

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.501 du 14 octobre 2025

A. 244.215/XI-25.052

En cause : **N. D.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Anne WERDING, avocat,
 rue Louvrex 55-57
 4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
la 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 17 février 2025, la partie requérante sollicite la cassation de « la décision du 20 janvier 2025 rendue par la 2^{ème} chambre de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (ci-après la Commission), n° M14-2-0504 ».

II. Procédure

L'ordonnance n° 16.286 du 15 mai 2025 a déclaré le recours en cassation admissible.

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 19 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 18 septembre 2025, les parties ont été convoquées à l'audience du 13 octobre 2025 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Marine Wilmet, *loco* M^e Anne Werding, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Chloé Vanden Eynde, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis.

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. Exposé des faits

Par une requête datée du 13 mai 2014, la partie requérante a sollicité auprès de la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels une aide d'urgence d'un montant de 1.399,35€. Le 13 juin 2018, la Commission a décrété le désistement de cette demande d'aide d'urgence.

Par un courrier daté du 18 octobre 2018, reçu le 22 octobre 2018, la partie requérante a introduit, auprès de la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, une demande d'aide principale en précisant s'en remettre à la jurisprudence de la Commission quant au montant à allouer. Elle a joint à sa demande un jugement du Tribunal de première instance de Liège du 28 octobre 2015 condamnant H-E I. à une peine de 12 ans d'emprisonnement et le condamnant également à payer à la partie requérante qui s'était constituée partie civile la somme de 1.250€ à titre définitif.

À la demande de la partie requérante, l'examen de son dossier a été mis en suspens par la Commission dans l'attente d'une décision de la Cour du Travail de

Liège saisie dans le cadre d'un accident sur le chemin du travail. La Cour du Travail a rendu son arrêt le 26 juin 2023.

Le 20 janvier 2025, la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels a accordé à la partie requérante une aide principale de 1.250€ dont aucune part n'est attribuée au titre de remplacement de revenu. Il s'agit de la décision attaquée qui est notamment motivée comme suit :

« Tenant compte d'une part,

- que l'article 31 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1985 stipule que "les personnes qui subissent un préjudice physique ou psychique important résultant directement d'un acte intentionnel de violence peuvent demander une aide";
- que pour l'octroi d'une aide aux personnes visées à l'article 31, 1^{er}, l'article 32 §1^{er} 1^{er} stipule que la Commission se fonde notamment sur le dommage résultant du préjudice moral;
- que pour l'octroi d'une aide aux personnes visées à l'article 31, 1^{er}, l'article 32 §1^{er} 3^{er} stipule que la Commission se fonde notamment sur le dommage résultant de l'invalidité temporaire ou permanente;
- que l'expert retient un taux d'invalidité permanente de 35 % avec répercussion en termes d'incapacité économique à l'âge de 24 ans;

d'autre part,

- que, dans ce cadre d'équité, il y a lieu de rappeler qu'en vertu du principe indemnitaire, en matière de préjudice corporel, le principe de la réparation intégrale consiste, non pas à un rétablissement de l'état antérieur (lequel est impossible), mais bien à replacer la victime "aussi exactement que possible" dans la situation où elle se serait trouvée si le dommage n'était pas survenu. En application de ce principe, la victime ne peut se voir allouer des indemnités qui excèdent le préjudice subi, fixé par jugement rendu le 28 octobre 2015 par la 19^{ème} chambre correctionnelle de première instance de Liège à l'égard duquel la partie requérante n'a pas fait appel et ne remet donc pas en cause le montant de [...] 1.250 € à titre définitif;
- que l'article 33 §1 prévoit que le montant de l'aide est fixé en équité;
- qu'il y a lieu de considérer que la Commission, statuant également en équité, s'inspire de ladite décision. »

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de l'article 19 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État étant d'avis que le moyen unique est fondé et qu'il y a lieu de casser la décision attaquée.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un moyen unique de la violation « des articles 32§1 et 33 de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres », « des articles 10 et 11 de la Constitution », « de l'article 149 de la Constitution » et « de l'article 34^{ter}, alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres ».

Elle reproche à la Commission d'avoir décidé qu'elle « ne peut se voir allouer des indemnités qui excèdent le préjudice subi, fixé par jugement rendu le 28 octobre 2015 par la 19^{ème} chambre correctionnelle de première instance de liège à l'égard duquel la partie requérante n'a pas fait appel et ne remet pas en cause le montant de 1.250 € à titre définitif » alors que la Commission « statue non seulement en équité, mais, encore, elle n'est pas tenue par l'autorité de chose jugée d'une décision judiciaire ayant statué précédemment sur les intérêts civils de la partie requérante ». Elle avance que telle est bien la jurisprudence de la Commission et que son rapporteur a rappelé dans son rapport du 29 mai 2024 rendu dans le cadre du présent dossier que « la Commission n'est pas tenue par l'autorité de chose jugée d'une décision judiciaire ayant statué précédemment sur les intérêts civils de la partie requérante ». Elle se réfère à un arrêt n° 178.880 du 23 janvier 2008 (ECLI:BE:RVSCE:2008:ARR.178.880) et en déduit que la « décision rendue viole ainsi la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres en ce qu'elle prétend être tenue par une autorité de chose jugée du jugement du 28 octobre 2015 ». Elle estime qu'elle viole également « les articles 10 et 11 de la Constitution en opérant une différence de traitement injustifiée entre la partie requérante et d'autres victimes d'actes intentionnels de violence dans les affaires desquelles la Commission décide ne pas être tenue par l'autorité de chose jugée d'une décision judiciaire ayant statué précédemment sur les intérêts civils et ce sans justification raisonnable ».

La partie adverse expose que la Commission statue en équité, qu'elle juge en opportunité de l'octroi de l'aide et de la fixation de son montant et qu'elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de l'octroi de l'aide et quant à la fixation de son montant dans les limites légales de telle sorte que la réparation intégrale du préjudice n'est nullement garantie. Elle rappelle que l'aide est 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 qu'elle « relève donc exclusivement d'un souci d'équité et revêt un caractère supplétif ». Elle ajoute que l'aide « est donc forfaitaire

et subsidiaire (article 31*bis* §1^{er}, 5° de la loi) » et qu’il « ne s’agit en aucun cas d’une réparation intégrale des dommages subis ». Elle souligne, en outre, que « la combinaison des articles 31*bis*, 32 et 33 permet ainsi à la Commission d’indemniser un requérant “en équité” dans l’hypothèse où celui-ci peut prétendre à l’un ou plusieurs des dommages prévus à l’article 32 et pour autant que la réparation de ce(s) préjudice(s) ne peut pas être assurée de façon effective et suffisante par l’auteur ou le civilement responsable, par un régime de sécurité sociale ou par une assurance privée, ou de toute autre manière ».

La partie adverse expose ensuite que, statuant en équité, « la Commission a estimé pouvoir “s’inspirer” du jugement prononcé le 28 octobre 2015 par la 19^{ème} Chambre correctionnelle de première instance de Liège, division Liège, et a dès lors accordé à la requérante une aide principale de 1.250 EUR dont aucune part n’est attribuée au titre de remplacement de revenu ». Elle fait valoir que « “s’inspirer d’un jugement” ne signifie pas, contrairement à ce que prétend la requérante, que la Commission s’estimerait tenue par une autorité de chose jugée de ce jugement ». Elle observe que « nulle part dans la décision attaquée, la Commission ne soutient qu’elle serait tenue par l’autorité de chose jugée du jugement correctionnel du 28 octobre 2015 » et que celle-ci constate tout au plus « qu’elle ne peut allouer à la requérante une aide qui excèderait le préjudice tel qu’évalué dans ledit jugement “à l’égard duquel la partie requérante n’a pas fait appel et ne remet donc pas en cause le montant de 1.250 EUR à titre définitif” ». Elle souligne que la jurisprudence invoquée par la partie requérante concerne une autre hypothèse et constate que « si aucune disposition de la loi n’oblige la Commission à s’en tenir aux dommages et intérêts déterminés par une décision judiciaire, rien ne l’empêche en revanche, aux fins de déterminer en équité l’aide sollicitée par la requérante, de tenir compte, ou de “s’inspirer” de l’évaluation résultant d’une telle décision judiciaire ». Elle note que la « motivation utilisée par la Commission souligne en outre que l’aide octroyée par la Commission est “subsidiaire”, en ce qu’elle ne peut consister à indemniser la requérante de l’ensemble des préjudices subis à la suite des faits du 7 janvier 2011 ». Enfin, elle considère qu’en « ce qu’il soutient que la décision attaquée violerait les dispositions visées au moyen “en ce qu’elle prétend être tenue par une autorité de chose jugée du jugement du 28 octobre 2015”, le moyen unique repose sur une analyse incorrecte de la décision attaquée ou encore sur une prémisse inexacte » et qu’il en découle « une absence de violation des articles 10 et 11 de la Constitution ».

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante expose que, contrairement à ce que soutient le mémoire en réponse, « la Commission décide de ne pas pouvoir allouer des indemnités qui excèdent le préjudice fixé par le jugement et

estime ainsi être liée, sur ce point, par le jugement rendu » et « ne s'inspire donc pas simplement du jugement rendu ».

Au cours de l'audience du 13 octobre 2025, le conseil de la partie adverse a indiqué que la Commission s'est inspirée de la décision judiciaire sans se sentir liée par celle-ci et que rien ne l'empêchait de s'inspirer de cette décision. Elle a ajouté que la Commission ne pouvait accorder plus que la juridiction judiciaire sauf à considérer qu'une personne pourrait obtenir devant la Commission un montant plus important que si elle ne réunissait pas les conditions pour la saisir.

V.2. Appréciation

L'exposé d'un moyen de cassation, prescrit par l'article 3, § 2, 9°, de l'arrêté royal 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État, requiert non seulement d'indiquer quelles sont les normes qui auraient été violées mais également d'expliquer d'une manière compréhensible les raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Une explication compréhensible suppose que la partie requérante expose l'entière de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques ou d'en trouver le fondement juridique. Il appartient par ailleurs à la partie requérante d'exposer, pour chaque grief qu'elle formule, la règle de droit qui aurait été violée par l'arrêt entrepris. Il n'y a, dès lors, lieu d'examiner les griefs du moyen qu'en tant que la partie requérante y effectue un lien clair entre la critique formulée et la règle de droit qu'elle estime violée. En l'espèce, si la partie requérante invoque une violation des 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, elle ne soulève aucun grief de motivation et n'explique pas en quoi la Commission aurait méconnu ces dispositions.

Si la décision attaquée indique que « la Commission, statuant également en équité, s'inspire de ladite décision », à savoir le jugement du 28 octobre 2015, elle mentionne aussi qu'en application du principe indemnitaire, « la victime ne peut se voir allouer des indemnités qui excèdent le préjudice subi, fixé par jugement rendu le 28 octobre 2015 par la 19^{ème} chambre correctionnelle de première instance de Liège à l'égard duquel la partie requérante n'a pas fait appel et ne remet donc pas en cause le montant de [...] 1.250 € à titre définitif ». Il est permis de déduire de cette motivation que si la Commission a choisi de s'inspirer du jugement du 28 octobre 2015, elle a également estimé être liée, en ce qui concerne le montant maximal d'aide qu'elle pourrait octroyer, par l'indemnisation accordée par le Tribunal de première instance de Liège.

Selon l'article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, « le montant de l'aide est fixé en équité ».

L'article 31*bis*, § 1^{er}, 5^o, de cette loi précise, au titre de condition d'octroi d'une aide, que « la réparation du préjudice ne peut pas être assurée de façon effective et suffisante par l'auteur ou le civilement responsable, par un régime de sécurité sociale ou par une assurance privée, ou de toute autre manière » et consacre, dès lors, le caractère subsidiaire de l'aide.

L'article 31*bis*, § 1^{er}, 4^o, précise, par ailleurs, que :

« Lorsque l'auteur est connu, le requérant doit tenter d'obtenir réparation de son préjudice en s'étant constitué partie civile, en ayant procédé à une citation directe ou en ayant intenté une procédure devant un tribunal civil.
La requête ne pourra toutefois être introduite, selon le cas, qu'après qu'il aura été statué sur l'action publique par une décision judiciaire passée en force de chose jugée ou qu'après une décision du tribunal civil passée en force de chose jugée sur l'imputabilité ou l'indemnisation du dommage.
La demande est introduite dans un délai de cinq ans.
Le délai prend cours, selon le cas, à partir du jour où il a été statué définitivement sur l'action publique par une décision coulée en force de chose jugée, prononcée par une juridiction d'instruction ou de jugement, du jour où une décision sur les intérêts civils, coulée en force de chose jugée, a été prononcée par la juridiction répressive postérieurement à la décision sur l'action publique, ou du jour où une décision, coulée en force de chose jugée, sur l'imputabilité ou l'indemnisation du dommage, a été prononcée par un tribunal civil ».

En l'espèce, la partie requérante a obtenu, auprès du Tribunal de première instance de Liège, la condamnation de l'auteur des faits à réparer le préjudice subi, celui-ci étant évalué à une somme de 1.250€ allouée à titre définitif.

Dans une telle hypothèse où la victime a obtenu la condamnation de l'auteur des faits à l'indemniser, il convient de déterminer si le caractère subsidiaire de l'aide autorise la Commission à octroyer une aide d'un montant supérieur à celui accordé par le tribunal de première instance pour le même dommage ou si, au contraire, la Commission est liée par cette décision judiciaire de telle sorte que le montant fixé dans celle-ci constitue le montant maximum de l'aide qui peut être octroyée.

Une telle question excède les limites des débats succincts. Les conclusions du rapport ne peuvent, dès lors, à ce stade, être suivies. L'affaire n'est, en conséquence, pas en état d'être tranchée définitivement et doit être renvoyée à la procédure ordinaire.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 14 octobre 2025, par la XI^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Nathalie Van Laer,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Nathalie Van Laer