

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

ARRÊT

n° 259.577 du 22 avril 2024

A. 233.049 /XI-23.467

En cause : **L.J.**,
ayant élu domicile chez
M^e Valérie GERARD, avocat,
rue du Vélodrome 4/2
5580 Rochefort,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 février 2021, la partie requérante sollicite la cassation de la décision rendue le 27 octobre 2020 par la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels dans l'affaire M16-0343-22.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.298 du 7 avril 2021 a déclaré le recours en cassation admissible.

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

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé 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.

Une ordonnance du 7 mars 2024 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 15 avril 2024. Le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Gyllen Kiabu, *loco* M^e Valérie Gérard, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Par 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 en réplique qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

Le 22 mars 2016, le requérant est victime de l'attentat terroriste de Zaventem.

Par une requête signée le 1^{er} avril 2016 et réceptionnée le 6 avril 2016, il demande une aide financière en tant que victime d'acte intentionnel de violence.

Le 19 mai 2016, la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels lui alloue une aide urgente de 10.000 €.

En ce qui concerne l'aide principale, un rapport a été établi le 13 juillet 2016 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. L'avis du délégué du Ministre de la Justice est déposé le 27 juillet 2016. Le rapport et l'avis sont transmis au requérant le 27 juillet

2016.

Le 21 octobre 2016, la Commission dit la demande recevable, réserve à statuer sur celle-ci et rouvre les débats « afin de permettre entre autre au requérant d'établir l'intervention des assurances ».

Le 7 août 2019, le président de la 22^{ème} chambre de la Commission déclare, par ordonnance, la demande d'aide financière recevable mais non fondée.

Par un courrier daté du 18 novembre 2019, le requérant forme appel contre cette ordonnance.

Le 21 janvier 2020, le statut de solidarité nationale en tant que victime d'acte de terrorisme est octroyé au requérant par le Ministre compétent en matière des victimes de la guerre.

L'audience de la chambre d'appel de la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels a lieu le 28 septembre 2020 en présence du conseil du requérant.

Le 27 octobre 2020, la chambre d'appel déclare l'appel recevable mais non fondé, en déboute le requérant et confirme l'ordonnance dont appel dans toutes ses dispositions. Il s'agit de la décision attaquée.

IV. Premier moyen

IV. 1. Thèses des parties

Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe général de droit au respect des droits de la défense, des articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 11 à 14 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 et des articles 34*bis*, dernier alinéa, 34*ter* et 34*sexies* de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

Dans une première branche, il explique qu'il fait grief à la décision attaquée d'avoir été adoptée sans que l'affaire ne soit instruite *ab initio*, sans l'établissement d'un rapport du secrétaire et sans qu'il n'ait eu la possibilité de faire valoir ses observations par écrit en réponse à ce rapport. Il fait valoir que « ni devant

le président de la Commission, ni devant la chambre d'appel de la Commission, [les articles 34*bis* de la loi du 1^{er} août 1985 et 11 et 12 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986] n'ont été respectés, de sorte qu'aucun rapport n'a été adressé au requérant ou à son avocat ». Il y voit une atteinte aux droits de la défense et se réfère à un arrêt du Conseil d'État. Il estime que « cette mesure d'instruction aurait dû être respectée tant devant le président de la Commission que devant la chambre d'appel de la Commission » et qu'il « ne se déduit pas des termes généraux utilisés à l'article 42*quater* de la loi du 1^{er} août 1985 que la chambre d'appel pourrait se soustraire à son obligation de faire établir un rapport et de garantir la contradiction des débats ». Elle souligne que la chambre d'appel « disposait d'une plénitude de juridiction », qu'elle devait statuer sur le fond de l'affaire et, en conséquence, se conformer aux articles 34*bis* de la loi du 1^{er} août 1985 et 11 et suivants de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 qui « imposent d'une part l'établissement d'un rapport signé et contresigné par le secrétaire et le rapporteur de la chambre qui doit statuer et d'autre part la possibilité pour le requérant de faire valoir ses observations, de compléter son dossier et de demander à être entendu ». Il soutient que le courrier de convocation à l'audience « ne peut se comprendre comme un rapport ».

Dans une seconde branche, il constate qu'il lui est fait grief « de [ne] pas avoir émis de réserves, devant le président de la Commission, quant à ses frais d'avocat et frais de voyage ». Il constate que « devant le premier juge de la Commission, les formes substantielles de la procédure n'ont pas été respectées, de sorte qu'aucun rapport [ne lui] a été adressé [...] et qu'il n'a pas pu faire valoir ses observations par écrit et demander à être entendu ». Il estime avoir donc été empêché de formuler de telles réserves et qu'il s'agit d'une violation de ses droits de la défense.

La partie adverse soulève l'irrecevabilité du premier moyen au motif que les griefs qui y sont formulés n'ont pas été soulevés devant la Commission alors que le requérant en avait la possibilité, notamment lors de l'audience du 28 septembre 2019.

Elle explique ensuite, à titre subsidiaire, s'agissant de la première branche du moyen, que « ni la loi du 1^{er} août 1985, ni l'arrêté royal du 18 décembre 1986 ne prévoit qu'un rapport doit être établi par un secrétaire de la Commission lorsqu'un recours est introduit devant la Chambre d'appel à l'encontre d'une décision du Président de la Commission » et que si l'article 42*quater* de la loi du 1^{er} août 1985 prévoit la possibilité d'un recours interne à l'encontre des décisions de la Commission, cette disposition « ne fait aucunement mention de l'établissement d'un rapport, pas plus qu'il ne renvoie à l'article 34*bis* de la loi du 1^{er} août 1985 ou aux

articles 11 et 12 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 ». Elle en déduit que c'est à tort que « le requérant soutient qu'ensuite du recours qu'il a introduit, il aurait dû avoir la possibilité, en application de l'article 12 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986, "de répondre par écrit au rapport de la chambre d'appel" ». Elle constate que les travaux préparatoires de la loi du 3 février 2019 qui a inséré l'article 42^{quater} dans la loi du 1^{er} août 1985 confirment qu'aucun rapport ne devait précéder la décision attaquée.

En ce qui concerne la deuxième branche du moyen et toujours à titre subsidiaire, la partie adverse constate que « la deuxième branche du présent moyen est irrecevable en ce qu'elle est fondée sur l'article 13 de la CEDH puisque cette disposition n'est pas visée, par le requérant, dans l'intitulé de son premier moyen » et qu'en toute hypothèse, la décision attaquée ne méconnaît pas cette disposition. Elle rappelle qu'aucun rapport ne devait être adressé au requérant dans le cadre du recours qu'il a introduit devant la chambre d'appel. Elle souligne également que « par courrier du 10 septembre 2020, le requérant et son conseil ont été informés de l'audience du 28 septembre 2020 de la chambre d'appel, conformément à ce qui avait été annoncé en novembre 2019 » et qu'aucune « demande de remise ou réclamation n'a été formulée à la suite de ce courrier et le conseil du requérant s'est d'ailleurs présenté à l'audience ». Elle en déduit que « le requérant a manifestement pu faire valoir ses observations, tant oralement lors de l'audience que par écrit dans le cadre de son recours, et ce dans le respect des droits de la défense ». Elle fait également valoir que « selon l'article 14 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986, dont la violation est invoquée par le requérant, la date d'audience est portée à la connaissance du requérant et de son conseil « s'il souhaite être entendu conformément à l'article 34^{ter}, deuxième alinéa, de la loi » », mais que le requérant « n'a, à aucun moment, formulé la demande d'être entendu au sens de l'article 34^{ter} de la loi du 1^{er} août 1985 ».

Dans son mémoire en réplique, le requérant expose que dès lors « que la Commission avait réouvert les débats, [il] était en droit de s'attendre à recevoir un nouveau rapport lui laissant un délai suffisant pour formuler des observations par écrit et demander à être entendu », mais qu'aucun rapport ne lui a été adressé « avant l'audience du 6 août 2019 ou à son avocat avant l'audience du 28 septembre 2019, ce qui a été, dans son chef, une atteinte aux droits de la défense ». Il souligne qu'en « première instance, il n'a pas été informé du fait que l'affaire avait été prise en délibéré et qu'en degré d'appel il n'a pas pu formuler des observations par écrit ».

S'agissant, plus particulièrement de la première branche, il estime que cette branche est recevable pour les motifs suivants :

« Devant le président de la Commission, le requérant a été trompé dans sa légitime confiance. Le requérant n'a pas eu la possibilité de demander à être entendu. Dès lors qu'à la connaissance du requérant, une telle demande aurait dû être faite dans l'écrit qui répond au rapport établi par le secrétaire de la Commission. C'est la procédure qui lui avait été rappelée à deux reprises par le secrétaire de la Commission dans ses correspondances des 6 avril 2016 et 27 juillet 2016. Or, il n'a pas été informé du fait que la procédure avait changé, ni que l'aide avait été étendue aux frais d'avocats et de voyage. Il ne pouvait, dès lors, pas savoir que l'affaire était fixée à une audience et prise en délibéré, sans qu'un rapport ne soit établi. Par conséquent il n'aurait pas pu demander à être entendu pour invoquer le moyen ou même pour étendre sa demande aux frais d'avocats, de voyage et de médecin-experts.

Devant la Chambre d'appel de la Commission, au moment du dépôt du recours, le requérant n'aurait pas pu anticiper le fait que la Commission, pourtant saisie avec une plénitude de juridiction, n'allait pas réexaminer *ab initio* le litige dans son ensemble, soit en ce compris les demandes nouvelles (frais de voyage et frais d'avocats).

Le requérant a été empêché de son droit de formuler des observations par écrit, dès lors que suite au dépôt du recours (reprenant les griefs et la demande de réouverture des débats), à aucun moment il n'a été avisé des éléments faisant encore défaut ou des conditions légales ne paraissant pas ou pas encore remplies.

En l'espèce, sans qu'aucun rapport ne soit envoyé au requérant, par un courrier du 10 septembre 2020, l'audience a été portée à la connaissance du requérant en ces termes « J'ai l'honneur de vous faire savoir que le Président de la 22^{ème} chambre de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels a fixé la demande de l'audience relative à la demande au 28 septembre 2020 à 14h00.(...) En cas d'absence à l'audience, la Commission statuera sur pièces. Si vous désirez que votre demande soit remis[e] à une audience ultérieure, il conviendrait que vous nous fassiez parvenir une demande écrite dans les plus brefs délais ». [...] Ce courrier ne peut se comprendre comme un rapport, à savoir, un relevé succinct des éléments de faits objectifs et, le cas échéant, « des décisions judiciaires intervenues » et « indique, le cas échéant, quels éléments font encore défaut et quelles conditions légales ne paraissent pas ou pas encore remplies ».

Le conseil du requérant a comparu à l'audience du 28 septembre 2020, suite à une demande expresse, de ce dernier. Lors des débats d'audience, à nouveau à aucun moment il n'a été rappelé les éléments faisant encore défaut ou les conditions légales ne paraissant pas ou pas encore remplies, notamment quant aux frais d'avocats, au frais de voyage ou de médecin-experts. Dès lors, même dans le cadre des débats d'audience le conseil du requérant a été empêché de la possibilité de répondre oralement. Le conseil du requérant a simplement été interrogé sur les raisons pour lesquelles le requérant contestait la transaction intervenue avec l'assurance et sollicitait une aide dans les frais d'avocats, de voyage et de médecin-expert ».

Il fait état de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'égalité des armes et au juste équilibre à ménager entre les parties. Sur le fond de la branche, il fait valoir qu'il « n'a pas été informé du fait que la procédure avait changé ni que l'aide avait été étendue aux frais d'avocats et de voyage », qu'il « ne pouvait, dès lors, pas savoir que l'affaire serait fixée sans que soit établi un rapport » et qu'il « ne savait pas qu'une audience était prévue et par conséquent [qu']il n'aurait pas pu demander à être entendu pour étendre sa demande aux frais d'avocats, de voyage et de médecin-experts ». Il observe également que l'ordonnance « était fondée sur la requête initiale qui excluait les frais d'avocats et

qui ne prévoyait, pas en tant que tels les frais de voyage, mais également sur des éléments transmis à la Commission (notamment par l'assurance AMLIN [...]) qui n'ont pas été soumis à la contradiction, dès lors que le requérant n'a pas pu formuler des observations par écrit et ni pu demander à être entendu » et que cette ordonnance « n'a donc pas pu servir de base à la suite des débats ». Il constate que son appel « portait notamment sur des demandes nouvelles, conformément aux modifications législatives entrées en vigueur (frais d'avocats et frais de voyage) et dans la période transitoire » et que ceci « imposait, dès lors, à la Commission de statuer sur le fond de l'affaire et pour ce faire de réexaminer le litige dans son ensemble ». Il se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la « participation adéquate du justiciable à la procédure ».

S'agissant de la seconde branche, le requérant constate qu'il invoque bien, en page 7 de son recours, une violation de l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Se référant à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dont il déduit que « le juge national ne saurait avoir une interprétation rigide du droit interne qui a pour conséquence de mettre à la charge du justiciable une obligation qu'il n'est pas en mesure de respecter », il expose ensuite que « le président de la Commission [l']a empêché [...] de formuler des observations par écrit et/ou de demander à comparaître à l'audience » et qu'à « aucun moment [il] n'a pas été informé du fait qu'un rapport ne lui serait pas adressé et qu'une audience était fixée » de telle sorte que la Commission ne peut lui faire grief « de ne pas avoir comparu à l'audience afin d'émettre des réserves (notamment quant aux frais d'avocats, de voyage et de médecin-expert) ». Il estime également que c'est à tort que « l'État belge estime, qu'en degré d'appel, [il] a manifestement pu faire valoir ses observations oralement, lors de l'audience du 28 septembre 2020 » puisqu'à « aucun moment il n'a été fait état des conditions légales, qui ne semblaient pas ou pas encore remplies, à l'égard de la demande d'aide dans les frais de voyage, les frais d'avocats et de médecin-expert ». Il soutient également qu'il n'a pas été effectivement entendu sur le grief formulé par la Commission « dans sa décision du 27 octobre 2020, à savoir: l'absence de réserves émises devant le président de la Commission » et que ses droits de la défense ont été violés.

Au cours de l'audience du 15 avril 2024, les parties ont été invitées à s'exprimer sur l'influence sur le premier moyen de l'article 42*novies* de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, tel qu'inséré par la loi du 3 février 2019. Le conseil de la partie requérante a indiqué qu'un rapport écrit était requis avant l'entrée en vigueur de l'article 42*novies*, qu'elle avait reçu précédemment deux rapports, qu'elle pouvait donc légitimement s'attendre à ce qu'un nouveau rapport lui soit adressé et que vivant à New-York, comme ne

l'ignorait pas la Commission, elle n'était pas informée de l'entrée en vigueur de la loi du 3 février 2019. Elle estime que même si la loi permet de ne pas déposer de rapport, sa confiance légitime a été trompée et en conclut que la Commission a violé le principe de légitime confiance. Le conseil de la partie adverse a, pour sa part, indiqué que ni la loi du 1^{er} août 1985, ni l'arrêté royal du 18 décembre 1986 ne prévoyait de rapport devant la chambre de recours et que ce rapport était même exclu par l'article 42^{novies}.

IV.2. Appréciation

A. Première branche

Dans la première branche du premier moyen, le requérant formule des griefs dirigés soit contre l'ordonnance du 7 août 2019, soit contre la décision de la chambre d'appel du 27 octobre 2020.

L'ordonnance du 7 août 2019 a, toutefois, fait l'objet d'un acte d'appel daté du 18 novembre 2019. Il ne s'agit donc pas d'une décision contentieuse rendue en dernier ressort au sens de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Cette ordonnance du 7 août 2019 n'est, en outre, pas l'objet du recours en cassation qui est dirigé contre la décision de la chambre d'appel de la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels du 27 octobre 2020. La première branche du premier moyen est, dès lors, irrecevable en tant qu'elle formule des griefs dirigés contre l'ordonnance du 7 août 2019.

S'agissant de la décision du 27 octobre 2020, le requérant reproche à la chambre d'appel d'avoir statué sans qu'un nouveau rapport ait été établi conformément aux articles 34^{bis} de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres 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 et sans avoir eu la possibilité, après avoir reçu ce rapport, de faire valoir ses observations par écrit et, le cas échéant de demander à être entendu.

L'article 34^{bis} de la loi du 1^{er} août 1985 précitée disposait, au moment de l'adoption de la décision attaquée, ce qui suit :

« La commission peut procéder ou faire procéder à toutes investigations utiles qui sont destinées à vérifier la situation financière du requérant, le cas échéant, et de l'auteur de l'acte intentionnel de violence. Elle peut requérir de toute autorité des renseignements sur leur situation professionnelle, financière, sociale et fiscale,

sans que puisse lui être opposée son obligation de garder le secret. Elle peut également, aux mêmes conditions, requérir de tout assureur ou intermédiaire d'assurances, toutes les informations utiles à propos des assurances susceptibles d'intervenir en faveur du requérant à la suite de l'acte intentionnel de violence ou de l'acte visé à l'article 31*bis*, § 2, 2°, a) ou b). Elle peut demander aux services de police de procéder à une enquête financière, moyennant l'autorisation du procureur général ou de l'auditeur général.

La commission peut se faire communiquer le dossier répressif ou une copie de celui-ci, moyennant l'autorisation du procureur général ou de l'auditeur général.

La commission peut charger l'office médico-légal de procéder ou de faire procéder à une expertise en vue de constater et de décrire les lésions encourues par la victime. Elle peut éventuellement désigner d'autres experts et entendre des témoins.

Le résultat des mesures d'instruction est exclusivement destiné à l'examen de la demande et reste couvert par le secret professionnel.

Chacun des membres des chambres peut procéder ou faire procéder aux mesures d'instruction visées aux alinéas 1^{er} à 3.

Le secrétaire et les secrétaires adjoints préparent et complètent les dossiers. Ils établissent un rapport pour chaque affaire et peuvent proposer aux membres de la commission d'ordonner une mesure d'instruction visée aux alinéas 1 à 3. Ce rapport contient un relevé succinct des éléments de fait objectifs et, le cas échéant, des décisions judiciaires intervenues. Ce rapport indique, le cas échéant, quels éléments font encore défaut et quelles conditions légales ne paraissent pas ou pas encore remplies ».

L'article 12 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 précité précise que :

- « Le secrétariat complète le dossier et établit le rapport conformément à l'article 34*bis*, dernier alinéa, de la loi. Ce rapport est approuvé et contresigné par le rapporteur.
Le secrétariat transmet le rapport au Ministre. Le Ministre dispose d'un délai de trente jours pour communiquer un avis en double exemplaire.
Le secrétariat transmet le rapport et l'éventuel avis du Ministre au requérant ou à son avocat. Le requérant dispose d'un délai de trente jours pour répondre par écrit et, le cas échéant, pour compléter le dossier.
La copie de l'éventuelle réponse du requérant est transmise au Ministre ».

Conformément à ces dispositions, un rapport a, en l'espèce, été établi le 13 juillet 2016. L'avis du délégué du Ministre de la Justice est déposé le 27 juillet 2016. Le rapport et l'avis ont été transmis au requérant le 27 juillet 2016. Le requérant soutient, toutefois, qu'un nouveau rapport aurait dû être établi dans le cadre de la procédure devant la chambre d'appel.

L'article 6 de la loi du 3 février 2019 modifiant la loi du 1^{er} 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 a inséré un article 42*quater* dans la loi du 1^{er} août 1985. Celui-ci énonçait, lors de l'adoption de la

décision attaquée, que :

« § 1^{er}. En cas d'acte de terrorisme, le président de la chambre siège seul pour toutes les demandes visées à l'article 42^{ter}. Les demandes du président de la chambre sont susceptibles de recours aux conditions visées au paragraphe 2. Une chambre de la commission composée d'autres membres statue sur ce recours. Du fait de l'introduction du recours, la chambre est saisie du litige même.

§ 2. Le requérant et le ministre de la Justice peuvent introduire un recours contre les ordonnances du président de la commission dans le mois qui suit la notification de l'ordonnance à leur égard.

L'acte d'appel est déposé au secrétariat de la commission ou est envoyé par envoi recommandé. Il est signé par le requérant ou par son avocat. Il peut également être déposé par voie électronique selon les modalités fixées par le Roi.

A peine de déchéance de l'appel, l'acte précise les griefs formés contre l'ordonnance.

L'acte d'appel mentionne:

- 1° l'indication des jour, mois et année ;
 - 2° les nom, prénoms, profession, domicile et nationalité de la victime, du requérant et, le cas échéant, du représentant légal;
 - 3° la date et le numéro de rôle de l'ordonnance faisant l'objet du recours.
- Les pièces justificatives du recours sont jointes à la demande ».

Les demandes visées à l'article 42^{ter} sont les demandes d'octroi d'une avance, d'une aide financière ou d'un complément d'aide en cas d'acte de terrorisme.

La loi du 3 février 2019 a également inséré un article 42^{novies} selon lequel, au moment où la décision attaquée a été adoptée, « En cas d'acte de terrorisme, l'article 34^{bis}, alinéa 6, ne s'applique pas ».

L'exposé des motifs à l'origine de ces insertions indique notamment ce qui suit :

- « Lors de l'enquête parlementaire qui a suivi les événements tragiques du 22 mars 2016, il a été recommandé (du moins implicitement) pour les raisons précitées de prévoir un processus décisionnel rapide et clair. Cette idée était aussi systématiquement évoquée dans de nombreux amendements au projet de loi qui a abouti à 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.

C'est pourquoi il est prévu une modification de la procédure à suivre pour ces dossiers: dorénavant, toutes les demandes de victimes d'actes de terrorisme seront traitées par écrit par un président siégeant seul. Cela permet d'accélérer sensiblement la procédure.

Afin de garantir les droits des victimes, il est inséré une possibilité de recours (interne) contre ces ordonnances.

Ce recours sera examiné par une chambre composée de trois membres et présidée par un autre président. L'introduction de cette procédure simple de recours

permettant d'éviter que la victime doive s'adresser au Conseil d'État pour chaque conflit répond également à la recommandation de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste, en ce qui concerne la résolution de conflits, dans laquelle il est recommandé de mettre en place des procédures souples, rapides, gratuites, non conflictuelles, favorisant la conciliation (Doc. parl., Chambre, 2016-2017, n° 1752/007, p. 17). C'est pourquoi le présent projet d'article 42^{quater}, § 2, limite fortement les conditions formelles auxquelles doit répondre un tel recours.

Il convient toutefois de signaler que par le fait d'introduire un recours, la chambre est saisie du litige même, de sorte que l'ordonnance ne peut plus être exécutée » (Doc. Parl. Chambre, session 2017-2018, n°3259/001, p. 10) ;

- « Lors de l'enquête parlementaire qui a suivi les événements du 22 mars 2016, il a été recommandé de prévoir un processus décisionnel rapide et clair.

Il ressort des informations recueillies auprès des victimes de terrorisme qu'elles ne peuvent pas toujours faire la distinction entre les différentes étapes et acteurs dans la procédure actuelle. Ainsi, un certain nombre de ces victimes ne peuvent estimer ou estiment insuffisamment la portée d'un rapport établi conformément à l'article 34^{bis}, dernier alinéa, de la loi et ce rapport est souvent confondu avec la décision de la commission pour l'aide financière aux victimes.

Puisque tant le demandeur que le ministre de la Justice peuvent introduire un recours contre de cette ordonnance (article 42^{quater}, § 2, *loco art.* 42^{decies}, § 1^{er}), les droits des parties sont garantis et un rapport (tel que prévu à l'article 34^{bis} de la loi) n'est plus nécessaire dans ces dossiers. Si l'une des parties introduit un recours, l'ordonnance du président sert de base pour la suite des débats » (Doc. Parl. Chambre, session 2017-2018, n°3259/001, p. 13).

Les articles 42^{quater} et 42 ^{novies} sont entrés en vigueur le 8 février 2019.

Il ressort clairement de ces dispositions et de leurs travaux parlementaires qu'en cas de terrorisme, il n'y a pas lieu à établissement du rapport visé à l'article 34^{bis}, alinéa 6, de la loi du 1^{er} août 1985 telle que cette législation se présentait lors de l'adoption de la décision attaquée et ce même si, comme le relève le requérant, la chambre d'appel est saisie de l'ensemble de la demande.

C'est, dès lors, à tort que le requérant reproche à la chambre d'appel de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels de ne pas s'être conformée aux articles 34^{bis} de la loi du 1^{er} août 1985 ainsi qu'aux articles 11 et suivants de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 en ne faisant pas procéder à la rédaction d'un nouveau rapport auquel il aurait dû être invité à répondre par écrit. De même, c'est à tort que le requérant expose qu'il ne pouvait pas savoir que l'affaire serait fixée sans que ne soit établi un nouveau rapport, la loi du 3 février 2019 ayant été publiée au *Moniteur belge* du 8 février 2019.

C'est également à tort que le requérant soutient que la chambre d'appel de la Commission a méconnu le principe de légitime confiance en ne lui adressant pas un nouveau rapport. Outre qu'il s'agit d'un grief nouveau soulevé pour la première fois à l'audience et qui doit, pour cette raison, être déclaré irrecevable, le principe de légitime confiance s'impose, en effet, aux autorités administratives et non aux juridictions comme la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels. Ce grief est, dès lors, pour cette raison également, irrecevable.

Le requérant n'établit, par ailleurs, pas que l'établissement d'un tel rapport et la possibilité d'y répondre relèverait de l'exercice de ses droits de la défense. Il en va particulièrement ainsi dès lors que, ainsi que le soulignent les travaux préparatoires, l'ordonnance visée à l'article 42^{quater}, § 1^{er}, première phrase, de la loi du 1^{er} août 1985 doit servir de base aux débats devant la chambre d'appel, que le requérant a eu l'occasion de faire valoir ses observations à son égard dans son acte d'appel et que son conseil a été entendu lors de l'audience du 28 septembre 2020. Il ne soutient, par ailleurs, pas que la partie adverse ait déposé un écrit de procédure auquel il n'aurait pu réagir.

La première branche du premier moyen est, dès lors, pour partie irrecevable et pour partie non fondée.

B. Seconde branche

Dans la seconde branche du premier moyen, le requérant formule également des griefs dirigés soit contre l'ordonnance du 7 août 2019, soit contre la décision de la chambre d'appel du 27 octobre 2020.

Pour les mêmes raisons que celles énoncées lors de l'examen de la première branche, la seconde branche est irrecevable en tant qu'elle formule des griefs dirigés contre l'ordonnance du 7 août 2019.

Si le requérant mentionne bien, en page 7 de son recours en cassation, l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales parmi les dispositions dont la violation est invoquée, il n'expose jamais précisément et concrètement en quoi la chambre d'appel de la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels aurait méconnu cette disposition. La seconde branche du premier moyen est, dès lors, irrecevable en tant qu'elle est prise de la violation de de cette

disposition.

Il ressort, par ailleurs, de l'examen de la première branche que c'est à tort que le requérant soutient qu'un rapport aurait dû être établi en application de l'article 34bis, alinéa 6, de la loi du 1^{er} août 1985 et qu'il aurait dû pouvoir faire valoir ses observations par écrit à son égard.

Il n'est, par ailleurs, pas contesté que le requérant était représenté par son conseil lors de l'audience du 28 septembre 2020 et qu'il a donc été entendu par son intermédiaire.

Dans son mémoire de synthèse, le requérant soulève un nouveau grief dans lequel il expose qu'il n'a pas été effectivement entendu sur le grief formulé par la Commission « dans sa décision du 27 octobre 2020, à savoir: l'absence de réserves émises devant le président de la Commission » et que ses droits de la défense ont, dès lors, été violés. Le respect des droits de la défense est un principe général de droit belge qui est d'ordre public. Un grief invoquant une violation de ce principe pour la première fois dans le mémoire de synthèse est, dès lors, recevable. La décision attaquée indique que « l'appelant n'a en outre émis aucune demande de réserves (pour les futurs frais d'avocat et frais de voyage) devant le premier juge de la Commission ». Ce motif de la décision attaquée n'est pas surabondant dès lors qu'il est conclu, lors de l'examen du deuxième moyen, à l'illégalité du motif selon lequel la chambre d'appel est sans compétence pour examiner cette demande nouvelle, la demande pour des frais d'avocat et des frais de voyage n'ayant pas été portée devant la commission statuant en première instance.

Il ne ressort pas du dossier transmis par la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels que la chambre d'appel ait permis au requérant de faire valoir ses observations à l'égard de cette absence de réserves devant le premier juge de la commission. Or, le respect des droits de la défense implique que les parties aient la possibilité de débattre de toute question essentielle pour l'issue de la procédure.

En tant qu'elle reproche à la décision attaquée d'avoir été adoptée sans que le requérant n'ait eu l'occasion de faire valoir ses observations sur l'absence de réserves émises devant le premier juge de la Commission, la seconde branche du premier moyen est fondée. Il n'y a pas lieu d'examiner le grief du requérant selon lequel il n'a pu formuler de réserves devant le premier juge de la Commission dès lors qu'il n'a pas été informé de la tenue de l'audience devant celui-ci. Cet argument aurait, en effet, pu être soumis à l'appréciation de la chambre d'appel si celle-ci avait

invité le requérant à faire valoir ses observations sur cette question. Ce grief n'est, dès lors, à ce stade, pas de nature à conduire à une cassation aux effets plus étendus.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

Le requérant prend un deuxième moyen de l'article 42*sexies* et *septies* de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

Il explique que la décision attaquée considère « qu'en sus de sa demande initiale, l'appelant entend désormais réclamer des frais d'avocat pour 12.000 € et des frais de voyage pour 6.000 €. Que cette double réclamation n'ayant pas été portée devant la commission statuant en première instance, la commission d'appel est sans compétence pour examiner cette demande nouvelle ». Il souligne que « les articles 42*sexies* et 42*septies* de la loi du 1^{er} août 1985 ont été insérés par les lois du 3 février 2019 et du 15 janvier 2019, "loi modifiant la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres" » et que ces lois « sont entrées en vigueur le 8 février 2019, soit postérieurement au dépôt de la requête introductive d'instance du 6 avril 2016 ». Après avoir cité les articles 14 de la loi du 15 janvier 2019 et 14 de la loi du 3 février 2019, il fait valoir qu'il « ressort de la volonté du législateur que ces dispositions soient applicables rétroactivement aux affaires qui étaient pendantes et même clôturées devant la Commission, au moment de leur entrée en vigueur » et qu'elles « étaient donc applicables à la décision pris[e] le 27 octobre 2020 ». Il considère que « l'appel ayant été formé dans le délai légal, l'affaire était toujours pendante devant la Commission ».

La partie adverse estime que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt. Elle explique que « la Chambre d'appel ne pouvait en aucun cas trancher une demande d'intervention pour des frais de voyage et d'avocats puisque celle-ci ne faisait pas partie des griefs d'appel ». Elle souligne que « seuls les griefs formulés dans l'acte d'appel sont examinés par la Chambre d'appel de la Commission » et que « si l'acte d'appel fait référence aux articles 42*sexies* et 42*septies* de la loi du 1^{er} août 1985, le requérant n'y indique aucunement qu'il aurait exposé des frais d'avocat et/ou des frais de voyage dont il solliciterait l'indemnisation auprès de la Commission ». Elle en déduit qu'en « ce qu'il invoque la violation des 42*sexies* et 42*septies* de la loi du 1^{er} août 1985, le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt ».

À titre subsidiaire, la partie adverse estime que « si le requérant

souhaitait obtenir une aide financière pour des frais d'avocat et/ou des frais de voyage et de séjour, il lui appartenait d'introduire une nouvelle demande d'aide financière endéans l'année suivant l'entrée en vigueur des lois du 3 février 2019 et 15 janvier 2019 » puisque son dossier « était déjà clôturé au sein de la Commission au moment de l'entrée en vigueur desdites lois ». Elle fait valoir que, selon les travaux préparatoires de la loi du 15 janvier 2019, « un dossier est clôturé "par un rapport, soumis pour avis aux parties" à la suite duquel la Commission adopte "une décision à son propos". (Doc. parl., Chambre, 2018-2019, n° 54 3258/003, page 63) ». Elle rappelle que le rapport a été rendu le 13 juillet 2016, soumis au requérant par un courrier du 27 juillet 2016 et estime que le dossier était donc bien clôturé avant le 8 février 2019. Elle en déduit que c'est à tort que « le requérant soutient que les articles 42sexies et 42septies de la loi du 1^{er} août 1985 étaient applicables à la décision attaquée au motif que "l'appel ayant été formé dans le délai légal, l'affaire était toujours pendante devant la Commission" ». Elle relève enfin « qu'au vu des éléments du dossier, le requérant n'aurait en aucun cas pu se voir octroyer une aide financière pour des frais d'avocat ou des frais de voyage en vertu des articles 42sexies et septies de la loi du 1^{er} août 1985 », car il sollicitait uniquement, dans sa requête initiale, « une intervention pour des frais de soins de santé et ne faisait pas état de frais d'avocat, ni d'indemnité de procédure ». Elle note qu'il « ne ressort nullement de son dossier que le requérant aurait exposé des frais d'avocat ou de voyage » et qu'il « n'a d'ailleurs déposé aucune pièce justificative démontrant qu'il aurait exposé de tels frais » de telle sorte que « la Commission ne pouvait en aucun cas octroyer une aide financière au requérant pour ces postes ».

Le requérant réplique que sa demande « visait à permettre une réouverture [des] débats, notamment afin [qu'il] puisse soumettre, à l'appréciation de la Commission, une demande d'aide financière dans les frais d'avocats, les frais de séjour et de voyage, lorsque ceux-ci seront intégralement exposés ». Il précise qu'il est assisté d'un avocat, qu'il « a toujours une procédure en cours, en vue de l'octroi d'une pension de dédommagement, pour laquelle une expertise a été mise place » - expertise qui a « mis en évidence des éléments médicaux permettant d'activer les réserves formulées dans le contrat de transaction signé avec l'assurance AMLIN » et qu'il est partie au procès pénal des attentats de Bruxelles. Il observe qu'en « raison de la multitude et de la complexité des procédures auxquelles les victimes du terrorisme sont soumises en Belgique, la Commission d'enquête parlementaire recommande la mise en place d'une aide juridique » et que cette « recommandation s'est traduite dans les textes légaux par le biais de l'article 42sexies ». Il déduit des travaux préparatoires de cette disposition que la volonté du législateur était de « permettre aux victimes, des attentats de Bruxelles du 22 mars 2016, d'être assistées par des avocats dans la défense de leurs droits » et souligne qu'une « disposition

transitoire s'avérerait utile, afin que cette aide, dans les frais d'avocats, de séjour et de voyage, puisse être apportée aux victimes qui n'avaient pas introduit de demande, à celles dont les dossiers étaient encore pendant devant la commission et à celles dont les demandes étaient clôturées, avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions » et se réfère à l'avis de la section de législation du Conseil d'État ainsi qu'aux travaux préparatoires. Il indique ensuite que son dossier n'était pas clôturé au 13 juillet 2016, mais qu'au contraire, l'affaire avait été réouverte « afin de permettre entre autre au requérant d'établir l'intervention des assurances » par la décision du 21 octobre 2016. Il renvoie également au courrier du secrétaire de la Commission du 2 juillet 2019 et estime que ce courrier et la décision du 21 octobre 2016 « démontrent à suffisance que la demande d'aide principale [...] n'était pas clôturée au 8 février 2019, soit à la date d'entrée en vigueur des lois du 15 janvier et du 3 février 2019 ». Il en déduit que « l'appel ayant été formé dans le délai légal, l'affaire était toujours pendante devant la Commission » et que c'est « donc à bon droit que, devant cette Chambre d'appel, [il] devait étendre sa demande pour solliciter une aide dans les frais d'avocats, de séjours et de voyages ». Il fait enfin valoir que, dans sa requête initiale, il « n'aurait pas pu solliciter une aide dans les frais d'avocats, de séjours ou de voyages, dès lors qu'à l'époque, la requête ne le prévoyait tout simplement pas » et que le formulaire de demande a été adapté par la suite. Il souligne que c'est « pour cette raison qu'une période transitoire a permis aux victimes des attentats de Bruxelles d'étendre leurs demandes ou de réouvrir leur[s] demande[s] d'aide ». Il rappelle que les « dispositions du code judiciaire s'appliquent aux procédures poursuivies devant la Commission pour l'aide financière », que le « code judiciaire permet qu'une demande nouvelle soit formulée pour la première fois en degré d'appel » et qu'il « était parfaitement en droit d'étendre sa demande en degré d'appel ».

V.2. Appréciation

La décision attaquée mentionne « qu'en sus de sa demande initiale, l'appelant entend désormais réclamer des frais d'avocat pour 12.000€ et des frais de voyage pour 6.000€ ». Il résulte de ce motif que la Commission a considéré que le requérant avait bien introduit une demande pour ces deux postes. Il n'appartient pas au Conseil d'État, statuant comme juge de cassation, de substituer son appréciation sur la portée de la requête d'appel à celle portée par la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels et de décider à sa place que le requérant n'a formulé aucune demande relative à des frais d'avocat ou des frais de voyage. C'est également à tort que la partie adverse estime que le requérant n'a pas intérêt à son moyen dès lors qu'il n'a jamais indiqué dans son acte d'appel « qu'il aurait exposé des frais d'avocat et/ou des frais de voyage dont il solliciterait l'indemnisation auprès de la Commission ». Cet élément relatif à

l'indication de frais concrets auxquels le requérant aurait été exposé relève, en effet, également de l'appréciation de la Commission à laquelle il n'appartient pas au Conseil d'État, statuant au contentieux de la cassation, de se substituer. Pour le surplus, la décision attaquée rejette la demande pour « des frais d'avocat pour 12.000€ et des frais de voyage pour 6.000€ » au motif notamment que « cette double réclamation n'ayant pas été portée devant la commission statuant en première instance, la commission d'appel est sans compétence pour examiner cette demande nouvelle ». Le requérant justifie, dès lors, d'un intérêt à un moyen qui conteste ce motif en soutenant que ces demandes pouvaient être introduites dans l'acte d'appel car « l'affaire était toujours pendante devant la Commission ». L'exception d'irrecevabilité du moyen doit, dès lors, être rejetée.

L'article 42*sexies* de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres énonce ce qui suit :

« En cas d'acte de terrorisme, une victime ou un sauveteur occasionnel 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, § 1^{er}, 6°, § 2, 5° et § 3, 3°.

Ce montant peut être majoré par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ».

L'article 42*septies* de cette même loi prévoit, pour sa part, que :

« En cas d'acte de terrorisme, une victime ou un sauveteur occasionnel peut prétendre au remboursement des frais de voyage et de séjour nécessaires pour un montant maximal de 6000 euros, soit lorsque les faits se sont produits à l'étranger, soit lorsque les faits se sont produits en Belgique et que le requérant n'y résidait pas.

Ce montant peut être majoré par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres »

L'article 42*sexies* a été inséré par la loi du 3 février 2019 modifiant la loi du 1^{er} 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. L'article 42*septies* a, pour sa part, été inséré par la loi du 15 janvier 2019 modifiant la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres en ce qui concerne l'aide aux victimes du terrorisme. Ces deux lois du 15 janvier 2019 et du 3 février 2019 prévoient chacune que les articles 42*sexies* et 42*septies* s'appliquent « même si un dossier a déjà été introduit et clôturé par la commission avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Les demandeurs dont le dossier a déjà été clôturé avant l'entrée en vigueur de la présente loi doivent introduire une demande dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi » (article 14 de la loi du 15 janvier 2019 et article 14 de la loi du 3 février 2019).

En estimant que « cette double réclamation n’ayant pas été portée devant la commission statuant en première instance, la commission d’appel est sans compétence pour examiner cette demande nouvelle », la décision attaquée considère qu’une demande fondée sur les articles 42*sexies* et 42*septies* ne peut être introduite pour la première fois devant la chambre d’appel.

Ni la loi du 1^{er} août 1985, ni la loi du 15 janvier 2019, ni la loi du 3 février 2019 ne précise le moment où le dossier d’un demandeur est considéré comme clôturé. Les travaux parlementaires de ces lois n’apportent pas davantage de précisions claires et déterminantes. L’extrait cité par la partie adverse n’est, à cet égard, pas pertinent. Cet extrait se présente comme suit :

« L’octroi d’avances suppose une meilleure organisation et une manière plus rapide de travailler: l’idée de base est qu’au lieu de clôturer un dossier par un rapport, soumis pour avis aux parties, puis de prendre une décision à son propos, le président de la Commission puisse prendre immédiatement une décision et que les parties disposent du droit d’introduire un recours en révision contre cette décision; (ce recours en révision permet le plein exercice des droits de défense); cette manière de faire permet d’aller beaucoup plus vite dans la majorité des cas, ce qui est dans l’intérêt des victimes; en cas de désaccord des victimes, l’introduction du recours et le traitement de la demande de révision ne dureraient pas plus longtemps que la procédure actuelle. Ceci est l’objet du projet DOC 54 3259/001; (en vue de la mise en œuvre effective de ce système, le projet prévoit une organisation séparée pour le secrétariat de la "division terrorisme" de la Commission, et la délégation d’un président permanent) » (*Doc. Parl.*, Chambre, session 2017-2018, n°3258/003, pp. 62-63).

Cet extrait fait partie de l’exposé effectué par le Président de la Commission pour l’aide financière aux victimes d’actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels auditionné en tant qu’expert et concerne l’octroi d’avances et non les demandes d’intervention pour des frais d’avocats et des frais de voyage. Il ne permet, dès lors, pas d’éclairer la notion de « dossier clôturé » au sens des articles 14 de la loi du 15 janvier 2019 et 14 de la loi du 3 février 2019.

Par ailleurs, la version néerlandaise de ce même passage du rapport ne fait aucunement référence aux circonstances dans lesquelles un dossier serait clôturé, puisque sa deuxième phrase énonce que « Veeleer dan na afloop van het onderzoek van een dossier een verslag in te dienen dat vervolgens voor advies aan de partijen wordt voorgelegd, waarna een beslissing ter zake wordt genomen, ligt het in de bedoeling te bepalen dat de Commissievoorzitter onmiddellijk kan beslissen en dat de partijen een beroep tot herziening van die beslissing kunnen indienen (door dat beroep tot herziening kunnen de rechten van verdediging ten volle worden uitgeoefend) » (*idem*, p. 63).

À défaut de précision dans la législation ou dans les travaux parlementaires des mots « dossier clôturé par la commission », il y a lieu de se référer au sens courant de ces termes. Selon le dictionnaire *Le Grand Robert*, clôturer signifie « déclarer terminé, clos ; mettre fin à (quelque chose, un processus) ; clore, achever, terminer ». Il faut donc comprendre ces termes comme visant les dossiers dont le traitement est terminé par la commission sans que le législateur n'ait distingué selon le stade auquel il se trouve devant la commission : président siégeant seul en première instance ou chambre d'appel.

Aucune disposition des lois du 1^{er} août 1985, du 15 janvier 2019 et du 3 février 2019 n'impose, par ailleurs, de délai au demandeur dont le dossier n'est pas encore clôturé par la commission pour introduire ses demandes relatives aux frais d'avocat ou aux frais de voyage ou ne lui interdit d'introduire ces demandes dans son acte d'appel lorsqu'au moment de l'entrée en vigueur des lois des 15 janvier 2019 et 3 février 2019, son dossier était toujours pendant devant le président siégeant seul en première instance.

En estimant que « cette double réclamation n'ayant pas été portée devant la commission statuant en première instance, la commission d'appel est sans compétence pour examiner cette demande nouvelle », la décision attaquée méconnaît les articles 14 de la loi du 15 janvier 2019 et 14 de la loi du 3 février 2019, dispositions invoquées dans le développement du moyen.

Le deuxième moyen est, dès lors, fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

Le requérant prend un troisième moyen du défaut de motivation et de la violation de l'article 149 de la Constitution, de l'article 34^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres et de l'article 32, alinéa 1^{er}, 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.

Il fait grief à la décision attaquée « d'avoir examiné la demande uniquement sous l'angle des préjudices indemnisés par l'assurance AMLIN (frais médicaux, incapacité personnelle, etc.) » alors que la « requête d'appel, soumise à la commission, mentionne les frais d'avocats, les frais de voyage, et les frais de procédure » et que la Commission « devait répondre à tous les chefs de demande

portés devant elle ». Il observe que « si la décision attaquée indique dans sa globalité la raison pour laquelle la demande est jugée irrecevable, à savoir le fait de ne pas avoir "émis de réserves devant le premier juge", elle n'explique pas en quoi le requérant n'entre pas dans les conditions légales pour bénéficier de l'aide concernant les frais d'avocats, les frais de procédure ou les frais de voyage ».

La partie adverse estime que la chambre d'appel « a effectivement pris en considération, analysé et répondu à l'ensemble des griefs invoqués par le requérant dans le cadre de son recours ». Elle explique que, dans son acte d'appel, le requérant « reprochait au Président de la Commission de l'avoir débouté de sa demande sur la base de l'indemnisation offerte par la compagnie d'assurance AMLIN et ce, au motif principal qu'il conteste la validité de la transaction intervenue avec ledit assureur et au motif subsidiaire que la transaction n'indemniserait pas son incapacité économique et ne serait pas opposable au suspect de sorte qu'il pourrait exposer des frais d'avocat en vertu d'une éventuelle constitution de partie civile », que la chambre d'appel « répond effectivement à ces trois griefs » et qu'elle « n'a négligé aucun des éléments du dossier qui lui était soumis, qu'elle a pris en compte l'ensemble des points relevés par le requérant et qu'elle a énoncé, clairement et explicitement, les raisons pour lesquelles elle a débouté le requérant de son appel ». Après un rappel d'arrêts du Conseil d'État relatifs à la motivation de décisions de la Commission, elle fait valoir que le fait que la chambre d'appel « n'ait pas suivi le requérant dans son raisonnement ne peut aucunement être considéré comme un défaut de motivation » et « qu'à la lecture de l'acte attaqué, on comprend distinctement les motifs qui le fondent ». Elle avance, par ailleurs, qu'il est « erroné de prétendre, comme le fait à tort le requérant, que "la requête d'appel, soumise à la commission, mentionne les frais d'avocats, les frais de voyage, et les frais de procédure" », car « si l'acte d'appel fait référence aux articles 42*sexies* et 42*septies* de la loi du 1^{er} août 1985, le requérant n'y indique aucunement qu'il aurait exposé des frais d'avocat et/ou des frais de voyage dont il solliciterait l'indemnisation auprès de la Commission ». Elle souligne qu'il « appartenait uniquement à la Chambre d'appel de se prononcer sur les griefs soulevés par le requérant dans son recours, ce qu'elle fit », « qu'en vertu de l'article 42*sexies* de la loi du 1^{er} août 1985, une victime peut réclamer soit, les frais d'avocat visés par cette disposition soit, l'indemnité de procédure prévue à l'article 32, § 1^{er}, 6^o de la même loi », que les « deux chefs de demande ne peuvent dès lors être combinés » et que « le requérant indique, dans son acte d'appel, que "Les frais d'avocats liés à cette constitution (de partie civile) n'ont pas encore été exposés et ne le seront qu'à l'issue du procès pénal." ». Elle ajoute enfin, s'agissant des articles 43*ter*, alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1985 et 32, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 18 décembre 1986, « qu'il n'apparaît pas en quoi ces dispositions auraient été méconnues par l'acte attaqué » et qu'aucun

« développement n'apparaît à cet égard dans la requête en cassation ».

Le requérant réplique que « la Commission n'explique pas en quoi [il] n'entre pas dans les conditions légales pour bénéficier de l'aide concernant les frais d'avocats, les frais de procédure ou les frais de voyage » et qu'elle n'explique :

« - ni en quoi [il] n'entre pas dans les conditions légales pour bénéficier de l'aide concernant les frais d'avocats, les frais de procédure ou les frais de voyage;
- ni en quoi [il] ne pouvait pas être visé par la disposition transitoire;
- ni en quoi l'admission de demande nouvelle en degré d'appel n'était pas possible ».

VI.2. Appréciation

L'obligation de motivation des décisions de la commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels imposée par les articles 149 de la Constitution, 34^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres et 32 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 est une obligation de pure forme, étrangère à la valeur ou à la pertinence des motifs de la décision. Cette obligation impose à la commission de répondre de manière suffisante aux arguments des parties et de leur permettre de comprendre pourquoi elle a statué de la sorte et ne concerne pas l'exactitude des motifs. Une décision de la commission est motivée valablement, au regard de ces dispositions, lorsqu'elle indique clairement et sans équivoque les raisons, fussent-elles erronées ou illégales, qui l'ont déterminée à statuer comme elle l'a fait.

En l'espèce, le requérant reproche à la chambre d'appel de ne pas avoir motivé sa décision par rapport aux frais d'avocat, aux frais de procédure et aux frais de voyage.

S'agissant des frais de procédure, il ne ressort pas du dossier transmis par la commission que le requérant ait introduit une telle demande. Au cours de l'audience du 15 avril 2024, la partie requérante a été invitée à indiquer la pièce par laquelle elle avait saisi la commission d'une demande pour des frais de procédure. Son conseil a répondu que cette demande avait été formulée dans l'acte d'appel. Si celui-ci mentionne bien ces frais, cette mention figure, toutefois, dans l'explication qu'effectue le requérant dans son acte d'appel du contenu de l'article 32 de la loi du 1^{er} août 1985. Cette simple mention ne constitue pas l'introduction d'une demande pour des frais de procédure. Il ne peut, dès lors, être reproché à la chambre d'appel

de ne pas avoir examiné, dans sa décision, l'octroi de frais de procédure.

S'agissant des frais d'avocats et des frais de voyage, la décision attaquée explique, tout d'abord, que la chambre d'appel est sans compétence pour examiner ces demandes nouvelles dès lors qu'elles n'ont pas été portées devant la commission statuant en première instance et indique, ensuite, que le requérant « n'a en outre émis aucune demande de réserves (pour les futurs frais d'avocat et frais de voyage) devant le premier juge de la Commission ». La chambre d'appel de la commission répond ainsi aux demandes formulées par le requérant pour les frais d'avocats et de voyage et lui permet de comprendre pourquoi ces demandes sont rejetées.

Dès lors que la chambre appel permet au requérant de comprendre pourquoi elle ne fait pas droit à ses demandes, les dispositions invoquées à l'appui du moyen ne lui imposaient pas de motiver sa décision par rapport aux conditions permettant de bénéficier d'une aide concernant ces frais.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèses des parties

Le requérant prend un quatrième moyen du « principe du caractère subsidiaire de l'aide de la Commission » et de la violation de de l'article 42quinquies, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

Il expose qu'en vertu du principe de subsidiarité, « les victimes d'actes terroristes doivent en premier lieu se retourner vers leurs agresseurs, et les assureurs qui n'excluent pas le "risque terroriste" » et que s'il « apparaît que pour l'un des postes, la victime peut demander la réparation auprès d'une assurance, ou le paiement par un auteur, le principe de subsidiarité prévu par la loi demeure intégralement applicable, et la Commission déclare la demande recevable mais non fondée ». Il reproche à la décision attaquée d'être motivée par référence à son statut de solidarité nationale alors que ce statut est une reconnaissance de l'État belge qui « ne porte ni sur les frais d'avocats, ni sur les frais de procédure, ni sur les frais de voyage ». Il fait valoir d'une part que cette intervention, « par le biais du statut de solidarité nationale » vient en complément, qu'elle « est résiduaire, dès lors, toute réparation à laquelle donne droit le même fait dommageable, en est déduite, à l'exception de l'indemnisation résultant d'une assurance individuelle » et, d'autre part, que « cette

intervention de l'État ne peut pas être considérée comme une réparation effective et suffisante, au sens de l'article 42quinquies, § 1^{er}, 3° de la loi du 1^{er} août 1985 ». Il souligne que « le statut de solidarité nationale ne porte ni sur les frais d'avocats, ni sur les frais de procédure, ni sur les frais de voyage mais donne droit :

- Au remboursement de tous les frais médicaux, paramédicaux, pharmaceutiques et d'hospitalisation, ainsi que les frais d'appareils d'orthopédie et de prothèses nécessités par l'acte de terrorisme,
- A la gratuité des transports en commun de la STIB (et partout en Belgique si la victime directe se voit reconnaître 10% d'invalidité). Au remboursement des frais de transports si l'utilisation des transports en commun pour la victime et pour ses soins est difficile, à cause des actes de terrorisme. Il est possible d'introduire une demande de remboursement de ces frais de déplacement, via la mutuelle, qui transmettra la demande à la Commission d'experts de la CAAMI,
- A l'octroi d'une pension de dédommagement si la victime se voit reconnaître 10 % d'invalidité ».

Il en déduit que la décision attaquée en « motivant son refus sur base de la loi du 18 juillet 2017 octroyant un statut de solidarité nationale, viole le principe de subsidiarité de l'article 42quinquies, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 » et qu'il en va de même concernant les sommes versées par l'assureur puisque « celles-ci ne portaient ni sur les frais d'avocats, ni sur les frais de procédure, ni sur les frais de voyage ».

La partie adverse estime que « ce que sollicite en réalité le requérant du Conseil d'État dans le cadre du présent moyen s'apparente à contrôler l'appréciation, pourtant souveraine, portée par la Commission sur les faits dont elle était saisie », ce pour quoi il est incompétent. À titre subsidiaire, elle expose que « la Commission statue en équité et juge en opportunité de l'octroi de l'aide et de la fixation de son montant », que la commission « apprécie les éléments du dossier qui lui est soumis afin notamment d'évaluer si le préjudice du requérant est réparé 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" », que celle-ci « dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour ce faire », qu'il « résulte du système même et de son fondement que la victime d'un acte intentionnel de violence ou un sauveteur occasionnel ne se voit pas conférer un droit subjectif à l'octroi d'une aide de la part de l'Etat, mais un simple intérêt dont le contentieux a été attribué à une juridiction administrative, à savoir la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence », que la « Commission détient donc un pouvoir d'appréciation à la fois quant à l'opportunité de l'octroi de l'aide et quant à la fixation

de son montant dans les limites légales » et que « la réparation intégrale du préjudice n'est nullement garantie ». Elle explique que l'aide « est donc basée sur un principe de solidarité publique, le législateur ayant voulu qu'une aide soit refusée ou diminuée s'il apparaît que l'octroi d'une aide serait contraire à l'équité et choquerait l'opinion publique » et que cette aide « relève donc exclusivement d'un souci d'équité et revêt un caractère supplétif » sans que ne soit totalement garantie la réparation du préjudice. Elle estime qu'en « égard au principe sous-tendant le mécanisme instauré par la loi du 1^{er} août 1985 ainsi qu'aux éléments propres au cas d'espèce, il apparaît que la Commission a pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation et sans méconnaître la disposition reprise au moyen, que les sommes versées par la compagnie d'assurance AMLIN étaient effectivement de nature à indemniser, fut-ce partiellement mais de manière suffisante, le requérant et partant, qu'en raison du principe de subsidiarité légale, la demande d'indemnisation du requérant n'était pas fondée ». Elle rappelle qu'il « n'appartient pas au Conseil d'État, en sa qualité de juge de cassation, de substituer son appréciation à celle, souveraine, de la Commission quant à l'appréciation en équité de l'indemnité à laquelle le requérant pourrait prétendre ». Pour le surplus, elle observe qu'en « ce qu'il est relatif à la question des frais d'avocat, de procédure et de voyage, - le requérant soutenant que la décision attaquée méconnaîtrait l'article 42quinquies, § 1^{er}, 3^o de la loi du 1^{er} août 1985 au motif que ni le statut de solidarité nationale, ni l'indemnité versée par la compagnie d'assurance AMLIN ne porterait sur les frais d'avocat, les frais de procédure et les frais de voyage -, le présent moyen rejoint en réalité les moyens précédents ».

En réplique, le requérant renvoie à un arrêt du Conseil d'État selon lequel « dès lors que l'article 32, § 1^{er}, énumère les éléments du dommage subi sur lesquels la Commission se fonde pour l'octroi d'une aide, la Commission ne peut, sans violer cette dernière disposition, se limiter, quant à ces éléments, aux frais médicaux et à l'incapacité permanente partielle du demandeur pour déterminer le montant octroyé ». Il estime que le « même raisonnement doit être ainsi appliqué au cas d'espèce puisque les articles 42sexies et 42septies ajoute[nt] désormais à l'énumération de l'article 32 § 1^{er} deux éléments du dommage subi sur lesquels la Commission doit se fonder pour l'octroi d'une aide » et que la « Commission ne peut pas, sans violer ces dispositions et par conséquent le principe de subsidiarité de l'article 42quinquies § 1^{er}, se limiter à certains éléments pour déterminer le montant octroyé ». Il ajoute qu'il « ne s'agit pas en l'espèce de demander à Votre Conseil d'apprécier les montants qui ont été versés au requérant, mais d'établir que le principe de subsidiarité est violé dès lors qu'il est invoqué par la Commission à l'égard d'un élément du dommage qui n'est pas pris en charge par les responsables, une assurance ou un système de sécurité sociale ».

VII.2. Appréciation

Le quatrième moyen porte sur les frais d'avocat, les frais de procédure et les frais de voyage.

Ainsi qu'il l'a été exposé lors de l'examen du troisième moyen, le requérant n'a introduit devant la commission aucune demande portant sur des frais de procédure. Le moyen n'est, en conséquence, pas fondé en tant qu'il reproche à la décision attaquée d'avoir méconnu, en ce qui concerne les frais de procédure, « le principe de subsidiarité de l'article 42quinquies § 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1985 » dès lors qu'aucune demande portant sur ces frais n'a été examinée par la chambre d'appel.

S'agissant des frais d'avocat et des frais de voyage, la décision attaquée explique, tout d'abord, que la chambre d'appel est sans compétence pour examiner ces demandes nouvelles dès lors qu'elles n'ont pas été portées devant la commission statuant en première instance et indique, ensuite, que le requérant « n'a en outre émis aucune demande de réserves (pour les futurs frais d'avocat et frais de voyage) devant le premier juge de la Commission ». La chambre d'appel explique ainsi les raisons pour lesquelles elle ne fait pas droit à ces deux demandes. Les motifs que le requérant critique dans son quatrième moyen - motifs relatifs à l'indemnisation par une compagnie d'assurance et au statut de solidarité nationale - ne concernent pas les frais d'avocat et les frais de voyage. C'est donc à tort que le requérant soutient que les motifs qu'il critique dans le quatrième moyen ont méconnu, en ce qui concerne les frais d'avocat et les frais de voyage, « le principe de subsidiarité de l'article 42quinquies § 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1985 » dès lors que ces motifs ne concernent pas ces frais.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante demande de mettre les dépens à la charge de la partie adverse en ce compris une indemnité de procédure fixée à 700€. Ayant obtenu gain de cause, il y a lieu de faire droit à sa demande.

Les autres dépens doivent également être mis à la charge de la partie adverse.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision du 27 octobre 2020 rendue dans l'affaire M16-0343-22 par la chambre d'appel de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels est cassée.

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.

L'affaire est renvoyée devant une chambre d'appel de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 avril 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Katty Lauvau,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet