

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.759 du 24 septembre 2024

A. 238.737 /XI-24.355

En cause : M. K.,
ayant élu domicile chez
M^e Nathan MOURAUX, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État 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 mars 2023, la partie requérante sollicite la cassation de la décision rendue le 15 février 2023 par la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels dans l'affaire M22-2-0338.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 15.364 du 25 avril 2023 a déclaré le recours en cassation admissible (ECLI:BE:RVSCE:2024:ORD.15.364).

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

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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.

Une ordonnance du 5 août 2024 a fixé l'affaire à l'audience du 16 septembre 2024. Le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Nathan Mouraux, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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

Selon la décision attaquée, le requérant a été agressé le 7 mai 2018 par Y. H. Par un jugement rendu le 4 avril 2022, le tribunal correctionnel de Bruxelles a condamné Y. H. pour plusieurs préventions dont celle concernant le requérant.

Par une requête parvenue 13 avril 2022 au secrétariat de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, le requérant sollicite l'octroi d'une aide principale et déclare s'en remettre à la jurisprudence de la commission quant au montant à allouer.

Par une décision du 15 février 2023, la commission déclare « la demande recevable mais manifestement non fondée au motif que le requérant n'est pas une victime au sens de la loi du 1^{er} août 1985 n'ayant pas conservé un préjudice physique ou psychique important résultant directement de l'acte intentionnel de violence, au sens de la loi du 1^{er} août 1985 ». Il s'agit de la décision attaquée.

IV. Premier moyen

IV. 1. Thèses des parties

Le requérant prend un premier moyen « de la violation de l'article 31, 1^o, de la loi du 1^{er} août 1985, de l'erreur de fait comme de droit, de l'article 34^{ter} de la loi du 1^{er} août 1985 et de l'article 149 de la Constitution ».

Il fait valoir que la commission estime qu'il « ne serait pas une victime au sens de la loi du 1^{er} août 1985 dès lors qu'il n'aurait pas conservé un préjudice physique ou psychique important résultant directement de l'acte intentionnel de violence au sens de la loi du 1^{er} août 1985 et qu'aucun élément du dossier ne ferait état d'une invalidité ou d'une incapacité permanente liée directement à la nature de l'agression » et que la commission « a estimé que les séquelles médicales seraient nées d'une situation antérieure » alors « qu'il n'est pas prévu par la disposition visée au moyen qu'il devrait établir qu'il a conservé un préjudice physique ou psychique important en lien direct avec l'acte intentionnel de violence ou qu'il faudrait obligatoirement faire état d'une invalidité ou d'incapacité permanente, mais seulement qu'il a subi un préjudice physique ou psychique important en lien direct avec l'acte intentionnel de violence », « qu'il ressort à suffisance des pièces déposées [...] que les préjudices physique et psychique subis sont directement liés à l'acte intentionnel de violence qu'[elle] a subi et n'existaient pas antérieurement » et que la motivation de la décision contestée ne lui permet pas d'être certaine que la commission a effectivement examiné l'ensemble des pièces déposées.

Il explique qu'il « ressort clairement des rapports établis par une conseillère conjugale et familial – sexologue de février 2021 et par une psychiatre du 8 juin 2021 que l'agression subie [...] a causé une situation de stress post-traumatique et un arrêt de travail d'au moins trois années » et qu'il « était donc bien dans les conditions pour bénéficier d'une aide financière prévue par l'article 31, 1^o de la loi du 1^{er} août 1985 ». Il avance que la commission a fait une application erronée en fait comme en droit de cette disposition, car

- « la disposition précitée ne fixe pas comme condition à l'octroi d'une aide financière par la commission que la victime “conserve” un préjudice en lien avec l'acte intentionnel de violence subi », il « faut seulement qu'elle subisse un tel préjudice de manière subséquente audit acte », ce qui est, selon lui, le cas en l'espèce. Il souligne également qu'en indiquant « qu'aucun document du dossier ne fait état d'une invalidité ou d'une incapacité permanente liée directement à la nature de l'agression », la commission restreint le champ d'application de l'article 31, 1^o, de la loi du 1^{er} août 1985 aux invalidités ou incapacités qui

seraient permanentes alors que cette disposition « ne prévoit aucune condition de permanence du préjudice physique ou psychique important subi », les travaux parlementaires visant « le “stress post-traumatique” et une “incapacité de travail totale de longue durée” comme préjudice physique ou psychique subi, soit précisément ce qui est invoqué » ;

- il ne comprend pas l'affirmation selon laquelle « les séquelles médicales établies font état d'une situation antérieure au fait déjà altérée et ne met pas en évidence de conséquences liées au fait » dès lors que les « rapports médicaux déposés exposent, sans équivoque aucune, que l'agression subie [...] est la cause du préjudice physique et psychique subis » et que la « seule pièce qui fait état d'un suivi médical antérieur est le compte rendu de la consultation de la Docteur [O.] du 2018 – dont la commission paraît faire grand cas – d'où il ressort qu'il “est [suivie] par un psychologue depuis 8 ans” », mais dont on ne peut déduire que les préjudices physique et psychique invoqués seraient préexistants.

Il fait enfin valoir, s'agissant de l'obligation de motivation, qu'à la lecture de la décision attaquée, il « n'est pas en mesure de vérifier que la commission a effectivement examiné l'ensemble des pièces déposées », que la « commission semble avoir arrêté son analyse au seul compte rendu de la Docteur [O.] du 5 décembre 2018, qui est le seul mentionné dans les motifs de la décision », mais que les « autres rapports ou compte rendu de consultation ne sont pas évoqués, alors qu'ils permettent de démontrer l'existence des préjudices physiques ou psychiques invoqués ».

S'agissant de la motivation de la décision attaquée, la partie adverse expose que « le moyen apparaît irrecevable en tant que fondé sur “une erreur de fait comme de droit” » et souligne que « même l'erreur manifeste d'appréciation ne donne pas ouverture à cassation puisque comme juge de cassation, le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle, souveraine, portée par le juge du fond sur les faits dont il était saisi ». Elle rappelle ensuite que « suivant la jurisprudence constante du Conseil d'État, l'obligation de motiver les décisions de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels prescrite par l'article 34^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, seule disposition valablement visée au moyen, répond à une règle de forme en sorte qu'une décision est motivée au sens de cette disposition lorsque le juge indique clairement et sans équivoque les raisons, fussent-elles erronées et illégales, qui l'ont déterminé à statuer comme il l'a fait ». Elle estime qu'il « n'est pas contestable qu'en l'espèce, la décision attaquée contient une motivation qui répond et satisfait aux dispositions visées au moyen, fût-elle illégale ou incomplète aux yeux du requérant » et que cette motivation « permet [...]

au requérant de comprendre pourquoi la commission a déclaré sa demande d'aide recevable mais non fondée », ce qui suffit dès lors que « telle que motivée, la décision attaquée fait ressortir, dans son ensemble, les raisons pour lesquelles la demande d'aide formulée par le requérant n'a pas été acceptée ». Elle avance que « la circonstance qu'un élément repris dans la motivation serait erroné, en droit ou en fait, comme l'invoque le requérant, ne peut constituer une violation des article[s] 149 de la Constitution et 34^{ter} de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres ». Elle observe enfin que « la motivation de l'acte attaqué permet d'écarter les "craintes" exprimées par le requérant quant au fait de savoir si la commission a "effectivement examiné l'ensemble des pièces déposées" » puisqu'il « mentionne en effet notamment "vu le dossier de la procédure", ce qui implique qu'elle a eu connaissance de tous les éléments déposés par le requérant » et qu'elle « s'est également référée au rapport établi le 6 octobre 2022 par le rapporteur » qui détaille « l'autre rapport médical déposé par le requérant, et établi par le docteur [M. F.] en 2021 ». Elle en déduit que même « si l'acte attaqué ne mentionne en définitive que des extraits du rapport du docteur [O.], il ne peut en résulter, au vu des éléments repris ci-avant, que la commission n'aurait pas eu connaissance des autres éléments médicaux produits par le requérant pour démontrer l'existence, en son chef, d'un préjudice physique ou psychique ».

S'agissant de l'article 31, 1^o, de la loi du 1^{er} août 1985 précitée, la partie adverse rappelle que « la commission statue en équité (article 33 de la loi) », qu'elle « juge en opportunité de l'octroi de l'aide et de la fixation de son montant » et qu'il « résulte du système même mis en place par le législateur 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'État, 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 » qui apprécie « les éléments du dossier qui lui est soumis afin de déterminer, d'une part, si un requérant remplit les conditions prévues par l'article 31 de la loi et, d'autre part, d'évaluer les conditions prévues à l'article 31^{bis} de la même loi, 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" ». Elle souligne 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 relève que « l'aide octroyée 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 ». Elle explique ensuite que

« l'article 31,1°, permet, quant à lui, à la commission d'octroyer une aide financière aux personnes qui subissent un préjudice physique ou psychique important résultant directement d'un acte intentionnel de violence », que « le législateur, suivi en cela par la commission, exige, dans le chef de la victime, un dommage corporel dépassant un certain seuil de gravité » et qu'il « ne suffit donc pas, comme soutenu erronément par le requérant, que celui-ci démontre l'existence d'un préjudice "de manière subséquente audit acte" », mais qu'il « lui faut démontrer des séquelles, qui plus est des séquelles importantes ». Elle fait valoir que « les documents déposés par le requérant à l'appui de sa demande d'aide ne font état d'aucune invalidité ou incapacité permanente », mais « attestent juste que le requérant a été suivi ou est encore suivi médicalement et qu'il a été constaté une amélioration sensible de son état ». Elle en déduit qu'il « ne peut dès lors être reproché à la commission, statuant en équité et tenant compte de son pouvoir discrétionnaire, d'avoir estimé qu'en l'espèce, l'octroi d'une aide financière "ne se justifie que lorsqu'un rapport d'expertise médicale a dûment constaté l'existence d'une invalidité ou d'une incapacité permanente liée directement à la nature de l'agression" et que constatant "qu'aucun document du dossier ne fait état d'une invalidité ou d'une incapacité permanente liée directement à la nature de l'agression", elle ait estimé devoir refuser l'octroi au requérant de l'aide sollicitée ». Elle explique que la « motivation de l'acte attaqué ne permet pas de déceler une quelconque violation de l'article 31,1°, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres : la commission n'a ni restreint le champ d'application de cette disposition, ni interprété de manière déraisonnable les documents médicaux déposés par le requérant à l'appui de sa demande » et soutient qu'au « regard du mécanisme instauré par la loi du 1^{er} août 1985 ainsi que des 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 le requérant ne pouvait prétendre à la reconnaissance de la qualité de victime au sens d'une personne ayant été victime d'un trouble psychique ou physique important ». Enfin, elle expose que le constat opéré par la commission selon laquelle « les séquelles médicales établies font état d'une situation antérieure au fait déjà altérée et ne met pas en évidence de conséquences liées au fait » repose « sur le rapport établi par le Docteur [O.] en 2018, lequel précise que le requérant est suivi par une psychologue depuis 8 ans » de telle sorte qu'il « n'est donc pas inexact de relever, comme l'acte attaqué le fait, l'existence "d'une situation antérieure au fait déjà altérée" » et qu'en « tout état de cause, quand bien même cette formulation serait inappropriée, *quod non*, le grief du requérant serait sans intérêt dès lors que l'acte attaqué repose sur un constat premier et primordial : l'absence de séquelle physique ou psychique importante ».

Le requérant réplique qu'il conserve bel et bien un préjudice conséquent,

et ce même si son état physique ou psychique s'améliore et qu'il n'a, au jour de la rédaction du mémoire, toujours pas recommencé à travailler notamment en raison des séquelles qui perdurent. Il explique que si la commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, « elle en use de manière déraisonnable en exigeant que le préjudice soit permanent » et qu'une « telle application de l'article 31, 1° de la loi du 1^{er} août 1985 restreint lourdement les hypothèses dans lesquelles une indemnisation peut être octroyée et contrevient donc à l'objectif de solidarité collective poursuivi par le législateur ». Il ajoute « qu'un suivi auprès d'un psychologue n'est en rien révélateur d'une situation "altérée" », qu'une « telle thérapie est également réalisée par des personnes en parfait état de bien-être physique ou psychique souhaitant uniquement pouvoir disposer d'un espace de discussion avec une personne [de] confiance » et que, dans un tel cas, « elle est en quelque sorte suivi[e] "à titre préventif", ce qui était [son] cas [...] durant les 8 années mentionnées ».

IV.2. Appréciation

Le dispositif de la décision attaquée indique que la commission « déclare la demande recevable mais manifestement non fondée au motif que le requérant n'est pas une victime au sens de la loi du 1^{er} août 1985 n'ayant pas conservé un préjudice physique ou psychique important résultant directement de l'acte intentionnel de violence, au sens de la loi du 1^{er} août 1985 ». Ce constat que « le requérant n'est pas une victime au sens de la loi du 1^{er} août 1985 n'ayant pas conservé un préjudice physique ou psychique important résultant directement de l'acte intentionnel de violence, au sens de la loi du 1^{er} août 1985 » constitue la raison pour laquelle la commission a donc pris sa décision.

La décision attaquée explique, à cet égard, qu'« on entend, par préjudice physique ou psychique important : un stress post traumatique, une invalidité ou une incapacité de travail permanente, une incapacité de travail totale de longue durée et/ou un préjudice esthétique de grade 2 minimum sur l'échelle habituellement utilisée de 7 (*Doc. Parl.*, 4^{ème} session de la 50^{ème} législature Chambre, 0626/002 (2001-2002) page 9) », que « la jurisprudence habituelle de la commission considère l'octroi d'une aide financière dès lors qu'un rapport d'expertise médicale a dûment constaté l'existence d'une invalidité ou d'une incapacité permanente liée directement à la nature de l'agression », qu'en l'espèce, « aucun document du dossier ne fait état d'une invalidité ou d'une incapacité permanente liée directement à la nature de l'agression » et que « les séquelles médicales établies font état d'une situation antérieure au fait déjà altérée et ne met pas en évidence de conséquences liées au fait ».

L'article 31 de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres prévoit que la commission « peut octroyer une aide financière : 1° aux personnes qui subissent un préjudice physique ou psychique important résultant directement d'un acte intentionnel de violence [...] ».

Les travaux parlementaires relatifs à cette disposition précisent ce qui suit :

« La subdivision entre “victimes directes et indirectes” est maintenue. Le premier point de l'article 2 vise les victimes “directes”, c'est-à-dire celles à l'encontre desquelles l'acte intentionnel de violence a été commis (voyez la jurisprudence de la commission dans le rapport d'activités, 1998-1999). Elles doivent subir un “préjudice physique ou psychique important” résultant directement de l'acte intentionnel de violence. On entend par là : un stress post-traumatique, une invalidité ou incapacité de travail permanente, une incapacité de travail totale de longue durée et/ou un préjudice esthétique de grade 2 minimum sur l'échelle habituellement utilisée de 7. Il faut que ce préjudice apparaisse d'un rapport d'expertise établi par un médecin requis » (*Doc. Parl. chambre*, session 2001-2002, n° 0626/002, p. 9).

L'article 32, § 1^{er}, de cette même loi précise que :

« Pour l'octroi d'une aide aux personnes visées à l'article 31, 1°, la commission se fonde exclusivement sur les éléments suivants du dommage subi :

- 1° le dommage moral ;
- 2° les frais médicaux et d'hospitalisation, en ce compris les frais de prothèses ;
- 3° l'invalidité temporaire ou permanente ;
- 4° une perte ou une diminution de revenus résultant de l'incapacité de travail temporaire ou permanente ;
- 5° le dommage esthétique ;
- 6° les frais de procédure, y compris l'indemnité de procédure ;
- 7° les frais matériels ;
- 8° le dommage résultant de la perte d'une ou de plusieurs années de scolarité ;
- 9° le dommage exceptionnel découlant de l'incertitude de longue durée quant à l'identité et aux motifs de l'auteur ou des auteurs ».

Les travaux parlementaires soulignent que « la commission n'assure pas la réparation intégrale du préjudice mais octroie une aide financière en équité pour les postes de dommage qui sont énumérés de manière large mais néanmoins limitative à l'article 32 » (*Doc. Parl. chambre*, session 2001-2002, n° 0626/002, p. 11). Une invalidité temporaire ou une perte ou une diminution de revenus résultant d'une incapacité de travail temporaire peuvent donc constituer un préjudice important indemnisable par la commission.

En énonçant que « la jurisprudence habituelle de la commission considère l'octroi d'une aide financière dès lors qu'un rapport d'expertise médicale a dûment constaté l'existence d'une invalidité ou d'une incapacité permanente liée

directement à la nature de l'agression » et qu'en l'espèce, « aucun document du dossier ne fait état d'une invalidité ou d'une incapacité permanente liée directement à la nature de l'agression » et en n'examinant la demande du requérant qu'au regard d'une invalidité ou une incapacité permanente, la décision attaquée limite le préjudice important visé à l'article 31, 1^o, de la loi du 1^{er} août 1985 aux seules invalidités et incapacités permanentes et méconnaît la portée de cette disposition.

Par ailleurs, 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 et 34^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres 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.

À l'appui de sa demande, le requérant a déposé plusieurs rapports médicaux. Seul le rapport du docteur [O.] est repris dans la décision attaquée sous le titre « Séquelles médicales ». Aucun élément de la décision attaquée ne permet de comprendre les raisons pour lesquelles la commission n'a pas tenu compte des autres rapports, ni même si elle les a examinés. Les mentions « Vu le dossier de la procédure » et « Vu le rapport établi le 6 octobre 2022 » ne permettent pas d'établir à elles seules que la commission a bien pris en compte tous les rapports médicaux déposés par le requérant et dont celui-ci soutient qu'ils « exposent, sans équivoque aucune, que l'agression subie [...] est la cause du préjudice physique et psychique subis ».

En ne motivant pas sa décision à l'égard des rapports médicaux déposés par le requérant et en ne permettant, dès lors, pas à celui-ci de comprendre la raison pour laquelle ces rapports ne sont pas de nature à établir l'existence d'un préjudice physique ou psychique important résultant directement d'un acte intentionnel de violence pouvant faire l'objet d'une aide financière, la commission a également méconnu les articles 149 de la Constitution et 34^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

Le premier moyen est fondé en tant qu'il invoque la violation des articles 149 de la Constitution et 31, 1^o, et 34^{ter} de la loi du 1^{er} août 1985 portant des

mesures fiscales et autres. Il n'y a pas lieu de statuer sur le second moyen qui ne peut mener à une cassation plus étendue.

V. 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 770 euros. 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 15 février 2023 rendue dans l'affaire M22-2-0338 par la commission pour l'aide 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 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 la commission pour l'aide 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 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 septembre 2024, par la XI^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Emmanuel Jacubowitz,
Florence Van Hove,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Nathalie Van Laer