sur la demande d'aide – et donc pour juger du caractère effectif et suffisant de la réparation du préjudice, l'affectation de la somme des 50.000 euros devait être précisée par poste « recours civil, insolvabilité des tiers » et qu'à la suite de cette décision, le requérant a fourni plusieurs éléments de réponse. Or, les courriers des 2 octobre et 21 octobre 2014 que le conseil du requérant a adressés à la Commission ne sont même pas visés par la décision attaquée. La motivation de la décision ne permet pas de s'assurer ou de contrôler que la Commission a complètement examiné les éléments du dossier et a effectivement répondu aux arguments qui lui étaient présentés.

Le moyen unique, en sa première branche, est fondé.

Il n'y a pas lieu de statuer sur la seconde branche du moyen qui n'est pas de nature à conduire à une cassation aux effets plus étendus.

V. INDEMNITE DE PROCEDURE

Dès lors que la partie requérante a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il convient de lui accorder l'indemnité de procédure au montant de base de 700 euros qu'elle sollicite.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE,

Article 1^{er}.

Est cassé l'arrêt rendu par la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels le 23 février 2015 à l'égard de Léon-Philippe RUBIN.

Article 2.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

Article 3.

La cause est renvoyée devant la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels autrement composée.

Article 4.

Une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros est accordée à la partie requérante.

Article 5.

Les dépens, liquidés à 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le
vingt-deux octobre deux mille quinze par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre, président,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M. Y. HOUYET,	conseiller d'Etat,
Mme V. VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. VANDERPERE

Ph. QUERTAINMONT