

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.290 du 5 novembre 2024

A. 239.643 /XI-24.485

En cause : P.F.,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie TISON, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle,

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 juillet 2023, la partie requérante sollicite la cassation de la décision de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels prise le 21 juin 2023, sous le numéro de rôle général M22-0944-85 « déclarant la demande irrecevable ».

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 15.581 du 11 septembre 2023 a déclaré le recours en cassation admissible en ses premier et troisième moyens.

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

M. Benoit 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 11 septembre 2024 a fixé l'affaire à l'audience du 14 octobre 2024. Le rapport a été notifié aux parties.

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

La requérante, comparaisant en personne, M^e Jean-Louis Leuckx, *loco* M^e Nathalie Tison, 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

Il résulte de la décision attaquée que la partie requérante est la fille d'une des victimes des « Tueurs du Brabant », tuée le 27 septembre 1985, que le 13 octobre 2022, elle a sollicité l'octroi d'une aide exceptionnelle et que, le 21 juin 2023, la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels a déclaré cette demande irrecevable « ayant été introduite au-delà [du] délai de forclusion ». Il s'agit de la décision dont la cassation est demandée.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen « de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 3 et 4 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 en ce qui concerne l'aide aux victimes dans les affaires non élucidées en précisant son pouvoir d'enquête ».

Elle observe qu'à la différence de l'article 3 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 en ce qui concerne l'aide aux victimes dans des affaires non élucidées et précisant son pouvoir d'enquête, l'article 4 de cette loi ne précise pas que le délai d'introduction de la demande est prescrit « à peine de forclusion ». Elle en déduit « qu'en ce qui concerne les demandes relatives à des dossiers déjà clôturés, le délai d'introduction de trois ans n'est pas prévu "à peine de forclusion" et, partant, n'est pas prévu à peine de nullité ». Elle soutient que « si elle pouvait constater que la demande a été introduite plus de trois ans après la date du 3 février 2019, la Commission ne pouvait raisonnablement pas conclure que demande était forclosée et, partant, déclarer la demande irrecevable ».

Dans son mémoire en réplique, elle ajoute qu'en « en ce qui concerne le délai de l'article 4 de la loi du 3 février 2019 précitée », « il n'existe aucune indication sur la volonté du pouvoir normatif » et qu'« aucune conséquence n'est attachée à son dépassement » de telle sorte que « le délai de l'article 4 de la loi du 3 février 2019 précitée est, non pas un délai de rigueur, mais un délai d'ordre ». Elle rappelle également que « conformément aux règles de la procédure judiciaire, il n'existe pas de nullité sans texte et il n'existe pas de nullité sans grief » et constate que « l'article 4 de la loi du 3 février 2019 précitée ne prévoit aucune nullité et que l'absence de respect du délai de l'article 4 de la loi du 3 février 2019 précitée ne cause aucun grief ».

IV.2. Appréciation

Le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de l'excès de pouvoir, ce vice n'étant pas de ceux ouvrant à cassation aux termes de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et l'invocation de l'excès de pouvoir ne dispensant donc pas, sous peine d'être imprécis, de l'indication de la règle précise de droit dont la violation est invoquée.

Le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'article 3 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 en ce qui concerne l'aide aux victimes dans des affaires non élucidées et précisant son pouvoir d'enquête, à défaut d'indiquer en quoi la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels aurait méconnu cette disposition. Le grief formulé dans le moyen reproche, en effet, uniquement à la commission d'avoir méconnu l'article 4 de cette loi.

L'article 3 de la loi du 3 février 2019 précitée remplace l'article 37*bis* de la loi du 1^{er} août 1985 portant des dispositions fiscales et autres par ce qui suit :

« Si l'auteur reste inconnu et qu'il n'y a pas eu une décision de classement sans suite parce que l'auteur est inconnu ni de décision de non-lieu parce que l'auteur est inconnu, la commission peut alors octroyer une aide exceptionnelle en cas de dommage visé à l'article 32, § 1^{er}, 9°, à l'article 32, § 2, 7°, ou à l'article 32, § 3, 4°, sans préjudice de l'application des articles 31 à 33, § 1^{er}.

L'aide exceptionnelle est octroyée par acte intentionnel de violence et par requérant pour un dommage excédant 500 euros et est limitée au montant de 125 000 euros. Si le demandeur a déjà reçu une aide d'urgence, une aide ou un complément d'aide, il faut en déduire le montant.

À peine de forclusion, la demande tendant à l'octroi d'une aide exceptionnelle est introduite dans les dix ans à compter du jour de la décision de la commission concernant l'aide visée à l'article 31*bis*. L'aide exceptionnelle ne peut être octroyée que si plus de dix années se sont écoulées depuis les faits pour lesquels l'aide exceptionnelle est demandée ».

Cette disposition prévoit donc une aide exceptionnelle pour les victimes d'affaires non élucidées dans lesquelles l'enquête peut durer exceptionnellement longtemps sans qu'un auteur ne puisse être identifié. Le législateur a estimé que « l'incertitude qui règne pendant des années quant à l'identité et aux motifs de l'auteur cause un dommage exceptionnel aux victimes » et qu'il convient de leur permettre d'obtenir une aide exceptionnelle visant « rencontrer, non pas les conséquences d'une agression dont le responsable n'a pas été découvert, mais "le dommage exceptionnel découlant de l'incertitude de longue durée quant à l'identité et aux motifs de l'auteur ou des auteurs", c'est-à-dire le fait qu'en dépit d'une enquête très longue et minutieuse le ou les auteurs de l'acte intentionnel de violence n'ont pas été découverts et que l'on ignore toujours leurs motifs » (Voir *Doc Parl. Chambre*, sess.2017-2018, n°3261/001, pp. 4-5 et pp. 6-8). Cette aide doit, à peine de forclusion, être demandée dans un délai de 10 ans à compter de la décision de la commission ayant octroyé l'aide visée à l'article 31*bis* de la loi du 1^{er} août 1985.

L'article 4 de la loi du 3 février 2019 précitée dispose comme suit :

« L'article 37*bis* de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, tel que remplacé par l'article 3 de la présente loi s'applique aux dommages subis

résultant d'un acte intentionnel de violence 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 les trois années qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi ».

Cette disposition, qui prend place sous le chapitre « Disposition transitoire », a pour objectif d'éviter des « situations injustes » et permettre aux victimes dont le dossier a déjà été clôturé plus de 10 ans auparavant d'introduire une demande dans une période de transition de trois ans à dater de l'entrée en vigueur de la loi. L'exposé des motifs précise ainsi que :

« Cet article concerne une disposition transitoire relative à l'article 3 de ce projet de loi qui portent sur le poste de dommage exceptionnel créé pour les enquêtes qui durent longtemps; nous pensons en particulier aux victimes des tueurs du Brabant. Une période de transition de 3 ans est prévue en vue de permettre à des victimes d'affaires anciennes, dans lesquelles la Commission a rendu une décision il y a plus de dix ans, d'introduire quand même une demande pour faire valoir leur préjudice exceptionnel » (Voir *Doc Parl. Chambre*, sess.2018-2019, n°3261/001, p.8 et *Doc Parl. Chambre*, sess.2017-2018, n°3258/003, p. 8).

Il est exact qu'ainsi que le soutient la partie requérante, l'article 4 ne mentionne pas que l'introduction de la demande « dans les trois années qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi » doit être effectuée « à peine de forclusion ». Cette absence n'implique, toutefois, pas, par définition, que ce délai est un simple délai d'ordre indicatif dépourvu de toute conséquence. Pour déterminer si ce délai constitue un délai d'ordre ou de rigueur, il convient de tenir compte de la volonté explicite ou implicite du pouvoir normatif qui peut ressortir de l'objet et de la formulation du délai à respecter. Le délai doit être considéré comme un délai d'ordre notamment s'il n'y a aucune indication sur la volonté du pouvoir normatif et si aucune conséquence n'est attachée à son dépassement, ou s'il est prescrit dans l'intérêt de l'autorité.

En l'espèce, l'article 4 de la loi du 3 février 2019 est une disposition transitoire, soit « une disposition destinée à permettre le passage du régime ancien au régime nouveau et n'a donc qu'une justification limitée dans le temps » (*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, p. 89). L'intention du législateur en adoptant l'article 4 de la loi du 3 février 2019 était bien de permettre, pendant une durée limitée, à certaines victimes de bénéficier de l'aide exceptionnelle prévue par l'article 37bis alors qu'elles n'y avaient, en principe, pas accès. La volonté implicite, mais certaine du législateur était clairement ici de limiter à une période de 3 ans cette possibilité et, par voie de conséquence, de ne pas permettre l'accès à l'aide exceptionnelle à ces victimes particulières en-dehors de ce délai de 3 ans. Il s'agit donc bien d'un délai de rigueur imposant, à peine d'irrecevabilité, l'introduction de la demande d'aide exceptionnelle, dans un délai de 3 ans.

En considérant que le délai qu'il prévoit est un délai de forclusion, la commission n'a, dès lors, pas méconnu l'article 4 de la loi du 3 février 2019 précitée.

Le premier moyen est pour partie irrecevable et pour partie non fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un troisième moyen « de l'excès de pouvoir, de la violation de l'article 149 de la Constitution, de l'article 34^{ter} de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, 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, du défaut de motivation et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle explique qu'elle a fait valoir, lors de l'audience devant la commission, des « circonstances concrètes susceptibles d'interrompre ou de suspendre le délai d'introduction de la demande devant la Commission », mais que la Commission expose uniquement « que le délai d'introduction de la demande n'a pas été respecté et que la demande est irrecevable » sans répondre « au moyen relatif à l'interruption ou la suspension du délai d'introduction de la demande en violation des principes visés au moyen ».

La partie adverse répond que la partie requérante n'a « en aucune manière » « avancé ou exposé un argument relatif à l'interruption ou à la suspension du délai de trois ans prévu à l'article 4 de la loi du 3 février 2019 » et que la « lecture de l'acte attaqué [...] permet d'apercevoir que la requérante s'est limitée à l'audience du 22 mai 2023 de la Commission à expliquer sa situation personnelle et la raison pour laquelle sa demande n'a été introduite qu'en octobre 2022 ». Elle en déduit qu'en « faisant grief à l'acte attaqué de n'avoir pas répondu “au moyen relatif à l'interruption ou la suspension du délai d'introduction de la demande en violation des principes visés au moyen” [...], le troisième moyen s'avère non fondé puisque le moyen prétendument avancé devant la Commission n'a pas et n'a jamais été développé par la requérante devant celle-ci » et qu'il s'agit donc d'une argumentation développée pour la première fois en degré de cassation administrative. Elle rappelle, en outre, la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle « l'excès de pouvoir ne constitue pas un moyen de cassation au sens de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et que l'erreur manifeste d'appréciation ne peut

être invoquée puisque comme juge de cassation, le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle portée souverainement par le juge du fond ».

La partie requérante réplique qu'à « la lecture attentive de l'acte attaqué et, plus précisément, du compte rendu des explications données par la requérante lors de l'audience devant la Commission, on constate qu'elle reconnaît qu'elle a déposé sa demande en retard, qu'elle expose les motifs de cette demande tardive et, partant, sauf à faire preuve d'une mauvaise foi sans borne, qu'elle avance “un argument relatif à l'interruption ou à la suspension du délai de trois ans prévu à l'article 4 de la loi du 3 février 2019” ».

V.2. Appréciation

Le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de l'excès de pouvoir, ce vice n'étant pas de ceux ouvrant à cassation aux termes de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et l'invocation de l'excès de pouvoir ne dispensant donc pas, sous peine d'être imprécis, de l'indication de la règle précise de droit dont la violation est invoquée.

En tant qu'il est pris de l'erreur manifeste d'appréciation, le moyen est également irrecevable, car le Conseil d'État ne peut, comme juge de cassation, substituer sa propre appréciation des faits à celle de la juridiction d'instance.

L'obligation de motivation des décisions de la commission pour l'aide financière 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, la partie requérante a exposé, dans sa demande d'aide exceptionnelle, qu'elle « demande aux membres de la Commission de déclarer cette requête recevable et ce, malgré le délai des 3 ans dépassé. En effet, durant ces 3

années décidées par l'Etat après plus de 30 ans d'enquête et d'affaire non résolue, la requérante a été confrontée à la fois à plusieurs périodes de confinement ne lui permettant pas de s'adresser à un service pouvant l'aider à rédiger cette requête mais également et surtout a été victime de 3 AVC dont le premier s'est déclaré en février 2019, quelques jours après avoir reçu le courrier de la Commission l'informant de ce nouveau délai ». Il ressort, par ailleurs, de l'arrêt attaqué, qu'au cours de l'audience, la partie requérante a expliqué que le retard dans l'introduction de sa demande était notamment dû aux 3 AVC qu'elle avait subis et qui avaient nécessité beaucoup de temps de récupération et au confinement pendant la période Covid. Ce faisant, la partie requérante a fait valoir des éléments qui justifiaient, selon elle, l'introduction tardive de sa demande et qui peuvent être raisonnablement être compris comme des arguments relatifs à « l'interruption ou la suspension du délai d'introduction de la demande en violation des principes visés au moyen ». Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il ne s'agit pas d'une argumentation nouvelle soulevée pour la première fois en cassation, mais bien d'une argumentation qui a été soumise à l'appréciation de la commission.

En ne motivant pas sa décision à l'égard de ces éléments et en ne permettant, dès lors, pas à la partie requérante de comprendre la raison pour laquelle ces éléments ne permettent pas de conclure à la recevabilité *ratione temporis* de sa demande d'aide exceptionnelle, la commission a méconnu 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.

Le troisième moyen est, dans cette mesure, fondé.

VI. 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 €. 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 21 juin 2023 rendue dans l'affaire M22-0944-85 par 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 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 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 novembre 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Emmanuel Jacobowitz,
Katty Lauvau,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Nathalie Van Laer