

TRAVAIL DE FIN D'ÉTUDES
en vue de l'obtention du titre de

**BACHELIER EN
DROIT**

Année académique 2022-2023

***L'indemnisation des victimes
d'infractions terroristes en Belgique:
une procédure trop complexe?***

Présenté par

DAOUST Laure

Je souhaite remercier vivement toutes les personnes qui m'ont aidée dans l'élaboration de ce travail de fin d'études et tout particulièrement:

*Mon promoteur, **Maitre Fabien Greffe**, pour ses conseils, ainsi que ses critiques constructives.*

***Madame Isabelle Paulissen et mes parents**, pour la relecture de ce travail.*

1 INTRODUCTION

Nous sommes le 22 mars 2016, deux attentats terroristes frappent la Belgique: le premier a lieu dans le hall des départs de l'aéroport de Bruxelles-Zaventem et le second dans la station de métro Maelbeek. Le bilan est le suivant: 32 morts et plus de 400 blessés.

À l'époque, la Belgique fait face à un problème majeur: aucune disposition du droit positif belge ne consacre l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme. Or, les nombreuses victimes subissent des conséquences à la fois physiques, psychologiques et financières engendrées par ces attentats¹.

C'est dans une optique de solidarité nationale que le législateur belge a alors adopté plusieurs textes légaux consacrant la matière de l'indemnisation des victimes du terrorisme².

Néanmoins, le système belge reste très complexe, en ce sens que les victimes doivent s'adresser à de nombreux débiteurs afin d'espérer obtenir une indemnisation de leurs préjudices. En outre, le droit belge ne contient à ce jour aucune règle générale permettant d'indemniser de manière simple et efficace les victimes du terrorisme. De nombreux professionnels du droit affirment que ces dernières font face à des procédures administratives tellement lourdes qu'elles sont parfois forcées de renoncer à leurs droits.

LA BELGIQUE RESPECTE-T-ELLE RÉELLEMENT LES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES DIFFÉRENTES DIRECTIVES EUROPÉENNES EN LA MATIÈRE AINSI QUE LES DROITS QU'ELLES CONFÈRENT AUX VICTIMES DU TERRORISME?

NE SERAIT-IL PAS JUDICIEUX D'INSTAURER UN SYSTÈME UNIQUE D'INDEMNISATION BASÉ SUR LE MODÈLE DU SYSTÈME FRANÇAIS AFIN DE GARANTIR UNE RÉPARATION INTÉGRALE DES DOMMAGES SUBIS PAR LES VICTIMES D'ACTES DE TERRORISME?

¹ ESTIENNE, N., « Chapitre 2. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit belge », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 28.

² *Ibidem*.

2 DÉFINITION DES CONCEPTS

2.1 L'INFRACTION TERRORISTE

Selon l'article 137, § 1^{er} du Code pénal:

*"Constitue une infraction terroriste, l'infraction prévue aux §§ 2 et 3 qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale et est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale."*³

Parmi ces infractions, on retrouve notamment:

"§2. 1° l'homicide volontaire ou les coups et blessures volontaires [...];

2° la prise d'otage [...];

3° l'enlèvement [...];

4° la destruction ou la dégradation massives [...] ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables;

11° la tentative [...] de commettre les délits visés au présent paragraphe.

"§3. [...] 3° la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture d'armes nucléaires, radiologiques ou chimiques, l'utilisation d'armes nucléaires, biologiques, radiologiques ou chimiques, ainsi que la recherche et le développement d'armes radiologiques ou chimiques;

*"6° la menace de réaliser l'une des infractions énumérées au § 2 ou au présent paragraphe."*⁴

³ C. pén., art. 137, § 1^{er}.

⁴ C. pén., art. 137, §§ 2 et 3.

2.2 LA VICTIME DU TERRORISME

Le considérant 27 de la directive 2017/541/UE du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme définit, sur base de l'article 2 de la directive 2012/29/UE, la victime du terrorisme comme:

*"Toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique, mentale ou émotionnelle, ou une perte matérielle, dans la mesure où ce préjudice a été directement causé par une infraction terroriste, ou un membre de la famille d'une personne dont le décès résulte directement d'une infraction terroriste et qui a subi un préjudice du fait du décès de cette personne."*⁵

L'article 2 de la loi du 18 juillet 2017 distingue trois catégories de victimes:

"La victime directe: la victime qui se trouvait sur les lieux de l'acte de terrorisme au moment de cet acte;

"La victime indirecte: la victime qui est soit un successible [...] jusqu'au deuxième degré inclus d'une victime directe, soit un allié de la victime directe jusqu'au même degré inclus, ainsi que la personne qui peut prouver un rapport affectif durable avec la victime directe au moment du fait dommageable;

*"L'ayant droit: le conjoint survivant ou le cohabitant légal ou de fait survivant de la victime directe et les enfants à charge au moment de l'acte de terrorisme de la victime directe décédée à cause de l'acte de terrorisme."*⁶

2.3 L'INDEMNISATION

L'indemnisation peut être définie comme une compensation d'ordre financier due par une partie à une autre dans le but de réparer le préjudice subi par cette dernière. Ce dommage peut être corporel, moral ou patrimonial et résulter ou non d'une relation contractuelle⁷.

⁵ Directive (UE) n° 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017, relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, considérant 27, *J.O.U.E.*, L 88 du 31 mars 2017, p. 10.

⁶ L. 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, art. 2, *M.B.*, 4 août 2017, p. 77667.

⁷ BRAUDO, Serge. *Dictionnaire juridique* [en ligne]. Indemnisation - Définition. Disponible sur <<https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/indemnisation.php>> (consulté le 28 février 2023).

3 SYSTÈME BELGE D'INDEMNISATION DES VICTIMES DU TERRORISME

En Belgique, l'indemnisation accordée à chaque victime varie selon le lieu de commission de l'acte terroriste, ainsi que des circonstances dans lesquelles celui-ci a été perpétré.

Ce système est à l'origine de nombreuses disparités de traitement entre les victimes et fait donc l'objet de multiples critiques⁸.

3.1 LES DIFFÉRENTS DÉBITEURS

La réparation des préjudices subis par les victimes aurait pu être réclamée directement auprès des auteurs des attentats sur base des **articles 1382 et 1383 du Code civil**⁹ consacrant le droit commun de la responsabilité civile. Cependant, il est évident que la plupart de ces auteurs, faut-il encore qu'ils soient connus, ne disposent pas de moyens financiers suffisants que pour assumer la totalité des indemnités dues aux victimes¹⁰.

C'est la raison pour laquelle des lois particulières en la matière ont été édictées par le législateur belge. En outre, depuis les attentats du 22 mars 2016 à Bruxelles, le droit belge a fait l'objet de nombreuses modifications législatives afin notamment de renforcer la solidarité nationale au profit des victimes du terrorisme¹¹.

Ainsi, nous allons analyser les différents organismes auxquels les victimes du terrorisme peuvent s'adresser afin d'obtenir la réparation de leurs préjudices physiques, psychiques, matériels, etc.

⁸ LEDUC, F., « Chapitre 6. Rapport de synthèse sur l'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 85.

⁹ C. civ., art. 1382 et 1383.

¹⁰ ESTIENNE, N., « Chapitre 2. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit belge », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 30.

¹¹ *Ibidem*.

Les démarches administratives étant parfois complexes, les victimes ont la possibilité de s'adresser à des **services d'aide aux victimes**. Ces derniers sont reconnus par la Fédération Wallonie-Bruxelles et il en existe au minimum un par arrondissement judiciaire. Ils offrent une aide à la fois sociale et psychologique selon les besoins spécifiques de chaque victime. La durée de l'accompagnement pourra varier selon les cas¹².

3.1.1 LES ASSURANCES¹³

En Belgique, c'est le secteur privé des assurances qui est le débiteur majeur des indemnités des victimes du terrorisme. Diverses assurances, notamment celles de responsabilité civile ou d'accident du travail, couvrent les dommages résultant d'actes de terrorisme.

3.1.1.1 La loi du 1^{er} avril 2007

Tout d'abord, l'**article 2 de la loi du 1^{er} avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme** définit le terrorisme comme:

*"Une action ou une menace d'action organisée dans la clandestinité à des fins idéologiques, politiques, ethniques ou religieuses, exécutée individuellement ou en groupe et attentant à des personnes ou détruisant partiellement ou totalement la valeur économique d'un bien matériel ou immatériel, soit en vue d'impressionner le public, de créer un climat d'insécurité ou de faire pression sur les autorités, soit en vue d'entraver la circulation et le fonctionnement normal d'un service ou d'une entreprise."*¹⁴

Cette loi consacre une solidarité entre les assureurs et les réassureurs; ainsi qu'un partenariat entre ces derniers et l'Etat. Cette association avec les pouvoirs publics a pour but de couvrir globalement les répercussions des actes terroristes à hauteur d'un milliard d'euros, indexés chaque année. Les assureurs peuvent rejoindre l'ASBL Terrorism Reinsurance and Insurance Pool (TRIP) afin de répartir les risques entre les différents membres.

¹² VICTIMES. *Site web Victimes.be* [en ligne]. Vous avez besoin d'une aide sociale ou d'une aide psychologique? Disponible sur: <<https://victimes.cfwb.be/besoin-daide/ou-trouver-de-laide/vous-avez-besoin-dune-aide-sociale-ou-dune-aide-psychologique/>> (consulté le 8 avril 2023).

¹³ ESTIENNE, N., « Chapitre 2. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit belge », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 28-33.

¹⁴ L. du 1^{er} avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, art. 2, *M.B.*, 15 mai 2007, p. 26350.

L'**article 3, §3** prévoit que l'Etat n'interviendra que si l'ASBL TRIP ne dispose pas des moyens suffisants pour indemniser tous les assurés¹⁵. Dans ce cas, l'**article 7, §2** précise que les dommages aux personnes seront indemnisés en premier lieu et les dommages moraux seulement dans un second temps¹⁶.

L'**article 10, §2** consacre, quant à lui, l'interdiction d'exclure le risque de terrorisme dans certains contrats d'assurance couvrant les accidents du travail, la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, la prévention des incendies et explosions, etc.¹⁷.

Néanmoins, cette loi permet uniquement d'indemniser les victimes ayant contracté des assurances qui couvrent le risque de terrorisme.

Enfin, conformément à l'**article 17**, l'Etat est subrogé dans les droits de la victime contre l'assureur lorsqu'il a indemnisé la victime avant que l'assureur n'ait pu intervenir¹⁸.

3.1.1.2 La loi du 30 juillet 1979

Ensuite, la **loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances** prévoit, dans le chef des exploitants d'établissements habituellement accessibles au public, l'obligation de contracter une assurance en cas d'incendie ou d'explosion, ainsi qu'une responsabilité objective de l'exploitant lorsqu'un incendie ou une explosion a lieu. La victime ne doit donc pas démontrer de faute dans le chef de l'exploitant afin d'obtenir l'indemnisation de son dommage.

Cependant, cette indemnisation qui est en principe intégrale, est en réalité limitée à 25 millions d'euros par sinistre à l'égard de l'assureur qui couvre la responsabilité de l'exploitant.

C'est sur cette base notamment que les victimes de l'attentat perpétré le 22 mars 2016 à l'aéroport de Zaventem ont pu être indemnisées.

¹⁵ L. du 1^{er} avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, art. 3, § 3, *M.B.*, 15 mai 2007, p. 26350.

¹⁶ *Ibidem*, art. 7, § 2.

¹⁷ *Ibidem*, art. 10, § 2.

¹⁸ *Ibidem*, art. 17.

En outre, il ressort de l'analyse de l'arrêt n°2021/RG/727 du 7 mars 2023 de la Cour d'appel de Mons que les dispositions de cette loi peuvent également être appliquées aux victimes de l'explosion ayant eu lieu le 22 mars 2016 dans la station de métro de Maelbeek¹⁹.

Ainsi, selon l'article 8 de la loi du 30 juillet 1979:

*"Les personnes physiques ou morales visées à l'article 7, § 2, sont objectivement responsables tant des dommages corporels que des dégâts matériels causés aux tiers par un incendie ou une explosion, sans préjudice de tout recours de droit commun contre les responsables du sinistre."*²⁰

De plus, l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 février 1991 concernant les établissements soumis au chapitre II de la loi du 30 juillet 1979 dispose que:

"Les dispositions du chapitre II de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances sont applicables aux catégories d'établissements suivantes:

*"(...) 23° les gares, l'ensemble des installations de métro et les aéroports."*²¹

Dans cette affaire, la partie appelante est un inspecteur de la police judiciaire fédérale de Charleroi. Lors des attentats de Bruxelles du 22 mars 2016, il a été amené à se rendre dans la station de métro Maelbeek afin de relever les différents indices.

Depuis lors, il souffre d'un stress post-traumatique, lequel se manifeste par des angoisses nocturnes et un trouble de la concentration. Le 5 septembre 2016, une incapacité de travail permanente partielle de 2 % lui a été reconnue. L'appelant est donc considéré comme victime d'un accident du travail.

¹⁹ Mons (2e ch.), 7 mars 2023, inédit (disponible sur <https://www.stradalex.com/fr/sl_src_publ_jur_be/document/capp_ARR_20230307_2021-RG-727-FR>, consulté le 17 mai 2023).

²⁰ L. du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, art. 8, *M.B.*, 20 septembre 1979.

²¹ A.R. du 28 février 1991 concernant les établissements soumis au chapitre II de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, art. 1, *M.B.*, 13 avril 1991.

ETHIAS est l'assureur de la responsabilité civile objective de la STIB. Cependant, il refuse d'indemniser l'appelant, au motif que ce dernier **ne dispose pas de la qualité de tiers, qu'il n'y a pas de lien causal entre son préjudice et l'attentat et que son préjudice ne rentre pas dans les conditions de l'article 8** de la loi du 30 juillet 1979.

Concernant les dommages réparables selon l'article précité, la Cour affirme que les dommages psychiques ne peuvent être exclus étant donné qu'indemniser les dégâts matériels et non pas les dommages psychiques constituerait une forme de discrimination en ce sens qu'il ne ressort pas de la volonté du législateur de procéder de la sorte.

À propos de la notion de tiers, celle-ci n'est pas consacrée par la loi. Toutefois, après analyse des travaux préparatoires, la Cour constate que le législateur n'avait pas l'intention de limiter la portée de la notion de tiers. La doctrine rejoint cet avis en ajoutant qu'une interprétation littérale doit être appliquée.

Quant au lien causal entre le préjudice psychique et l'attentat, celui-ci est effectivement établi étant donné que si l'explosion n'avait pas eu lieu, l'inspecteur de police n'aurait subi aucun dommage.

3.1.1.3 La loi du 21 novembre 1989

Par ailleurs, l'**article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs** prévoit la réparation intégrale et automatique du dommage subi par les victimes directes et leurs ayants droit lorsqu'un accident de la circulation impliquant un véhicule automoteur a lieu et que, de ce fait, la victime directe a subi des lésions corporelles²².

Les victimes de l'attentat survenu le 22 mars 2016 dans la station de métro Maelbeek ont pu être indemnisées sur base de cette disposition légale.

En effet, initialement, l'**article 1^{er}** de cette loi définit les véhicules automoteurs comme "*les véhicules destinés à circuler sur le sol et qui peuvent être actionnés par une force mécanique sans être liés à une voie ferrée*"²³.

²² L. du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, art. 29bis, *M. B.*, 8 décembre 1989, p. 20122.

²³ *Ibidem*, art. 1.

Toutefois, l'**article 29bis, §1^{er}, al. 2** prévoit que *"en cas d'accident de la circulation impliquant un véhicule automoteur lié à une voie ferrée, l'obligation de réparer les dommages incombe au propriétaire de ce véhicule."*²⁴.

Dans un **arrêt du 30 septembre 2010**, la Cour de cassation a ainsi affirmé que le véhicule lié à une voie ferrée est impliqué *"lorsqu'il existe un lien quelconque entre le véhicule et l'accident, indépendamment de l'existence d'une faute imputable au propriétaire du véhicule"*²⁵.

3.1.1.4 **La loi du 10 avril 1971**

Enfin, la **loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail** consacre l'obligation, pour chaque employeur, de souscrire à une assurance contre les accidents du travail au profit de ses employés²⁶.

En outre, l'**article 21 de la loi du 1^{er} avril 2007** prévoit que *"l'accident causé par le terrorisme [...] et survenu pendant l'exécution du contrat de travail, est considéré comme étant survenu par le fait de l'exécution du contrat de travail"*²⁷.

3.1.1.5 **Conclusion**

Ce sont donc des assureurs privés qui indemnisent les victimes de manière forfaitaire. Cependant, tous les préjudices ne sont pas couverts par ces assurances et les victimes ne pourront donc pas obtenir la réparation intégrale de leurs dommages.

En outre, les dommages matériels seront, quant à eux, indemnisés par les assurances de biens éventuellement souscrites par les victimes. Elles ont en effet l'obligation de couvrir le risque terroriste.

Ce système d'indemnisation des victimes par le biais des assurances privées pose alors un réel problème lorsque l'acte terroriste est perpétré dans un lieu non assuré et que, de ce fait, certaines victimes ne reçoivent aucune indemnisation.

²⁴L. du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, art. 29bis, *M. B.*, 8 décembre 1989, p. 20122.

²⁵ Cass. (1^e ch.), 30 septembre 2010; *R.G.A.R.*, 2010/10, p. 14698 (disponible sur <https://www.stradalex.com/fr/sl_rev_utu/toc/rgar_2010_10-fr/doc/rgar2010_10p14698>; consulté le 7 mai 2023).

²⁶ L. du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, art. 49, *M.B.*, 24 avril 1971, p. 5201.

²⁷ L. du 1^{er} avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, art. 21, *M.B.*, 15 mai 2007, p. 26350.

3.1.2 LE FONDS SPÉCIAL D'AIDE AUX VICTIMES D'ACTES INTENTIONNELS DE VIOLENCE²⁸

À côté de ces assurances privées, les victimes d'actes de terrorisme peuvent également solliciter une aide financière de la part de l'Etat belge.

La **loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres** a instauré un régime d'aide financière par le biais du Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels; lequel fait partie du budget du Service Public Fédéral Justice.

Le but du législateur à travers cet organisme est de créer une certaine solidarité entre les Belges en cas de survenance d'évènements majeurs tels que les attentats terroristes. Les dommages corporels subis par les victimes ne seront donc pas intégralement pris en charge par le Fonds parce que ce n'est pas un régime d'indemnisation.

Toutes les victimes d'actes intentionnels de violence perpétrés en Belgique peuvent bénéficier de cette solidarité nationale.

Concernant le financement du Fonds, suivant l'**article 29 de la loi du 1^{er} août 1985**, lorsqu'une personne est condamnée par une juridiction pénale à une peine principale correctionnelle ou criminelle, elle doit payer une contribution qui sert à financer le Fonds²⁹.

C'est la **Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels** qui statue en équité et de manière motivée sur les demandes d'aides que les victimes lui introduisent, conformément à l'**article 42ter de la loi du 1^{er} août 1985**³⁰. Cette juridiction administrative aura également pour mission de payer aux victimes les aides financières qu'elle leur accorde. Les victimes ont la possibilité d'exercer un appel à l'encontre de l'ordonnance rendue par la Commission. Lorsque la chambre d'appel de la division terrorisme rend sa décision, les victimes peuvent également entamer un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, et ce en vertu de l'**article 42undecies de cette même loi**³¹.

²⁸ ESTIENNE, N., « Chapitre 2. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit belge », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 33-35.

²⁹ L. du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, art. 29, *M.B.*, 6 août 1985, p. 11305.

³⁰ *Ibidem*, art. 42ter.

³¹ *Ibidem*, art. 42undecies.

3.1.2.1 Les types d'aides financières³²

Il existe trois types d'aides financières allouées aux victimes du terrorisme: **l'avance**, **l'aide financière** (aussi appelée aide principale) et **l'aide complémentaire**. Ces aides compensent à la fois les dommages physiques et psychologiques. Dans tous les cas, pour obtenir une aide, le dommage doit être de minimum € 500,00 et l'aide accordée est plafonnée à € 125 000,00. Autrement dit, toute aide accordée par la division terrorisme, le montant perçu in fine par la victime ne pourra pas dépasser ce plafond.

D'autre part, ce régime comporte une particularité selon laquelle l'aide financière ne sera accordée aux victimes que si ces dernières ne peuvent obtenir la réparation de leur préjudice d'aucune autre manière. Ce **caractère subsidiaire** de l'intervention de la Commission est consacré par **l'article 42quinquies, §1^{er}, 3^o de la loi du 1^{er} août 1985**³³. Avant de solliciter une aide financière auprès de la Commission, les victimes du terrorisme doivent donc s'adresser à l'auteur de faits, aux assurances, aux mutuelles et aux autorités étrangères compétentes lorsque l'attentat a été perpétré dans un autre Etat membre.

En outre, **l'article 42sedecies de la loi du 1^{er} août 1985** accorde à l'Etat belge un **droit de subrogation** dans les droits de la victime à l'encontre de l'auteur de l'infraction, ainsi que le droit d'être remboursé de son intervention si la victime obtient par la suite une autre compensation pour son dommage³⁴.

Néanmoins, une fois que l'acte est reconnu comme fait de terrorisme par arrêté royal, **l'article 42terdecies de la loi du 1^{er} août 1985** prévoit la possibilité pour la Commission d'accorder une **avance** aux victimes si un retard de l'aide financière risque d'engendrer un dommage important à ces dernières. L'article précise que dans le cas d'un acte de terrorisme, l'urgence est toujours présumée³⁵.

³² SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE. *Site web du Service public fédéral Justice: Victimes de terrorisme* [en ligne]. SPF Justice. Types d'aide financière. Disponible sur <https://justice.belgium.be/fr/themes/que_faire_comme/victime/aide_financiere/terrorisme/types_daide_financiere> (consulté le 28 février 2023).

³³ L. du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, art. 42quinquies, §1^{er}, 3^o, *M.B.*, 6 août 1985, p. 11305.

³⁴ *Ibidem*, art. 42sedecies.

³⁵ *Ibidem*, art. 42terdecies.

Enfin, si le dommage s'est aggravé, la victime pourra obtenir une **aide complémentaire** de la part de la Commission en vertu de l'**article 42quaterdecies de la loi du 1^{er} août 1985**. Elle devra formuler sa demande dans les 10 ans de l'octroi de l'aide financière et le montant de cette dernière sera déduite du complément d'aide plafonné à € 125 000,00³⁶.

3.1.2.2 Modifications législatives³⁷

Quelques mois après les attentats du 22 mars 2016, des modifications ont été apportées à la loi du 1^{er} août 1985, par la **loi du 31 mai 2016**. Il est toutefois intéressant de signaler que ces modifications ne concernent pas spécifiquement les victimes d'actes de terrorisme, mais plus largement les victimes d'actes intentionnels de violence.

Cette loi prévoit entre autres que l'aide financière principale est plafonnée à € 125 000,00 et non plus à € 62 000,00 et que l'aide d'urgence est de maximum € 30 000,00 et non plus € 15 000,00³⁸.

En outre, elle permet maintenant à toutes les victimes indirectes de bénéficier de l'aide financière alors qu'auparavant seuls les proches des victimes décédées pouvaient la demander et non pas les proches des victimes blessées³⁹.

3.1.2.3 Les victimes⁴⁰

Différentes victimes peuvent bénéficier de cette aide financière: les victimes directes, les proches d'une victime décédée, les proches d'une victime non décédée ou disparue et les sauveteurs occasionnels et leurs proches.

Pour chaque catégorie de victimes, différents dommages seront pris en charge.

³⁶ L. du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, art. 42quaterdecies, *M.B.*, 6 août 1985, p. 11305.

³⁷ ESTIENNE, N., « Chapitre 2. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit belge », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 35.

³⁸ L. du 31 mai 2016 modifiant la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, art. 5 et 7, *M. B.*, 17 juin 2016, p. 36657.

³⁹ *Ibidem*, art. 3.

⁴⁰ SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE. *Site web du Service public fédéral Justice* [en ligne]. SPF Justice. Guide de l'aide financière. Disponible sur <https://justice.belgium.be/fr/themes/que_faire_comme/victime/aide_financiere/terrorisme/guide> (consulté le 7 mai 2023).

La **victime directe** pourra demander une aide financière pour le dommage moral, l'incapacité/invalidité temporaire/permanente, le préjudice esthétique, la perte de revenus, les frais de soins de santé, les frais matériels à hauteur de € 1 250,00 maximum, les frais de procédure pour un montant maximum de € 6 000,00, les frais d'avocat pour maximum € 12 000,00⁴¹, la perte d'années de scolarité et enfin les frais de voyage/séjour pour € 6 000,00 maximum⁴².

Lorsque la personne est décédée, ses ayants droit pourront en outre revendiquer la perte d'aliments et les frais funéraires.

La **victime indirecte** est le successible jusqu'au deuxième degré, l'allié jusqu'au deuxième degré d'une personne décédée ou blessée suite à un acte intentionnel de violence ou la personne qui vivait dans un rapport de famille durable avec la personne décédée/blessée.

Une expertise médicale pourra être sollicitée par la Commission, pour les victimes directes uniquement, afin d'évaluer leurs séquelles lorsque ces dernières seront consolidées. Ainsi, l'Office médico-légal pourra énumérer les postes de dommages à prendre en charge par la Commission, suivant notamment le degré d'incapacité/invalidité de chaque victime.

3.1.2.4 Les conditions d'octroi⁴³

Pour que la victime directe de terrorisme puisse obtenir une aide financière de la part de l'Etat belge, plusieurs conditions énumérées aux **articles 31 et 42quinquies, §1^{er} de la loi du 1^{er} août 1985** doivent être remplies.

Tout d'abord, l'aide ne pourra être sollicitée que si la victime a subi un préjudice physique ou psychique important⁴⁴. L'**article 33, §2 de la loi du 1^{er} août 1985** consacre l'existence d'un seuil de € 500,00 en-dessous duquel le Fonds n'interviendra pas⁴⁵. Lorsqu'une invalidité permanente de minimum 5 % découle de ce dommage, il sera jugé comme suffisamment grave pour nécessiter l'intervention du Fonds. Les séquelles doivent donc être définitives pour que la victime puisse obtenir une aide financière.

⁴¹ L. du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, art. 42sexies, *M.B.*, 6 août 1985, p. 11305.

⁴² *Ibidem*, art. 42septies.

⁴³ ESTIENNE, N., « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence » in *La socialisation de la réparation : Fonds d'indemnisation et assurances*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 85-86.

⁴⁴ L. du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, art. 31, 1^o, *M.B.*, 6 août 1985, p. 11305.

⁴⁵ *Ibidem*, art. 33, § 2.

Par ailleurs, l'acte doit avoir été perpétré intentionnellement sur le territoire belge. Néanmoins, l'aide sera également accordée aux victimes de nationalité belge ou dont la résidence habituelle se trouve en Belgique, lorsque l'acte de terrorisme a été commis à l'étranger⁴⁶.

Ensuite, la victime d'un acte de terrorisme dispose d'un délai de **trois ans** pour introduire sa demande, à dater de la reconnaissance de l'attentat en tant qu'acte de terrorisme par un arrêté royal⁴⁷. Elle ne doit donc plus nécessairement déposer plainte ou se constituer partie civile, ni attendre qu'une décision judiciaire soit rendue pour obtenir une aide financière.

Enfin, il est important de préciser que l'aide financière accordée par la Commission ne sera pas toujours complète et qu'elle est uniquement **subsidaire**. Autrement dit, la victime ne doit pas pouvoir obtenir d'indemnisation de la part d'un autre organisme, auquel cas l'aide financière de l'Etat lui sera refusée⁴⁸. Dès lors, le montant de l'aide financière varie selon la solvabilité de l'auteur de l'infraction ainsi que l'éventuelle intervention d'une mutuelle ou d'une assurance souscrite par la victime.

3.1.2.5 La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels⁴⁹

La Commission dépend de l'Etat fédéral et du ministère de la justice. Elle fait partie du Service Public Fédéral Justice. Elle est divisée en six chambres et comporte douze magistrats, douze avocats et douze fonctionnaires du SPF Finances et du SPF Santé publique. Ce tribunal administratif comporte une **division terrorisme** et une division générale qui traite les autres actes intentionnels de violence⁵⁰.

Lorsqu'une victime introduit une demande d'aide financière, le secrétaire de la Commission va préparer le dossier et établir un rapport afin que les membres de la Commission puissent démarrer une enquête. Dans ce cadre, la victime pourra demander à être écoutée.

⁴⁶ L. du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, art. 42quinquies, § 1^{er}, 1°, *M.B.*, 6 août 1985, p. 11305.

⁴⁷ *Ibidem*, art. 42quinquies, § 1^{er}, 2°.

⁴⁸ *Ibidem*, art. 42quinquies, § 1^{er}, 3°.

⁴⁹ ESTIENNE, N., « Chapitre 2. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit belge », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 27-40.

⁵⁰ ESTIENNE, N., « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence » in *La socialisation de la réparation : Fonds d'indemnisation et assurances*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 80.

Via l'**arrêté royal du 16 février 2017 portant exécution de l'article 42bis de la loi du 1^{er} août 1985**, le législateur a permis à la Commission d'agir plus rapidement afin d'octroyer une aide aux victimes directes et indirectes d'actes de terrorisme. Il a en effet modifié la condition de subsidiarité de l'aide financière en n'exigeant plus de la part de la victime de se constituer partie civile avant de formuler sa demande auprès de la Commission. Il n'est donc plus nécessaire d'attendre que la décision quant à la culpabilité de l'auteur soit rendue avant de réclamer une aide financière⁵¹.

La **loi du 15 janvier 2019** a modifié le champ d'intervention de la Commission qui lui était alloué par la loi du 1^{er} août 1985. Elle permet dorénavant aux victimes d'actes de terrorisme perpétrés à l'étranger, de nationalité belge ou ayant leur résidence habituelle en Belgique, de solliciter l'aide de la Commission. De plus, elle permet à l'Etat de se subroger aux victimes afin d'obtenir un remboursement des aides accordées par la Commission de la part des assureurs privés tenus d'indemniser les victimes⁵².

Pour rendre sa décision quant à l'octroi de l'aide financière à la victime ou à ses proches, la Commission se base sur différents éléments, repris à l'**article 32, §1^{er} de la loi du 1^{er} août 1985**; tels que les frais médicaux, le dommage moral, l'invalidité, les frais de procédure, etc.⁵³.

Il est toutefois déplorable de constater qu'elle ne comprenne pas d'intérêts compensatoires eu égard au retard auquel les victimes font face pour obtenir cette aide financière.

La Commission joue également un rôle dans les situations transfrontalières. En effet, il ressort de l'**article 40 de la loi du 1^{er} août 1985** que la Commission doit assister la victime résidant habituellement en Belgique dans la formulation de sa demande d'indemnisation auprès de l'autorité compétente de l'Etat membre dans lequel l'attentat a eu lieu⁵⁴.

À l'inverse, suivant l'**article 40bis** de cette même loi, lorsque l'attentat a été commis sur le territoire belge, mais que la victime est étrangère, il est du devoir de l'Etat membre d'origine de la victime de transmettre la demande à la Commission⁵⁵.

⁵¹ A.R. du 16 février 2017 portant exécution de l'article 42bis de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, en ce qui concerne l'Aide de l'Etat aux victimes du terrorisme, *M.B.*, 3 mars 2017.

⁵² L. 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, *M.B.*, 8 février 2019.

⁵³ L. du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, art. 32, *M.B.*, 6 août 1985, p. 11305.

⁵⁴ *Ibidem*, art. 40.

⁵⁵ *Ibidem*, art. 40bis.

3.1.2.6 Quelques chiffres⁵⁶

Depuis les attentats de Bruxelles du 22 mars 2016 et ce jusqu'au 31 décembre 2021, 1645 requêtes ont été introduites auprès de la Commission pour obtenir une aide financière. A partir de juillet 2016, les premières aides financières ont été versées. Au total, les aides d'urgence ont été octroyées pour un montant de € 1 892 000,00, tandis que € 4 323 082,73 ont été versés à titre d'aides principales.

3.1.2.7 Inconstitutionnalité du délai de 3 ans⁵⁷

Le délai de trois ans accordé aux victimes d'acte de terrorisme par l'**article 42quinquies, §1^{er}, 2° de la loi du 1^{er} août 1985**⁵⁸ pour solliciter une aide financière est-il insuffisant? Plus particulièrement, cette disposition viole-t-elle les **articles 10 et 11 de la Constitution**⁵⁹ lus parallèlement à l'**article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme**⁶⁰?

Cette problématique a fait l'objet d'une question préjudicielle posée à la Cour constitutionnelle, laquelle a rendu un arrêt à ce propos le 30 juin 2022.

La qualité d'acte de terrorisme de l'attentat perpétré le 22 mars 2016 dans la station de métro Maelbeek est reconnue par l'**arrêté royal du 15 mars 2017**⁶¹. Le 26 mars 2020, Erna Vande Walle, la mère d'une des victimes de l'attentat, sollicite une aide financière auprès de la Commission, mais cette dernière lui est refusée au motif que le délai d'introduction de la demande est dépassé. En effet, une fois l'arrêté royal publié, les victimes disposent d'un délai de trois ans pour introduire leur demande auprès de la Commission, et ce en vertu de l'article 42quinquies, §1^{er}, 2° de la loi du 1^{er} août 1985.

D'après Madame Vande Walle, cet article est incompatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination prévu aux articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que le droit d'accès au juge consacré par l'article 6 de la CEDH.

⁵⁶ SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE. *Site web du Service public fédéral Justice: Statistiques* [en ligne]. SPF Justice. L'intervention de la commission pour les victimes d'actes terroristes. Disponible sur <https://justice.belgium.be/fr/themes/que_faire_comme/victime/aide_financiere/statistiques> (consulté le 28 février 2023).

⁵⁷ C.C., 30 juin 2022, n° 91/2022, inédit (disponible sur https://www.stradalex.com/fr/sl_src_publ_jur_be/document/cconst_2022-91, consulté le 6 avril 2023).

⁵⁸ L. du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, art. 42quinquies, § 1^{er}, 2°, *M.B.*, 6 août 1985, p. 11305.

⁵⁹ Const., art. 10 et 11.

⁶⁰ C.E.D.H., art. 6.

⁶¹ A.R. du 15 mars 2017 portant reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme au sens de l'article 42bis de la loi du 1^{er} août 1985, art. 1^{er}, *M.B.*, 17 mars 2017.

Elle évoque un arrêt du 14 février 2019, par lequel la Cour a affirmé qu'il n'était pas légitime que le délai de trois ans accordé aux sauveteurs occasionnels débute le jour de l'acte de violence, et non pas le jour où la décision de justice est passée en force de chose jugée étant donné qu'ils doivent tenter une action à l'encontre du civilement responsable avant de pouvoir solliciter l'aide de la Commission⁶².

Selon Madame Vande Walle, le délai accordé aux victimes de terrorisme est bien plus court. En effet, dans les travaux préparatoires de la loi du 15 janvier 2019 modifiant la loi du 1^{er} août 1985, le législateur prétend vouloir améliorer la situation des victimes du terrorisme. Dès lors, il n'est pas raisonnablement justifié que les conditions de délai soient plus strictes pour les victimes du terrorisme que pour les victimes d'actes intentionnels de violence, d'autant plus que les lésions subies par les victimes de terrorisme justifieraient au contraire l'accord d'un délai plus long. Elle ajoute que la **directive 2012/29/UE**⁶³ va également dans ce sens.

Selon le Conseil des ministres, un critère objectif permet de justifier la différence de traitement entre les victimes du terrorisme et celles d'actes intentionnels de violence. En effet, s'il n'est pas réclamé aux victimes du terrorisme d'essayer dans un premier temps d'obtenir une indemnisation de la part de l'auteur des faits avant de pouvoir requérir à l'aide financière de la Commission, c'est dans le but d'accélérer la procédure d'octroi d'une aide financière. Le Conseil des ministres ajoute que le droit d'accès au juge peut faire l'objet de restrictions si elles ne portent pas atteinte à la substance même de ce droit.

D'après la Cour, la non-obligation pour les victimes du terrorisme d'essayer dans un premier lieu d'obtenir réparation de leur préjudice par l'auteur des faits ne constitue pas une entrave au principe de subsidiarité qui pèse sur l'aide octroyée par la Commission tant pour les victimes du terrorisme que pour celles d'actes intentionnels de violence. En effet, l'alinéa 3^o de l'article concerné prévoit l'aide de la Commission dans l'unique cas où les victimes ne pourront obtenir de réparation d'une autre manière. En outre, la Commission ne pourra pas rejeter la demande pour simple motif qu'aucune décision judiciaire sur la responsabilité de l'auteur n'a été rendue.

⁶² C.C., 14 février 2019, n° 23/2019, inédit (disponible sur https://www.stradalex.com/fr/sl_src_publ_jur_be/document/cconst_2019-23 ; consulté le 6 avril 2023).

⁶³ Directive (UE) n° 2012/29 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 315 du 14 novembre 2012, p. 57.

Cependant, la simplification et l'accélération de la procédure ne peuvent justifier que le délai ne puisse en aucun cas être prolongé quand la victime essaye d'abord d'obtenir une indemnisation de la part de l'auteur de l'infraction avant d'entamer une procédure auprès de la Commission. La procédure pénale peut prendre plusieurs années, et de ce fait, ce délai fixé à trois ans ne rencontre pas le principe de subsidiarité de l'aide octroyée par la Commission. En effet, les victimes se verraient obligées d'introduire leur demande auprès de la Commission avant même que la décision judiciaire concernant l'auteur des faits ne soit rendue.

Dès lors, la Cour conclut que l'article 42quinquies, §1^{er}, 2° de la loi du 1^{er} août 1985 est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution lus parallèlement à l'article 6 de la CEDH.

Cet arrêt rendu par la Cour constitutionnelle a permis aux victimes des attentats de Bruxelles d'introduire une demande d'aide financière auprès de la Commission en se constituant partie civile au procès, nonobstant l'expiration du délai de trois ans accordé initialement par la loi⁶⁴.

3.1.3 SERVICE FÉDÉRAL DES PENSIONS⁶⁵

Plus d'un an après les attentats du 22 mars 2016 à Bruxelles, le législateur a édicté 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**, laquelle constitue l'évolution législative la plus marquante en matière d'indemnisation du terrorisme.

Initialement, conformément à son **article 3**, les bénéficiaires étaient uniquement les victimes de nationalité belge d'attentats perpétrés en Belgique ou à l'étranger ainsi que les personnes résidant de manière habituelle en Belgique lorsque l'attentat a eu lieu. L'Etat belge pouvait également intervenir lorsque la victime étrangère ne pouvait recevoir une indemnisation équivalente dans son pays d'origine⁶⁶.

⁶⁴ SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE. *Site web du Service public fédéral Justice: Victimes de terrorisme* [en ligne]. SPF Justice. Attentats Bruxelles 2016 – Update. Disponible sur <https://justice.belgium.be/fr/themes/que_faire_comme/victime/aide_financiere/victimes_de_terrorisme/attentats_bruelles_2016> (consulté le 15 avril 2023).

⁶⁵ ESTIENNE, N., « Chapitre 2. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit belge », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 36-37.

⁶⁶ L. 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, art. 3, *M.B.*, 4 août 2017, p. 77667.

En réalité, ce n'est que depuis 2019, que les victimes non-résidentes peuvent également bénéficier de la pension de dédommagement en cas d'attentat commis en Belgique. Autrement dit, les personnes n'étant pas de nationalité belge et n'ayant pas non plus leur résidence habituelle en Belgique peuvent réclamer une pension de dédommagement, la prise en charge de leurs frais médicaux et de suivi psychologique. La **loi du 15 janvier 2019** prévoit la rétroactivité de ces dispositions à partir du 22 mars 2016⁶⁷.

3.1.3.1 Le statut de solidarité nationale aux victimes d'actes de terrorisme

La Cellule des Victimes civiles de guerre et de terrorisme est l'organe fédéral en charge de l'octroi du statut de solidarité nationale aux victimes du terrorisme.

La décision d'octroi du statut de solidarité nationale aux victimes directes et indirectes d'actes de terrorisme reconnus par le Roi, ainsi qu'à leurs ayants droit, relève, quant à elle, de la compétence du ministre de la Défense.

Néanmoins, afin de minimiser les procédures administratives et conformément à l'**article 18 de la loi du 18 juillet 2017**, les victimes peuvent réclamer l'octroi de ce statut de solidarité nationale auprès de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, en même temps qu'elles formulent leur demande d'aide financière⁶⁸.

Une carte de solidarité nationale sera alors remise à la victime et lui permettra d'être reconnue en tant que telle auprès des mutuelles et de la société.

3.1.3.2 La pension de dédommagement

C'est l'Etat belge, au travers du Service fédéral des Pensions, qui octroie les pensions de dédommagement aux victimes du terrorisme. Le montant de la pension est forfaitaire et ne permet donc pas de réparer intégralement les préjudices subis.

⁶⁷ L. 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, *M.B.*, 8 février 2019.

⁶⁸ L. 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, art. 18, *M.B.*, 4 août 2017, p. 77667.

Comme c'est le cas pour le statut de solidarité nationale, l'**article 18 de la loi du 18 juillet 2017** prévoit que les victimes doivent introduire leur demande de pension de dédommagement auprès de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels. En outre, lorsque la victime réclame une pension de dédommagement, elle formule indirectement une demande d'octroi de statut de solidarité nationale⁶⁹.

Conformément à l'**article 6** de cette même loi, la pension de dédommagement n'est que **résiduaire**. Autrement dit, toute autre indemnité liée au même acte de terrorisme en sera soustraite, à l'exception de celle accordée par une assurance individuelle⁷⁰. Une intervention complémentaire peut donc avoir lieu de la part des assurances privées, tant individuelles que collectives.

En revanche, comme c'est le cas pour l'aide financière accordée par la Commission, les montants alloués par les assureurs décrits au point 3.1.1 ne peuvent être cumulés à cette pension de dédommagement. Néanmoins, l'Etat ne réclamera pas le remboursement des pensions de dédommagement versées avant que d'autres montants ne soient accordés aux victimes⁷¹.

À contrario, les aides accordées par l'Etat, c'est-à-dire l'aide financière et la pension de dédommagement, peuvent être cumulées.

Pour en bénéficier, l'**article 5 de la loi du 18 juillet 2017** prévoit que les victimes directes doivent présenter une invalidité de minimum 10 %⁷². En outre, la pension varie selon le degré d'invalidité retenu par l'Office médico-légal de l'Etat: Medex. Conformément à l'**article 7** de cette même loi, ce degré d'invalidité sera réexaminé cinq ans après la décision originale⁷³.

Suivant l'**article 20 de cette même loi**, si le dommage s'aggrave, et si l'invalidité a augmenté de 5 % au minimum, la victime peut demander à ce qu'il soit procédé à une révision de son degré d'invalidité⁷⁴.

⁶⁹ L. 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, art. 18, *M.B.*, 4 août 2017, p. 77667.

⁷⁰ *Ibidem*, art. 6.

⁷¹ LEDUC, F., « Chapitre 6. Rapport de synthèse sur l'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 86.

⁷² L. 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, art. 5, *M.B.*, 4 août 2017, p. 77667.

⁷³ *Ibidem*, art. 7.

⁷⁴ *Ibidem*, art. 20.

La pension accordée à la victime directe est versée mensuellement et prend cours le premier jour du mois durant lequel les faits de terrorisme se sont produits.

Conformément à l'**article 30 de la loi**, lorsqu'une victime bénéficie de la pension de dédommagement, elle est assimilée à une victime civile de guerre. Ainsi, elle bénéficiera d'avantages tels que l'exonération fiscale pour la pension ainsi que la gratuité des transports publics⁷⁵.

Si la victime directe est décédée, ses ayants droit bénéficieront également d'une pension de dédommagement. Cette dernière pourra être partagée entre les différents ayants droit. Elle sera de l'ordre de € 14 886,92 par an si la victime est décédée dans les cinq ans de la survenance de l'attentat et que ce dernier est l'unique cause du décès. Si le décès a lieu plus tard, la pension se verra réduite d'un quart ou de moitié, selon la responsabilité de l'acte terroriste envers le décès de la victime.

Si l'ayant droit introduit sa demande dans l'année suivant l'acte de terrorisme, la pension de dédommagement prendra cours à partir du premier jour du mois durant lequel les faits de terrorisme se sont produits. Si, en revanche, il introduit sa demande passé ce délai, la pension prendra cours le premier jour du mois suivant sa demande⁷⁶.

3.1.3.3 Le remboursement des soins médicaux aux victimes

Conformément à l'**article 10 de la loi du 18 juillet 2017**:

"§1^{er} Les victimes directes ont droit au remboursement des frais de soins médicaux, paramédicaux, pharmaceutiques, d'hospitalisation, des appareils d'orthopédie et des prothèses, nécessités par le fait dommageable [...]."

*"§ 2 Les victimes directes et les victimes indirectes ont droit au remboursement des frais de soins psychologiques, de soins médicaux, paramédicaux, pharmaceutiques et d'hospitalisation nécessités par un fait dommageable [...]."*⁷⁷

La demande de remboursement doit être introduite auprès de la mutualité de la victime qui se chargera de la transmission des documents à la Commission d'experts de la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (CAAMI).

⁷⁵ L. 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, art. 30, *M.B.*, 4 août 2017, p. 77667.

⁷⁶ *Ibidem*, art. 8.

⁷⁷ *Ibidem*, art. 10, §§ 1 et 2.

3.1.4 À QUEL ORGANISME DÉBITEUR S'ADRESSER?

Lorsqu'on opère une comparaison entre les différentes formes d'indemnisations, on pourrait être tenté de favoriser certains débiteurs, en raison notamment des dommages pris en charge par chacun.

Or, il ne semble en réalité pas plus judicieux de s'adresser à un organisme plutôt qu'à un autre en ce sens que les systèmes d'indemnisation sont subsidiaires et que l'organisme débiteur pourra in fine se subroger aux droits de la victime du terrorisme si cette dernière obtient la réparation de son préjudice via un autre débiteur. La victime ne pourra dès lors pas obtenir plusieurs indemnisations pour un même dommage étant donné que les montants d'intervention sont plafonnés et que les sommes déjà perçues seront déduites de l'indemnité à verser dans la plupart des cas.

3.2 ACTUALITÉ: LE PROCÈS DES ATTENTATS DU 22 MARS 2016⁷⁸

Dans leur enquête "*Les oubliés du 22 mars*" publiée le 5 octobre 2022, Fabrice Gérard et Julien Montfajon ont interrogé différentes victimes des attentats de Bruxelles du 22 mars 2016.

Pour certaines d'entre elles, le parcours d'indemnisation constitue un second supplice. En effet, alors que le procès des attentats du 22 mars 2016 n'a débuté qu'en décembre 2022, certaines victimes n'ont, à ce jour, toujours reçu aucune indemnisation pour les préjudices qu'elles ont subis lors de ces attaques terroristes.

Au moment de l'enquête, sur les 1600 demandes d'aide formulées à la Commission, 600 d'entre elles n'avaient pas encore été traitées. Les victimes se sentent incomprises et peu écoutées par les experts médicaux.

Parmi eux, Christian, le conducteur du métro, n'a pas pu obtenir le remboursement de ses consultations chez le psychologue qu'il consultait à cause de ses souffrances psychologiques, au motif que le délai était échu.

⁷⁸ KATZ, Justine, GERARD, Fabrice, MONTFAJON, Julien (5 octobre 2022). « Attentats de Bruxelles: les oubliés du 22 mars » [enregistrement vidéo], sur le site *RTBF Auvio*. (83min). Disponible sur: <<https://auvio.rtb.be/media/investigation-2946470>> (consulté le 15 avril 2023).

Une autre victime dénonce également un manque d'informations à cause duquel elle n'a pris contact avec une assurance que six mois après les faits. Cette dernière lui a fait une proposition de transaction, c'est-à-dire l'octroi d'une somme qui clôture le dédommagement et qui en outre rend impossible la réouverture du dossier en cas d'aggravation de l'état de la victime. Elle ajoute que l'expertise de son enfant n'a pas été réalisée par un pédopsychiatre, mais par un orthopédiste.

3.3 CRITIQUES FORMULÉES À L'ENCONTRE DU SYSTÈME BELGE⁷⁹

En conclusion, nous pouvons observer une grande complexité du système belge d'indemnisation des victimes du terrorisme. En effet, les victimes ne peuvent pas s'adresser à un organisme unique afin d'obtenir l'indemnisation intégrale de leurs dommages. Elles doivent recourir à différents débiteurs et ainsi réaliser de trop nombreuses démarches administratives et expertises médicales qui sont parfois sources de stress supplémentaire et d'aggravation du préjudice psychique. Cette pluralité de débiteurs rend également compliqué le paiement définitif des indemnités. Certaines victimes décident même de renoncer à leurs droits.

En outre, l'indemnisation des victimes du terrorisme dépend de différentes circonstances comme le lieu où l'attentat est perpétré, ou encore le mode opératoire des terroristes. Le problème majeur est donc la différence de traitement que ce système inégalitaire crée entre les victimes d'acte de terrorisme.

D'après certaines victimes, il faudrait simplifier le système d'indemnisation. Dans son rapport, la Commission d'enquête parlementaire sur les attentats terroristes du 22 mars 2016 rejoint l'avis de ces victimes et recommande la création d'un fonds unique d'indemnisation spécifique aux victimes du terrorisme afin de prendre en charge intégralement leurs dommages corporels, comme c'est le cas en France notamment. Néanmoins, selon les victimes, les attentats terroristes constituent des attaques envers l'Etat, et il devrait donc s'agir d'un fonds public et non d'un fonds privé financé par les assurances privées.

⁷⁹ ESTIENNE, N., « Chapitre 2. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit belge », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 38-40.

3.4 PROJET DE LOI DU 18 OCTOBRE 2022⁸⁰

Suite à ces nombreuses critiques formulées à l'encontre du système belge, le **projet de loi du 18 octobre 2022 relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme** a vu le jour.

Il a pour but d'améliorer la protection des victimes d'actes de terrorisme et de simplifier leur indemnisation. Il a été rédigé avec l'aide notamment de différentes associations de victimes ainsi que du secteur des assurances et de la Commission d'enquête parlementaire sur les attentats⁸¹.

Les quatre objectifs principaux de ce projet de loi sont les suivants:

"a) Indemniser les victimes de manière juste et cohérente.

"b) Simplifier la procédure à suivre en vue d'obtenir une indemnisation.

"c) Accélérer le règlement des sinistres.

"d) Instaurer un Point de contact unique terrorisme."⁸²

Il ressort de l'exposé général du projet de loi que le législateur veut à présent opérer une distinction entre le terrorisme tel que défini par l'**article 2 de la loi du 1^{er} avril 2007**⁸³, et l'acte de terrorisme, qui suppose l'adoption d'un arrêté royal le reconnaissant comme tel en fonction de l'ampleur et la gravité des dommages en résultant. En ce sens, lorsqu'un contrat d'assurance couvre le risque de terrorisme, la victime pourra être indemnisée indépendamment de la reconnaissance de l'acte de terrorisme par un arrêté royal.

Une distinction a également lieu entre trois catégories de victimes: les non-assurés, celles dont le risque corporel est assuré et celles dont le risque matériel est assuré.

⁸⁰ Projet de loi relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, *Doc. Parl.*, Ch. Repr. Sess. 2021-2022, n° 2929/001 du 18 octobre 2022 (disponible sur: <https://www.lachambre.be>).

⁸¹ BELGA. Le gouvernement approuve un projet de loi sur l'indemnisation des victimes d'attentats. *L'Avenir*, 10 juin 2022 [en ligne]. Disponible sur: <<https://www.lavenir.net/actu/belgique/2022/06/10/le-gouvernement-approuve-un-projet-de-loi-sur-lindemnisation-des-victimes-dattentats-5NCRXK3GWNE3JAFRO744P3N2VA/>> (consulté le 10 mars 2023).

⁸² Projet de loi relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, *Doc. Parl.*, Ch. Repr. Sess. 2021-2022, n° 2929/001 du 18 octobre 2022, p. 4 (disponible sur: <https://www.lachambre.be>).

⁸³ L. du 1^{er} avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, art. 2, *M.B.*, 15 mai 2007, p. 26350.

La mise en place d'un **mécanisme de solidarité** est l'élément majeur de ce projet de loi. En son **article 6**, il prévoit toujours une couverture obligatoire du terrorisme pour certains types de contrats. Tandis que l'**article 9** est consacré aux victimes domiciliées en Belgique n'étant pas couvertes par une assurance ou dont l'assureur ne couvre pas l'entièreté des dommages corporels comme le veut le droit commun. Ce régime de protection permettra l'indemnisation totale du préjudice corporel causé par l'attentat terroriste. Conformément à l'**article 27**, les victimes bénéficieront également d'une avance dans les 45 jours suivants le dépôt de leur déclaration de sinistre. Cet article prévoit également que l'indemnité définitive devra être versée à la victime dans les 30 jours de la réception de son accord sur la consolidation de ses dommages et le montant de l'indemnisation qui lui est proposé.

Sur ce point, l'ASBL Life4Brussels dénonce, dans un communiqué de presse du 1^{er} février 2023, la discrimination envers les victimes étrangères ne résidant pas en Belgique vis-à-vis des nationaux lors d'un attentat commis sur le territoire belge. Il est en effet incompréhensible que les premiers puissent uniquement bénéficier d'une aide forfaitaire tandis que les dommages des seconds puissent être indemnisés en intégralité, alors que les dommages résulteront tous du même acte de terrorisme. Cette différence de traitement ne semble donc pas être justifiée⁸⁴.

Selon l'**article 12**, les fonds mis à disposition pour l'indemnisation des victimes de terrorisme s'élèveront à 1,7 milliard d'euros par année pour tous les actes de terrorisme, contre un milliard auparavant. Un second plafond de 565 millions d'euros par acte de terrorisme sera également d'application. Ce projet sera financé par les assureurs et réassureurs via l'ASBL Terrorism Reinsurance and Insurance Pool qui propose un système de compensation suivant les montants déversés par chaque assurance. Lorsque le plafond de l'ASBL TRIP sera atteint, l'Etat belge couvrira les frais supplémentaires conformément à l'**article 31**. La proposition formulée dans ce projet de loi est donc de mettre en place une cotisation par les assurances et ensuite une gestion par l'Etat de ce fonds d'indemnisation.

Ce mécanisme d'indemnisation sera donc indemnitaire, comme le veut l'**article 20**. En outre, les sommes forfaitaires versées par des assurances ne seront pas soustraites du montant de l'indemnisation.

⁸⁴ LIFE4BRUSSELS. *Life4Brussels: Communiqué de presse* [en ligne]. Projet de loi d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme : de fausses promesses faites aux victimes. 1^{er} février 2023. Disponible sur: <<https://www.life4brussels.org/projet-de-loi-dindemnisation-des-victimes-dactes-de-terrorisme-de-fausses-promesses-faites-aux-victimes/>> (consulté le 15 avril 2023).

Le projet de loi consacre également la mise en place d'un **point de contact unique** pour les victimes de terrorisme. Ainsi, ces dernières seront directement orientées vers les différents systèmes d'aide et d'assistance financière. Cela permettra d'alléger la procédure administrative qui pesait sur les victimes, comme le préconisait l'**article 3, §3 de la directive 2004/80/CE**⁸⁵. Contrairement au point précédent, le point de contact unique sera d'application à la fois pour les victimes belges d'attentats perpétrés à l'étranger ou en Belgique ainsi que pour les victimes étrangères d'attentats commis en Belgique.

En outre, il ne sera plus procédé qu'à une seule évaluation médicale dont les frais seront pris en charge par les assureurs.

Enfin, les victimes disposeront d'un délai de cinq ans, à partir de la publication de l'arrêté royal, et non plus de trois ans, pour introduire leur demande d'indemnisation, conformément à l'**article 24** du projet de loi.

⁸⁵ Directive (CE) n° 2004/80 du Conseil du 29 avril 2004, relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, art. 3, § 3, *J.O.U.E.*, L 261 du 6 août 2004, p. 15.

4 SYSTÈME FRANÇAIS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DU TERRORISME

4.1 HISTORIQUE⁸⁶

En France, les victimes du terrorisme sont aujourd'hui indemnisées par le biais du FGTI: le Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions; mais ce ne fut pas toujours le cas.

Initialement, les victimes d'actes de terrorisme devaient s'adresser à l'auteur de l'infraction pour obtenir la réparation de leur préjudice; lequel était la plupart du temps inconnu ou insolvable.

Pour cette raison, le législateur, au travers de la loi du 3 janvier 1977, a mis en place un système d'aide accordée par l'Etat et basée sur la solidarité nationale. Malheureusement, cette dernière était subordonnée à de nombreuses conditions, mais elle était aussi et surtout subsidiaire et limitée à un certain montant.

C'est une juriste et victime du terrorisme, Françoise Rudetki, qui est à l'origine de l'adoption de la loi du 9 septembre 1986 consacrant le **FGVAT**: le Fonds de Garantie des Victimes des Actes de Terrorisme. Une seconde loi a ensuite été adoptée le 30 décembre 1986 afin de rendre la première rétroactive à partir du 1^{er} janvier 1985.

Le FGVAT est devenu le **FGTI**, le Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions, via la loi du 6 juillet 1990. Depuis lors, il prend également en charge les victimes d'infractions de droit commun.

Enfin, le **SARVI**, le service d'aide au recouvrement des dommages et intérêts pour les victimes d'infractions, a été créé par la loi du 1^{er} juillet 2008.

Le régime français actuel d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme repose sur la solidarité nationale et ne prend pas en compte la notion de responsabilité. Il est un des seuls à accorder une réparation intégrale des dommages corporels à chaque victime, et ce peu importe leurs niveaux de gravité.

⁸⁶ CARTRON-PICART, H. et QUISTREBERT, Y., « Chapitre 4. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit français » in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 50-51.

Les dommages matériels seront, quant à eux, indemnisés par les assurances de biens que les victimes auront contractées. En effet, ces assurances doivent obligatoirement couvrir le risque terroriste.

Le droit commun de la responsabilité civile extracontractuelle repose sur le principe de la réparation intégrale. Selon ce dernier, la victime doit donc être indemnisée de façon à se retrouver dans sa situation initiale dans laquelle elle se trouvait avant que l'acte dommageable ne soit commis.

4.2 LE FONDS DE GARANTIE DES VICTIMES DES ACTES DE TERRORISME ET D'AUTRES INFRACTIONS

Le FGTI est un organisme de droit public soumis au contrôle de l'Etat.

Ce Fonds dispose de plusieurs sources de financement: un prélèvement obligatoire sur les contrats d'assurance de biens et le produit des recours exercés contre les auteurs des infractions, conformément à l'**article L422-1 du Code des assurances**⁸⁷, ainsi que le produit de ses placements financiers et les dons et legs qu'il reçoit, conformément à l'**article R422-5 de ce même code**⁸⁸. En outre, lorsque l'indemnisation des victimes excédera 160 millions d'euros, l'Etat s'est engagé à verser une subvention au FGTI⁸⁹.

L'accompagnement des victimes par le FGTI se base sur trois fondements. Le premier est la désignation pour chaque victime d'un chargé d'indemnisation avec lequel des rencontres sont organisées dans la mesure du possible. Le second porte sur les droits de ces victimes et plus particulièrement sur leur transparence ainsi que la manière dont ceux-ci sont expliqués. Le dernier est l'accompagnement des victimes dans le cadre de leur reconstruction. En effet, l'aide apportée par le FGTI n'est pas seulement financière mais concerne également la mobilité, l'emploi, la scolarisation, etc. des victimes.

⁸⁷ Code des assurances, art. L422-1.

⁸⁸ *Ibidem*, art. R422-5.

⁸⁹ CARTRON-PICART, H. et QUISTREBERT, Y., « Chapitre 4. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit français » in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 52-53.

4.2.1 SON CHAMP D'INTERVENTION⁹⁰

En droit français, l'acte de terrorisme n'est pas explicitement consacré.

Toutefois, l'**article 421-1 du Code pénal** énumère une liste d'infractions existantes qui:

"Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur."⁹¹

Le procureur de la République qualifiera ou non l'infraction d'acte de terrorisme selon les circonstances de l'événement.

Concernant la couverture des dommages, le FGTI prend intégralement en charge les dommages corporels subis par les victimes, tandis que les assurances se chargent de l'indemnisation des dommages matériels. L'indemnisation couvre à la fois les préjudices physiques et psychiques subis par la victime directe. En outre, lorsque cette dernière est décédée, le FGTI prend également en charge l'indemnisation de ses ayants droit, considérés comme des victimes indirectes: le conjoint, les enfants, les frères et sœurs, les parents et grands-parents de la victime décédée.

Par ailleurs, conformément à l'**article 9-1 de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme**, les victimes prises en charge par le FGTI sont à la fois les victimes des actes de terrorisme commis en France, quelle que soit leur nationalité, ainsi que les victimes françaises d'actes de terrorisme perpétrés à l'étranger⁹².

Enfin, pour pouvoir bénéficier de l'indemnisation du FGTI, les victimes doivent se retrouver sur une liste "partagée" officielle et composée de deux parties. La première est établie par le procureur de la République lorsque l'attentat a lieu en France, ou par le ministère des Affaires étrangères lorsqu'il a lieu à l'étranger, et elle recense les victimes décédées ou inconscientes. La seconde est formée par le FGTI et dénombre les victimes directes à qui l'organisme a déjà versé une provision.

⁹⁰ CARTRON-PICART, H. et QUISTREBERT, Y., « Chapitre 4. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit français » in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 53-57.

⁹¹ C. pén. français, art. 421-1.

⁹² Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, art. 9-1.

4.2.2 SES MISSIONS⁹³

Le FGTI est doté de trois missions principales.

Tout d'abord, il est chargé d'indemniser les victimes de terrorisme pour les préjudices qu'elles ont subis. Il intervient à la fois pour les victimes françaises et étrangères des attentats perpétrés sur le sol français, mais aussi pour les victimes françaises d'attentats commis à l'étranger. Lorsqu'un attentat a lieu, les autorités informent le FGTI de l'acte commis et de l'identité des victimes. Les chargés d'indemnisation prennent alors contact avec les victimes et parfois leur rendent visite. En outre, les victimes peuvent elles-mêmes solliciter l'intervention du FGTI. Ce dernier va aider les victimes quant à l'aspect administratif de la procédure, mais elle va également leur verser une provision pour rembourser les premiers frais. Lorsque l'état de santé de la victime sera jugé définitif par un expert médical indépendant, le Fonds lui proposera alors une indemnisation.

Ensuite, depuis 1990, le Fonds prend également en charge l'indemnisation des victimes d'infractions de droit commun. En premier lieu, les victimes contactent la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI). Cette dernière va transmettre leur dossier au FGTI qui fixera le montant de l'indemnité. Si la victime marque son accord, la CIVI, en tant que juridiction, homologuera l'accord. Si, en revanche, la victime n'accepte pas l'offre, la CIVI fixera un autre montant indemnitaire. Le FGTI se charge donc d'indemniser les victimes et ensuite, il réclamera à l'auteur de l'infraction le remboursement des indemnités accordées.

Enfin, le FGTI participe au remboursement des montants accordés aux victimes. En effet, lorsque les victimes n'ont pas accès à la CIVI, elles doivent réclamer leurs indemnités à l'auteur de l'infraction. Or, il n'est pas rare que ce dernier soit insolvable. Dans ce cas, le FGTI interviendra via le dispositif SARVI.

⁹³ FONDS DE GARANTIE DES VICTIMES. *Site web du Fonds de Garantie des Victimes: Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions* [en ligne]. FGTI. Les missions d'indemnisation. Disponible sur: <<https://www.fondsdegarantie.fr/fgti/missions/>> (consulté le 28 février 2023).

4.2.3 LE PROCESSUS D'INDEMNISATION⁹⁴

En premier lieu, lorsqu'un attentat est perpétré, le Procureur de la république lorsque l'acte est commis en France, ou le ministère des Affaires étrangères lorsque l'acte est commis à l'étranger, transmet au Fonds de garantie l'identité des victimes. Le Fonds prendra ensuite contact avec les victimes. Cependant la loi accorde également aux victimes la possibilité de solliciter elles-mêmes l'intervention du FGTI dans un délai de dix ans.

Ensuite, un chargé d'indemnisation sera attribué à chaque victime et traitera de manière individuelle et personnelle son dossier. Les victimes devront fournir certains documents pour qu'il puisse être procédé à leur indemnisation. C'est par une lettre de prise en charge officielle que le statut de victime leur sera officiellement reconnu.

Par après, une fois que les lésions, physiques ou psychologiques, se seront stabilisées, les victimes directes seront examinées par des experts médicaux afin d'évaluer l'ampleur des préjudices subis. Le FGTI formulera alors à la victime une offre d'indemnisation selon le rapport de l'expert. Quant aux victimes indirectes, le FGTI leur formulera une offre d'indemnisation variant selon le préjudice moral et/ou économique qu'elles auront subi.

Les montants éventuellement versés par d'autres organismes et liés à ce même acte de terrorisme seront déduits de l'offre d'indemnisation du FGTI.

Cette indemnisation par le FGTI se fait à l'amiable. Néanmoins, les victimes peuvent faire appel à un médiateur indépendant en cas de désaccord sur le traitement de leur situation.

En cas d'acceptation de l'offre, la victime signera un procès-verbal de transaction qui mettra fin à la procédure d'indemnisation et lui permettra de toucher les sommes qui lui sont dues. Si, au contraire, la victime ne marque pas son accord sur l'offre proposée par le FGTI, elle pourra saisir le JIVAT: une juridiction spécialisée du tribunal judiciaire de Paris.

Enfin, dans l'éventualité où l'état de santé de la victime venait à s'aggraver, cette dernière aura la possibilité de faire rouvrir son dossier.

⁹⁴ FONDS DE GARANTIE DES VICTIMES (4 janvier 2022). « Victimes d'attentat - Un guide pour votre parcours d'indemnisation (sous-titrée) » [enregistrement vidéo], sur le site *Youtube*. (6:07). Disponible sur: <<https://www.youtube.com/watch?v=RmKWUQTc1hY&t=1s>> (consulté le 28 février 2023).

4.2.4 L'ÉVOLUTION DE LA PORTÉE DE L'INDEMNISATION⁹⁵

L'étendue de l'indemnisation a fortement évolué ces dernières années. En effet, le FGTI prend également en charge, pour les victimes directes, le préjudice d'angoisse et notamment celui d'angoisse de mort imminente; et pour les victimes indirectes, le préjudice d'attente et d'inquiétude quant à leurs proches. Dans les deux cas, l'indemnité, variant entre € 2000,00 et € 5000,00, sera accordée peu importe le sort final de la victime.

En outre, le **PESVT** (préjudice exceptionnel spécifique des victimes du terrorisme) est accordé aux victimes ayant subi un préjudice physique et/ou psychique d'un montant de minimum € 10 000,00. Lorsque les victimes sont décédées, le PESVT est attribué à leurs ayants droit selon leur lien de parenté et de manière forfaitaire. L'intervention du FGTI dans ce poste est parfois critiquée en ce sens qu'elle ne rencontre pas l'objectif de réparation intégrale et individualisée de l'organisme. Selon certains, il appartiendrait plutôt à l'Etat de le prendre en charge.

4.2.5 LE JIVAT⁹⁶

L'action en réparation du dommage résultant d'un acte de terrorisme n'est plus du ressort des juridictions pénales. En effet, le juge d'indemnisation des victimes de terrorisme (**JIVAT**) est dorénavant le seul compétent pour connaître de l'indemnisation de ce type de victimes selon **l'article L217-6 du Code de l'organisation judiciaire**⁹⁷.

4.3 CONCLUSION

En conclusion, le système français d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme comporte en réalité une double garantie. La garantie financière est assurée par le FGTI, via l'indemnisation des préjudices corporels; tandis que la garantie juridique est assurée par le JIVAT, via la possibilité de contestation des décisions rendues par le FGTI.

Il comporte l'avantage que les victimes se voient indemnisées d'une manière qui diffère selon leur situation personnelle et non de façon forfaitaire et automatique comme c'est le cas dans d'autres pays.

⁹⁵ CARTRON-PICART, H. et QUISTREBERT, Y., « Chapitre 4. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit français » in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 58-66.

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 66-67.

⁹⁷ Code de l'organisation judiciaire, art. L217-6.

5 DROIT EUROPÉEN ET INDEMNISATION DES VICTIMES

L'article 3 de la directive 2017/541/UE du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme prévoit ce qui suit:

"1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que soient érigés en infractions terroristes les actes intentionnels suivants, tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsqu'ils sont commis dans l'un des buts énumérés au paragraphe 2:

a) les atteintes à la vie d'une personne, pouvant entraîner la mort;

b) les atteintes à l'intégrité physique d'une personne;

c) l'enlèvement ou la prise d'otage;

d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plateforme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée, susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables;

e) la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises;

f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'explosifs ou d'armes, y compris d'armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires, ainsi que la recherche et le développement pour ce qui est des armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires;

g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;

h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;

i) l'atteinte illégale à l'intégrité d'un système, telle qu'elle est visée à l'article 4 de la directive 2013/40/UE du Parlement européen et du Conseil, dans les cas où l'article 9, paragraphe 3, ou l'article 9, paragraphe 4, point b) ou c), de ladite directive s'applique, et l'atteinte illégale à l'intégrité des données, telle qu'elle est visée à l'article 5 de ladite directive, dans les cas où l'article 9, paragraphe 4, point c), de ladite directive s'applique;

j) la menace de commettre l'un des actes énumérés aux points a) à i).

"2. Les buts visés au paragraphe 1 sont les suivants:

a) gravement intimider une population;

b) contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque;

c) gravement déstabiliser ou détruire les structures politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales fondamentales d'un pays ou d'une organisation internationale."⁹⁸

Quand bien même il n'existe pas de définition uniforme de l'acte de terrorisme au sein des différents Etats membres de l'Union, il ressort de la plupart des définitions nationales que le but de cet acte terroriste est d'intimider les citoyens, de contraindre les Etats à obtenir ce qu'ils souhaitent ou encore de détruire un pays dans son entièreté⁹⁹.

La plupart des Etats marquent également leur accord sur l'impossibilité de réparer les dommages des victimes sur base du droit commun de la responsabilité, étant donné l'insolvabilité de la plupart des terroristes¹⁰⁰.

⁹⁸ Directive (UE) n° 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017, relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, art. 3, *J.O.U.E.*, L 88 du 31 mars 2017, p. 6.

⁹⁹ LEDUC, F., « Chapitre 6. Rapport de synthèse sur l'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 80.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

On peut distinguer deux grands modèles d'indemnisation des victimes du terrorisme. Le premier est la mise en place d'un régime spécial d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, comme c'est le cas en France. Le second est l'utilisation de multiples régimes existants en matière d'indemnisation, comme c'est le cas en Belgique. Les victimes du terrorisme font donc face à des différences de traitement selon le système juridique dont elles relèvent¹⁰¹.

Toutefois, les différences observées entre le système belge et le système français d'indemnisation semblent pouvoir s'expliquer par différents facteurs. Tout d'abord, les pays comme la France qui ont été plus exposés aux actes terroristes sont davantage poussés à créer un régime spécifique d'indemnisation pour les victimes des attentats. Ensuite, d'autres facteurs subjectifs, comme la perception de la menace terroriste ou les multiples actions des associations représentant les victimes du terrorisme sont également à prendre en considération dans le choix de créer ou non un fonds spécifique d'indemnisation des victimes du terrorisme. Enfin, d'après certains Etats comme l'Allemagne, la création d'un régime particulier pour les victimes du terrorisme, similaire à la France, pourrait aboutir à une différence de traitement des victimes selon le but des actes de violence commis, ce qui irait à l'encontre du principe d'égalité devant la loi¹⁰².

5.1 ANALYSE DES DIRECTIVES EUROPÉENNES

Les règles européennes relatives à l'indemnisation des victimes du terrorisme se retrouvent principalement dans les trois textes juridiques suivants:

- **La directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité.**
- **La directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.**
- **La directive 2017/541/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme.**

¹⁰¹ LEDUC, F., « Chapitre 6. Rapport de synthèse sur l'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 81.

¹⁰²*ibidem*, pp. 88-89.

Lorsqu'on analyse ces directives européennes, on constate que les différents besoins des victimes sont au centre de la législation européenne en matière d'indemnisation des victimes du terrorisme.

En effet, les conséquences de l'acte terroriste sur les victimes sont nombreuses, notamment d'ordre physique, psychologique, financier, etc. De ce fait, les victimes du terrorisme éprouvent chacune des besoins de différents niveaux liés au préjudice qu'elles ont subi.

5.1.1 LES BESOINS DES VICTIMES¹⁰³

Tout d'abord, les victimes d'actes de terrorisme éprouvent des besoins communs à toutes les victimes de la criminalité. Ensuite, certains de leurs besoins varient selon la nature de l'acte terroriste. Enfin, des facteurs personnels et environnementaux propres à chaque victime peuvent créer des besoins spécifiques.

D'ailleurs, le **considérant 27 de la directive 2017/541/UE** prévoit que *"les États membres devraient adopter des mesures de protection, de soutien et d'assistance pour répondre aux besoins spécifiques des victimes du terrorisme"*¹⁰⁴.

En effet, il est important de suivre chaque victime individuellement parce que ses besoins évolueront certainement dans le temps.

En outre, une distinction peut également être opérée entre les besoins urgents et non urgents. La première catégorie reprend notamment la sécurité, les soins médicaux, la nourriture, etc.; tandis que les besoins non-urgents sont ceux de reconnaissance et de respect, de soutien et d'information, de protection, d'accès à la justice, d'indemnisation et de réparation.

¹⁰³ CENTRE D'EXPERTISE DE L'UE POUR LES VICTIMES DU TERRORISME, « Manuel de l'UE relatif aux victimes du terrorisme », janvier 2021, pp. 5-6 (disponible sur <https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/eu_handbook_on_victims_of_terrorism_2021_04_22_fr_0.pdf>, consulté le 17 avril 2023).

¹⁰⁴ Directive (UE) n° 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017, relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, considérant 27, *J.O.U.E.*, L 88 du 31 mars 2017, p. 6.

5.1.2 LES DROITS DES VICTIMES¹⁰⁵

À côté de ces besoins, il est évident que la législation européenne confère différents droits aux victimes du terrorisme; tels que l'accès à l'information, l'accès aux services d'aide, la participation à la procédure pénale, la protection contre la victimisation secondaire ou encore l'accès à l'indemnisation.

Tout d'abord, en vertu de l'**article 4 de la directive 2012/29/UE**, les victimes ont le **droit de recevoir des informations** concernant le soutien, la protection, l'indemnisation, etc.¹⁰⁶. Il relève de la responsabilité des Etats membres de communiquer dans un langage accessible à tous. Il ressort du **considérant 29 de la directive 2017/541/UE** qu'il serait judicieux de donner une réponse globale aux besoins propres à chaque victime du terrorisme. Pour ce faire, les Etats membres peuvent notamment mettre en place un site internet et un centre d'aide d'urgence afin d'offrir une première aide psychologique aux victimes¹⁰⁷. En outre, la directive recommande la création d'un point de contact unique pour aider les victimes dans leurs démarches envers les différents acteurs.

Ensuite, les victimes du terrorisme disposent d'un **droit d'accès aux services d'aide aux victimes** que leur confèrent les **articles 8 de la directive 2012/29/UE et 24 de la directive 2017/541/UE**¹⁰⁸. Cette aide devrait leur être conférée avant, pendant, mais aussi après la procédure pénale étant donné que les besoins spécifiques à chaque victime évolueront. L'aide devrait porter entre autres sur l'accès à l'indemnisation, au soutien moral, aux services d'aide spécialisés, etc.¹⁰⁹. En ce sens, la mise en place de guichets uniques fournissant toutes ces informations semble encore une fois pertinente.

¹⁰⁵ CENTRE D'EXPERTISE DE L'UE POUR LES VICTIMES DU TERRORISME, « Manuel de l'UE relatif aux victimes du terrorisme », janvier 2021, pp. 7-43 (disponible sur <https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/eu_handbook_on_victims_of_terrorism_2021_04_22_fr_0.pdf>, consulté le 17 avril 2023).

¹⁰⁶ Directive (UE) n° 2012/29 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, art. 4, *J.O.U.E.*, L 315 du 14 novembre 2012, p. 57.

¹⁰⁷ Directive (UE) n° 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017, relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, considérant 29, *J.O.U.E.*, L 88 du 31 mars 2017, p. 6.

¹⁰⁸ *Ibidem*, art. 24, pp. 19-20.

¹⁰⁹ Directive (UE) n° 2012/29 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, art. 8, *J.O.U.E.*, L 315 du 14 novembre 2012, p. 57.

Par ailleurs, la **directive 2012/29/UE, en ses articles 10, 13, 14, 16 et 17**, consacre le **droit d'accès des victimes à la justice**. Le droit national de chaque Etat membre doit donc prévoir le droit d'être entendu, d'avoir une aide juridictionnelle, d'obtenir un remboursement des frais, qu'on statue dans un délai raisonnable sur l'indemnisation par l'auteur de l'attentat, etc.¹¹⁰. En effet, de nombreuses victimes du terrorisme veulent connaître la vérité et souhaite donc participer à la procédure pénale. Cependant, il existe une alternative à la procédure pénale: l'enquête parlementaire. Cette dernière analyse les circonstances de l'acte et formule des recommandations.

En outre, les victimes disposent d'un **droit à une protection** en vertu des **articles 25 de la directive 2017/541/UE et 18 de la directive 2012/29/UE**¹¹¹. Ce droit vise à protéger les victimes et leur famille d'une victimisation secondaire, d'intimidations et de représailles ainsi que du risque de préjudice émotionnel¹¹². Dans le cadre de ce droit à la protection, les Etats membres doivent notamment veiller à limiter le nombre d'auditions et d'exams médicaux, mais aussi à éviter les contacts entre les victimes et l'auteur présumé de l'infraction, etc. La victimisation secondaire, quant à elle, a lieu lorsque les souffrances endurées sont amplifiées par l'insuffisance de l'aide apportée ou un traitement inadéquat. Il serait donc opportun de former les différents acteurs pour que les victimes se sentent comprises et écoutées. Dans le cadre de leur protection, les victimes du terrorisme disposent également d'un droit à la protection de leur vie privée.

Enfin, les victimes disposent d'un droit important qu'est **l'accès à l'indemnisation**. En vertu de ce droit, les Etats membres doivent veiller à fournir aux victimes les informations nécessaires pour mettre en route ce processus d'indemnisation. Cette indemnisation peut être versée par différents débiteurs; mais l'auteur de l'infraction, encore faut-il qu'il soit identifié, ne dispose pas, la plupart du temps, des moyens suffisants pour réparer les préjudices des victimes.

¹¹⁰ Directive (UE) n° 2012/29 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, art. 10, 13, 14, 16 et 17, *J.O.U.E.*, L 315 du 14 novembre 2012, p. 57.

¹¹¹ Directive (UE) n° 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017, relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, art. 25, *J.O.U.E.*, L 88 du 31 mars 2017, p. 6.

¹¹² Directive (UE) n° 2012/29 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, art. 18, *J.O.U.E.*, L 315 du 14 novembre 2012, p. 57.

C'est la raison pour laquelle les montants accordés aux victimes relèvent de l'indemnisation publique. Cependant, les régimes d'indemnisation des victimes diffèrent selon l'Etat dans lequel l'attentat a été perpétré et cette absence d'uniformité crée des différences de traitement entre les victimes.

Nous pouvons en conclure qu'il est interpellant de constater de telles disparités de traitement des victimes du terrorisme tant au sein de l'Union, qu'au sein d'un même Etat membre, malgré que l'**article 24, §4 de la directive 2017/541/UE** prévoit que:

*"Les États membres veillent à la mise en place de mécanismes ou de protocoles permettant d'activer des services d'aide aux victimes du terrorisme dans le cadre de leurs infrastructures nationales de réponse d'urgence. De tels mécanismes ou protocoles prévoient la coordination des autorités, agences et organismes compétents afin que ceux-ci soient en mesure d'apporter une réponse globale aux besoins des victimes et des membres de leur famille immédiatement après un attentat terroriste et aussi longtemps que nécessaire, y compris des moyens adéquats facilitant l'identification des victimes et de leur famille et la communication avec celles-ci."*¹¹³

En outre, il ressort du **considérant 6 de la directive 2004/80/CE** que, peu importe le lieu où l'attentat a été perpétré, les victimes doivent être indemnisées de manière juste et appropriée¹¹⁴. Ainsi, la législation européenne, en son **article 26 de la directive 2017/541/UE**, consacre les **droits des victimes transfrontalières**. Il est du devoir des Etats membres d'adopter les mesures nécessaires au bon déroulement de la procédure lorsque la victime ne réside pas dans l'Etat membre où a été commis l'acte terroriste. Les autorités peuvent, par exemple, avoir recours à la visioconférence pour faciliter les démarches de la victime¹¹⁵.

¹¹³ Directive (UE) n° 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017, relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, art. 24, *J.O.U.E.*, L 88 du 31 mars 2017, p. 6.

¹¹⁴ Directive (CE) n° 2004/80 du Conseil du 29 avril 2004, relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, considérant 6, *J.O.U.E.*, L 261 du 6 août 2004, p. 15.

¹¹⁵ Directive (UE) n° 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017, relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, art. 26, *J.O.U.E.*, L 88 du 31 mars 2017, p. 6.

À nouveau, il serait judicieux que chaque Etat mette en place un point de contact unique afin de faciliter les échanges entre eux lorsque la situation le nécessite. Selon l'**article 1^{er} de la directive 2004/80/CE**, la victime doit toujours avoir la possibilité d'introduire la demande d'indemnisation dans son pays de résidence qui se chargera ensuite de transférer le dossier dans le pays où l'acte a été commis. Cependant, comme l'indique l'**article 2** de cette même directive, l'Etat membre tenu d'indemniser la victime sera celui dans lequel l'attentat aura été perpétré¹¹⁶.

En outre, le **considérant 10 de la directive 2012/29/UE** estime que les droits reconnus aux victimes ne devraient pas dépendre de leur nationalité¹¹⁷.

Enfin, l'**article 26 de la directive 2012/29/UE** consacre une coopération entre les Etats membres afin de garantir les différents droits reconnus aux victimes du terrorisme¹¹⁸.

La Cour de justice de l'Union européenne, dans l'affaire **Ian William Cowan contre Trésor public**¹¹⁹, affirme d'ailleurs que les Etats membres doivent garantir la protection de l'intégrité des personnes qui se trouvent sur leur territoire au même titre que l'intégrité de leurs nationaux, et ce suivant le principe de libre circulation des personnes. Le traitement des victimes du terrorisme devrait donc également respecter ce principe.

¹¹⁶ Directive (CE) n° 2004/80 du Conseil du 29 avril 2004, relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, art. 1 et 2, *J.O.U.E.*, L 261 du 6 août 2004, p. 15.

¹¹⁷ Directive (UE) n° 2012/29 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, considérant 10, *J.O.U.E.*, L 315 du 14 novembre 2012, p. 57.

¹¹⁸ *Ibidem*, art. 26.

¹¹⁹ CJUE, 2 février 1989, Ian William Cowan contre Trésor public, 186/87, Rec. 1989, p. 00195.

5.2 IMPACT DU DROIT EUROPÉEN SUR LE SYSTÈME BELGE¹²⁰

L'AISBL Life4Brussels est une association fondée à la suite des attentats de Bruxelles du 22 mars 2016. Initialement, son objectif était de venir en aide moralement aux victimes du terrorisme. Aujourd'hui, ses missions sont bien plus élargies; elle vient en aide à toutes les victimes sur le plan financier, médical, moral et administratif, quelle que soit leur nationalité. Ses membres sont principalement des victimes d'actes de terrorisme, mais l'association est également composée de bénévoles.

Dans une critique qu'elle formule en 2020 à l'encontre de la mise en œuvre des directives européennes en matière d'indemnisation des victimes du terrorisme par la Belgique, l'AISBL dénonce l'absence de cadre juridique qui a pu être constaté après les attentats de Bruxelles et de Zaventem le 22 mars 2016. En effet, à l'époque, rien n'était mis en place pour indemniser les victimes de ces attentats terroristes. En outre, l'AISBL déclare que plusieurs victimes ont renoncé à leurs droits à cause de la lourdeur administrative et des nombreuses démarches nécessaires pour obtenir une indemnisation.

Elle a reproché à la Belgique de ne pas avoir transposé de manière suffisamment adéquate la **directive 2012/29/UE**; laquelle confère des droits notamment en matière d'accès à l'information, de participation aux procédures pénales, de soutien et de protection envers les victimes de la criminalité.

5.2.1 DROIT À L'INFORMATION

Tout d'abord, le **droit à l'information**, consacré par l'article 4 de la directive 2012/29/UE, prévoit que la victime d'acte de terrorisme doit être informée sur plusieurs points abordés ci-dessus (voir 5.1.2). Ces différents droits doivent être mis en place par les Etats membres afin que les victimes aient accès à l'information peu importe leur nationalité et le pays où l'infraction terroriste a eu lieu.¹²¹

Or, en Belgique, seule la victime s'étant déclarée personne lésée se voyait appliquer cet article et elle avait uniquement accès à des informations concernant le déroulement de la procédure et la plainte déposée.

¹²⁰ COMMISSION EUROPÉENNE. *Site web de la Commission européenne* [en ligne]. Avis de: AISBL Life for Brussels. 19 novembre 2020. Disponible sur: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12545-Lutte-contre-le-terrorisme-evaluation-des-regles-de-lUE/F1264075_fr> (consulté le 15 février 2023).

¹²¹ Directive (UE) n° 2012/29 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, art. 4, *J.O.U.E.*, L 315 du 14 novembre 2012, p. 57.

C'est la raison pour laquelle, depuis 2017, Life4Brussels réclame la mise en place d'un guichet unique auquel les victimes pourraient s'adresser pour obtenir des informations concernant leurs droits, ainsi qu'une indemnisation de leur dommage. Ce fonds de garantie fonctionnerait selon les mêmes principes que le FGTI mis en place par la France.

Actuellement, le système de guichet unique n'a toujours pas été instauré en Belgique, ce qui, à l'époque de la critique de l' AISBL, était préjudiciable aux victimes des attentats de Bruxelles et Zaventem, dont les délais de réclamation d'indemnisation étaient prescrits.

Toutefois, sur ce point, l'arrêt rendu le 30 juin 2022 par la Cour constitutionnelle¹²² a permis d'allonger ce délai. Les victimes des attentats de Bruxelles peuvent réclamer une aide financière auprès de la Commission pour l'aide financière des victimes d'actes intentionnels de violence en se constituant partie civile au procès. Lorsque l'arrêt de la Cour d'Assise sera rendu et que les assurances auront clôturé leurs dossiers d'indemnisation, les demandes d'aide financière seront alors examinées¹²³.

5.2.2 DROIT D'ACCÉDER AUX SERVICES D'AIDE DES VICTIMES

Ensuite, l'article 8 de la directive 2012/29/UE prévoit le **droit d'accéder aux services d'aide aux victimes**¹²⁴. Cette aide doit se faire via la transmission d'informations concernant les aspects financiers et pratiques, ainsi que par un soutien moral et psychologique. La directive 2017/541/UE précise qu'il relève du devoir des Etats membres d'adopter les mesures nécessaires pour que ces droits soient respectés. Elle indique également qu'il serait judicieux de formuler une réponse globale aux besoins des victimes d'actes de terrorisme que ce soit via un site internet ou la mise en place d'un centre d'aide d'urgence pour les victimes.

Cependant, la Belgique n'a pas rendu obligatoire ce soutien psychologique ni la mise en place rapide d'assistance spécifique pour les victimes.

¹²² C.C., 30 juin 2022, n° 91/2022, inédit (disponible sur https://www.stradalex.com/fr/sl_src_publ_jur_be/document/cconst_2022-91, consulté le 6 avril 2023).

¹²³ SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE. *Site web du Service public fédéral Justice: Victimes de terrorisme* [en ligne]. SPF Justice. Attentats Bruxelles 2016 – Update. Disponible sur <https://justice.belgium.be/fr/themes/que_faire_comme/victime/aide_financiere/victimes_de_terrorisme/attentats_bruelles_2016> (consulté le 15 avril 2023).

¹²⁴ Directive (UE) n° 2012/29 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, art. 8, *J.O.U.E.*, L 315 du 14 novembre 2012, p. 57.

En outre, même si, depuis 2017, les victimes peuvent faire appel à l'Etat belge pour prendre en charge leurs frais médicaux, dans les faits, le remboursement n'a lieu que plusieurs mois après l'introduction de leur demande.

5.2.3 DROIT D'ACCÈS À LA JUSTICE PÉNALE

La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît aux victimes des attentats terroristes le **droit à ce que leur statut de victime leur soit reconnu** ainsi que le **droit de participer au procès pénal**.

En Belgique, l'accès à la justice pénale n'est pas gratuit. Toutefois, le législateur belge prévoit une aide juridique, plafonnée à € 12 000,00 par victime, dans les frais d'avocats, aussi bien pour les victimes directes qu'indirectes.

En outre, le point de départ du délai de trois ans pour introduire la demande d'aide juridique est la reconnaissance de l'infraction comme acte de terrorisme par arrêté royal, contrairement aux autres actes intentionnels de violence pour lesquels le délai commence à courir à la fin de la procédure pénale. Toutefois, cela implique que si le procès pénal d'un attentat terroriste n'a lieu que trois ans après que celui-ci soit reconnu en tant que tel, le délai d'introduction d'une demande d'aide juridique par la victime sera prescrit.

On peut donc en conclure que l'accès à la justice pénale n'est pas totalement assuré.

5.2.4 DROIT À LA PROTECTION

Selon l'article 1^{er} de la directive 2012/29/UE, les victimes ont le **droit d'être reconnues et traitées avec respect, tact, professionnalisme, de façon personnalisée et de manière non discriminatoire**¹²⁵.

L'AISBL dénonce encore une fois le non-respect de cette disposition. En effet, plusieurs victimes expliquent que les expertises auxquelles elles ont été soumises ont été négligées et elles ont le sentiment que leurs souffrances ne sont pas reconnues.

Selon Life4Brussels, il faudrait mettre en place des formations spécifiques pour les experts, ainsi qu'un système de contrôle et un régime de sanctions en cas de violation des dispositions de la directive.

¹²⁵ Directive (UE) n° 2012/29 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, art. 1, *J.O.U.E.*, L 315 du 14 novembre 2012, p. 57.

Il est cependant important de souligner que la Belgique reconnaît aux victimes, directes et indirectes, des attentats un statut de solidarité nationale; lequel donne accès à certains avantages, notamment en matière de transports en commun et de frais médicaux.

5.2.5 DROIT À LA RÉPARATION DU DOMMAGE

En Belgique, le système d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme est complexe. En effet, il existe un grand nombre de textes qui traitent de cette matière et les victimes doivent s'adresser à de nombreux débiteurs pour obtenir les sommes qui leur sont dues.

Dans sa critique, l' AISBL Life4Brussels expose deux inconvénients majeurs du système belge d'indemnisation des victimes du terrorisme.

Premièrement, les **délais sont trop courts**. En effet, les victimes disposent de:

- Trois ans à partir de l'attentat pour introduire une déclaration de sinistre à l'assurance.
- Trois ans à partir de la reconnaissance de l'acte comme un acte de terrorisme pour formuler une demande d'aide financière auprès de la Commission pour l'aide financière des victimes d'actes intentionnels de violence.
- Un an pour réouvrir leur dossier après la reconnaissance de nouveaux droits tels que l'intervention dans les honoraires d'avocats, etc.

Life4Brussels se bat pour que la Belgique allonge ces délais. En effet, en France, les victimes disposent de dix ans à partir de l'acte terroriste pour saisir le Fonds de garantie, appelé FGTI. L' AISBL estime que ce délai serait nécessaire pour permettre aux victimes de réaliser les répercussions que cet événement aura sur leur vie future.

Deuxièmement, il est imposé aux Etats membres, dans les directives européennes, d'indemniser les victimes, peu importe leur nationalité, lorsque l'acte de terrorisme a été commis sur leur territoire. Or, il existe des cas de figure dans lesquels les **victimes ne seront pas indemniées**. On peut donc dénoncer une certaine forme de discrimination à l'encontre des différentes catégories de victimes d'actes de terrorisme.

En effet, le législateur belge n'a prévu qu'une intervention étatique subsidiaire, via la Commission pour l'aide financière; ou résiduaire, via la loi sur le statut de solidarité. Une grande partie des indemnisations se fait encore via des assurances de responsabilité objective.

Cependant, dans certains cas, ces dernières ne sont pas obligées d'intervenir, notamment lorsqu'un attentat est perpétré par armes à feu dans la rue. De ce fait, les victimes qui n'ont pas souscrit à une assurance propre ou qui ne peuvent pas prétendre à un accident du travail ne recevront que l'aide minimale accordée par l'Etat.

Enfin, l' AISBL souligne qu'en 2016, une Commission d'enquête parlementaire belge avait été créée afin d'analyser les causes et les conséquences ainsi que la gestion des attentats terroristes et que cette dernière avait finalement dénoncé une lacune législative en la matière et avait suggéré la création d'un fonds de garantie, tel que décrit par l' AISBL, afin de compenser l'insolvabilité des auteurs d'infractions terroristes.

5.3 MISSION EUROPÉENNE D'INDEMNISATION¹²⁶

En octobre 2017, Joëlle Milquet a été nommée conseillère spéciale de Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne. Sa fonction concernait en particulier l'amélioration de la réglementation en matière de compensations accordées aux victimes de crimes et du terrorisme. En effet, la complexité des régimes nationaux d'indemnisation rend souvent difficile l'octroi de compensations aux victimes¹²⁷.

Madame Milquet a donc eu pour missions de rendre plus accessible les informations concernant les situations internationales, de réorganiser la coopération entre les Etats membres de l'Union, ainsi que de trouver des alternatives permettant aux victimes d'être indemnisées de manière plus rapide et équitable au sein de l'Union.

Dans le cadre de son mandat, elle a notamment dénoncé le manque d'informations, l'insuffisance du soutien ainsi que la présence de critères trop restrictifs qui conduisent à des difficultés d'accès à la justice et à l'indemnisation des victimes. Tous ces aspects négatifs accentuent davantage les différences de traitement dans les situations transfrontalières. En outre, elle dénonce le coût et la durée du processus qui parfois n'aboutit même pas à l'indemnisation de la victime.

¹²⁶ MILQUET, J., « Renforcement des droits et de l'indemnisation des victimes d'actes de violence : l'autre visage de la lutte contre le terrorisme » in HÖHN, C., SAAVEDRA, I., WEYEMBERG, A. (dir.), *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis / The fight against terrorism: achievements and challenges*, Mélanges, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 777-788.

¹²⁷ BELGA. Commission européenne: Joëlle Milquet nommée "conseillère spéciale" de Jean-Claude Juncker. *RTBF.be*, 4 octobre 2017 [en ligne]. Disponible sur: <<https://www.rtbf.be/article/commission-europeenne-joelle-milquet-nommee-conseillere-speciale-de-jean-claude-juncker-9726982>> (consulté le 28 février 2023).

La conseillère insiste également sur l'importance de tenir compte des problèmes spécifiques de chaque victime, et non pas uniquement des problèmes généraux rencontrés par toutes les victimes du terrorisme.

C'est pour ces différentes raisons que, dans son rapport du 12 mars 2019 intitulé *"Renforcement des droits des victimes: de l'indemnisation à la réparation – pour une nouvelle stratégie de l'UE en matière de droits des victimes (2020-2025)"*, Joëlle Milquet a formulé différentes recommandations.

Ainsi, elle a préconisé:

- Une **meilleure coopération** via la mise en place de stratégies nationales en la matière et la création d'un fonds européen de solidarité pour les victimes du terrorisme.
- Une **meilleure formation** des personnes directement en contact avec les victimes.
- Une **meilleure information** des droits reconnus aux victimes, notamment de la part des juges.
- Une **meilleure indemnisation par l'auteur de l'infraction** via, par exemple, la mise en place de peines pénales accessoires.
- Une **meilleure qualité de services personnalisés d'aide aux victimes**.
- Une **meilleure indemnisation par les pouvoirs publics**, laquelle nécessite de définir clairement les notions "d'indemnisation juste et appropriée" et de "victimes pouvant prétendre à une indemnisation". Joëlle Milquet a insisté sur l'importance d'offrir une réparation pécuniaire des dommages matériels et moraux ainsi que des services d'accompagnements personnalisés, plutôt que l'indemnisation forfaitaire proposée jusqu'à présent. En outre, elle a proposé l'obligation pour les pouvoirs publics de verser des provisions d'urgence dans les 15 à 30 jours de la commission de l'acte terroriste. Elle a préconisé également la possibilité pour les victimes d'obtenir une indemnisation dans leur pays de résidence et non forcément dans le pays où l'attentat fut perpétré. Enfin, elle a mis en avant le système français; lequel dispose d'un fonds national d'indemnisation et de garantie et d'un point de contact unique répondant aux différents besoins des victimes.

Dans le cadre de ce dernier point, Joëlle Milquet a proposé de remplacer l'indemnisation forfaitaire par une réparation complète afin que la victime retrouve sa situation initiale. Elle a également préconisé de mettre la priorité sur l'indemnisation par les pouvoirs publics et non plus sur l'indemnisation par le biais de l'auteur de l'infraction, lequel est la plupart du temps inconnu ou insolvable. Dans ce cas, l'Etat indemniserait la victime et réclamerait par la suite le remboursement auprès des auteurs, afin d'éviter aux victimes de s'adresser en premier lieu à leurs agresseurs. Enfin, la conseillère a estimé qu'il serait judicieux que les victimes soient indemnisées non pas parce qu'elles en ont besoin, mais parce que le droit à la réparation leur est reconnu.

Les différentes suggestions émises par Joëlle Milquet ont été dûment prises en considération par la Commission européenne lors de l'élaboration de sa stratégie relative aux droits des victimes (2020-2025). En effet, cette dernière prône:

- Une **communication efficace avec les victimes** via notamment la création de formations spécialisées pour les personnes en contact avec les victimes, mais aussi l'octroi d'une aide financière aux organisations d'aide aux victimes afin qu'elles puissent appliquer les règles de l'UE en la matière.
- Une **amélioration du soutien et de la protection apportés aux victimes les plus vulnérables** via une amélioration de la coopération entre les Etats membres dans les situations transfrontalières pour optimiser le soutien apporté aux victimes, via le centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme.
- Un **renforcement de la coopération et de la coordination entre les différents organismes** via la création d'une plateforme des droits des victimes en septembre 2020.
- Une **amélioration des droits des victimes dans les situations internationales** via l'encouragement des initiatives et projets des Nations unies ayant pour but d'améliorer la capacité des Etats membres à répondre aux besoins des victimes du terrorisme.
- Une **simplification d'accès à l'indemnisation**.

Sur ce dernier point, Joëlle Milquet exprime son mécontentement. En effet, elle attendait des propositions plus concrètes visant à améliorer réellement l'indemnisation des victimes, là où la Commission européenne formule uniquement des recommandations aux Etats membres telles qu'une simplification des accès et une augmentation des budgets. Elle exprime également son désarroi quant à d'autres points qui ne font pas du tout l'objet de cette stratégie; notamment l'absence de création d'un fonds de garantie européen.

5.4 LE CENTRE D'EXPERTISE DE L'UE POUR LES VICTIMES DU TERRORISME¹²⁸

En janvier 2020, la Commission européenne a créé le centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme (UECVT – EU Centre of Expertise for Victims of Terrorism) dans le but de soutenir les autorités nationales ainsi que les organisations d'aide aux victimes. Le centre veille notamment à une bonne application des règles de l'UE relatives aux victimes du terrorisme. Néanmoins, il ne vient pas en aide aux victimes de manière directe.

Le centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme a produit le Manuel de l'UE relatif aux victimes du terrorisme, qui a ensuite été publié par la Commission européenne le 18 janvier 2021. La finalité de cet ouvrage est de permettre aux autorités nationales et aux organisations de soutien aux victimes d'appliquer de manière adéquate la législation européenne en la matière et ce sur base des leçons tirées du passé.

Des manuels nationaux complétant ce manuel de l'UE ont également été élaborés par le centre d'expertise de l'UE. En outre, une formation juridique et pratique a été suivie par les autorités nationales et les organisations de soutien aux victimes sur la manière de protéger et de soutenir les victimes d'actes de terrorisme.

Une plateforme a également été créée par le centre d'expertise de l'UE pour permettre aux autorités nationales et aux organisations de soutien aux victimes de partager leurs savoirs et leurs compétences sur le sujet. Dans le cas des victimes transfrontalières du terrorisme, cet outil permet également le transfert efficace des informations entre les Etats membres.

¹²⁸ CENTRE D'EXPERTISE DE L'UE POUR LES VICTIMES DU TERRORISME, « Manuel de l'UE relatif aux victimes du terrorisme », janvier 2021, p. 44 (disponible sur <https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/eu_handbook_on_victims_of_terrorism_2021_04_22_fr_0.pdf>, consulté le 17 avril 2023).

6 CONCLUSION

Lorsqu'on opère une comparaison des systèmes belge et français d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, on constate que la différence majeure est l'existence d'un point de contact unique pour les victimes du terrorisme en France. À contrario, l'indemnisation en droit belge est caractérisée par l'existence d'une pluralité de débiteurs ainsi que la subsidiarité des systèmes d'aide qui obligent les victimes à s'adresser à différents organismes afin d'espérer obtenir la réparation de leurs préjudices.

De surcroît, selon plusieurs acteurs du monde juridique, notre système présente une trop grande complexité ainsi que certaines lacunes législatives qui rendent difficile l'obtention de l'indemnisation des dommages aussi bien physiques que psychologiques pour les nombreuses victimes, qui parfois finissent par renoncer à leurs droits.

Dans l'éventualité où la Belgique devrait à nouveau faire face à une menace terroriste, notre Etat serait-il prêt à venir en aide de manière plus rapide, efficace et correcte que ce ne fut le cas pour les victimes des attentats terroristes perpétrés à Bruxelles le 22 mars 2016?

Certes, de nombreuses modifications législatives ont été édictées depuis lors. Parmi celles-ci, nous retiendrons notamment la possibilité pour les victimes de recevoir une avance sur l'aide financière accordée par l'Etat, l'augmentation du plafond de cette dernière, la création d'une pension de dédommagement.

Néanmoins, peut-être serait-il judicieux de procéder à une réforme du droit belge afin d'unifier notre système d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme? Comme certains le préconisent, la création d'un guichet unique permettrait de simplifier la procédure et de minimiser les démarches administratives nécessaires à l'obtention d'une indemnisation pour les victimes.

L'adoption du projet de loi du 18 octobre 2022 visant à combler les différentes lacunes du système belge d'indemnisation des victimes du terrorisme constituerait déjà une grande avancée en la matière et permettrait aux victimes des attentats de Bruxelles du 22 mars 2016 d'acquiescer un sentiment de reconnaissance de la part des autorités belges.

Enfin, l'élaboration de ce travail m'amène à me poser la question suivante: comment l'Union européenne peut-elle justifier le manque d'harmonisation des systèmes d'indemnisation appliqués dans les différents Etats membres, alors que celui-ci conduit à des disparités de traitement liées au lieu où l'attentat terroriste a été perpétré?

BIBLIOGRAPHIE

LÉGISLATION ET TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Législation européenne

C.E.D.H., art. 6.

Directive (CE) n° 2004/80 du Conseil du 29 avril 2004, relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, *J.O.U.E.*, L 261 du 6 août 2004, p. 15.

Directive (UE) n° 2012/29 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012, établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 315 du 14 novembre 2012, p. 57.

Directive (UE) n° 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017, relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, L 88 du 31 mars 2017, p. 10.

Législation belge

Const., art. 10 et 11.

C. pén., art. 137.

C. civ., art. 1382 et 1383.

L. du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, art. 49, *M.B.*, 24 avril 1971, p. 5201.

L. du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, art. 8, *M.B.*, 20 septembre 1979.

L. du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, *M.B.*, 6 août 1985, p. 11305.

L. du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, art. 1 et 29bis, *M. B.*, 8 décembre 1989, p. 20122.

L. du 1^{er} avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, *M.B.*, 15 mai 2007, p. 26350.

L. du 31 mai 2016 modifiant la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, concernant l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, art. 3, 5 et 7, *M. B.*, 17 juin 2016, p. 36657.

L. 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, *M.B.*, 4 août 2017, p. 77667.

L. 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, *M.B.*, 8 février 2019.

A.R. du 28 février 1991 concernant les établissements soumis au chapitre II de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances, art. 1, *M.B.*, 13 avril 1991.

A.R. du 16 février 2017 portant exécution de l'article 42bis de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, en ce qui concerne l'Aide de l'Etat aux victimes du terrorisme, *M.B.*, 3 mars 2017.

A.R. du 15 mars 2017 portant reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme au sens de l'article 42bis de la loi du 1^{er} août 1985, art. 1^{er}, *M.B.*, 17 mars 2017.

Projet de loi relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, *Doc. Parl.*, Ch. Repr. Sess. 2021-2022, n° 2929/001 du 18 octobre 2022 (disponible sur: <https://www.lachambre.be>).

Législation française

C. pén. français, art. 421-1.

Code de l'organisation judiciaire, art. L217-6.

Code des assurances, art. L422-1 et R422-5.

Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, art. 9-1.

JURISPRUDENCE

Jurisprudence européenne

CJUE, 2 février 1989, Ian William Cowan contre Trésor public, 186/87, Rec. 1989, p. 00195.

Jurisprudence belge

C.C., 14 février 2019, n° 23/2019, inédit (disponible sur https://www.stradalex.com/fr/sl_src_publ_jur_be/document/cconst_2019-23 ; consulté le 6 avril 2023).

C.C., 30 juin 2022, n° 91/2022, inédit (disponible sur https://www.stradalex.com/fr/sl_src_publ_jur_be/document/cconst_2022-91 ; consulté le 6 avril 2023).

Cass. (1^e ch.), 30 septembre 2010; *R.G.A.R.*, 2010/10, p. 14698 (disponible sur https://www.stradalex.com/fr/sl_rev_utu/toc/rgar_2010_10-fr/doc/rgar2010_10p14698 ; consulté le 7 mai 2023).

Mons (2^e ch.), 7 mars 2023, inédit (disponible sur https://www.stradalex.com/fr/sl_src_publ_jur_be/document/capp_ARR_20230307_2021-RG-727-FR ; consulté le 17 mai 2023).

DOCTRINE

CARTRON-PICART, H. et QUISTREBERT, Y., « Chapitre 4. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit français » in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 49-67.

CENTRE D'EXPERTISE DE L'UE POUR LES VICTIMES DU TERRORISME, « Manuel de l'UE relatif aux victimes du terrorisme », janvier 2021 (disponible sur https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/eu_handbook_on_victims_of_terrorism_2021_04_22_fr_0.pdf), consulté le 17 avril 2023).

ESTIENNE, N., « Chapitre 2. L'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme en droit belge », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 27-40.

ESTIENNE, N., « L'aide financière aux victimes d'infractions pénales en Belgique : le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence » in *La socialisation de la réparation : Fonds d'indemnisation et assurances*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 79-87.

LEDUC, F., « Chapitre 6. Rapport de synthèse sur l'indemnisation des dommages découlant d'actes de terrorisme », in DUBUISSON, B. et QUISTREBERT, Y. (dir.), *Les dommages de masse*, GRERCA, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 79-89.

MILQUET, J., « Renforcement des droits et de l'indemnisation des victimes d'actes de violence : l'autre visage de la lutte contre le terrorisme » in HÖHN, C., SAAVEDRA, I., WEYEMBERG, A. (dir.), *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis / The fight against terrorism: achievements and challenges*, Mélanges, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 777-788.

DOCUMENTS NON JURIDIQUES

BELGA. Commission européenne: Joëlle Milquet nommée "conseillère spéciale" de Jean-Claude Juncker. *RTBF.be*, 4 octobre 2017 [en ligne]. Disponible sur: <https://www.rtb.be/article/commission-europeenne-joelle-milquet-nommee-conseillere-speciale-de-jean-claude-juncker-9726982> (consulté le 28 février 2023).

BELGA. Le gouvernement approuve un projet de loi sur l'indemnisation des victimes d'attentats. *L'Avenir*, 10 juin 2022 [en ligne]. Disponible sur: <<https://www.lavenir.net/actu/belgique/2022/06/10/le-gouvernement-approuve-un-projet-de-loi-sur-lindemnisation-des-victimes-dattentats-5NCRXX3GWNE3JAFRO744P3N2VA/>> (consulté le 10 mars 2023).

BRAUDO, Serge. *Dictionnaire juridique* [en ligne]. Indemnisation - Définition. Disponible sur <<https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/indemnisation.php>> (consulté le 28 février 2023).

COMMISSION EUROPEENNE. *Site web de la Commission européenne* [en ligne]. Avis de: AISBL Life for Brussels. 19 novembre 2020. Disponible sur: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12545-Lutte-contre-le-terrorisme-evaluation-des-regles-de-lUE/F1264075_fr> (consulté le 15 février 2023).

FONDS DE GARANTIE DES VICTIMES (4 janvier 2022). « Victimes d'attentat - Un guide pour votre parcours d'indemnisation (sous-titrée) » [enregistrement vidéo], sur le site *Youtube*. (6:07). Disponible sur: <<https://www.youtube.com/watch?v=RmKWUQTc1hY&t=1s>> (consulté le 28 février 2023).

FONDS DE GARANTIE DES VICTIMES. *Site web du Fonds de Garantie des Victimes: Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions* [en ligne]. FGTI. Les missions d'indemnisation. Disponible sur: <<https://www.fondsdegarantie.fr/fgti/missions/>> (consulté le 28 février 2023).

KATZ, Justine, GERARD, Fabrice, MONTFAJON, Julien (5 octobre 2022). « Attentats de Bruxelles: les oubliés du 22 mars » [enregistrement vidéo], sur le site *RTBF Auvio*. (83min). Disponible sur: <<https://auvio.rtb.be/media/investigation-2946470>> (consulté le 15 avril 2023).

LIFE4BRUSSELS. *Life4Brussels: Communiqué de presse* [en ligne]. Projet de loi d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme : de fausses promesses faites aux victimes. 1^{er} février 2023. Disponible sur: <<https://www.life4brussels.org/projet-de-loi-dindemnisation-des-victimes-dactes-de-terrorisme-de-fausses-promesses-faites-aux-victimes/>> (consulté le 15 avril 2023).

SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE. *Site web du Service public fédéral Justice: Victimes de terrorisme* [en ligne]. SPF Justice. Types d'aide financière. Disponible sur <<https://justice.belgium.be/fr/themes/que-faire-comme-victime/aide-financiere/terrorisme/types-daide-financiere>> (consulté le 28 février 2023).

SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE. *Site web du Service public fédéral Justice* [en ligne]. SPF Justice. Guide de l'aide financière. Disponible sur <<https://justice.belgium.be/fr/themes/que-faire-comme-victime/aide-financiere/terrorisme/guide>> (consulté le 7 mai 2023).

SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE. *Site web du Service public fédéral Justice: Statistiques* [en ligne]. SPF Justice. L'intervention de la commission pour les victimes d'actes terroristes. Disponible sur https://justice.belgium.be/fr/themes/que_faire_comme/victime/aide_financiere/statistiques (consulté le 28 février 2023).

SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE. *Site web du Service public fédéral Justice: Victimes de terrorisme* [en ligne]. SPF Justice. Attentats Bruxelles 2016 – Update. Disponible sur https://justice.belgium.be/fr/themes/que_faire_comme/victime/aide_financiere/victimes_de_terrorisme/attentats_bruelles_2016 (consulté le 15 avril 2023).

VICTIMES. *Site web Victimes.be* [en ligne]. Vous avez besoin d'une aide sociale ou d'une aide psychologique? Disponible sur: <https://victimes.cfwb.be/besoin-daide/ou-trouver-de-laide/vous-avez-besoin-dune-aide-sociale-ou-dune-aide-psychologique/> (consulté le 8 avril 2023).

TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction.....	3
2	Définition des concepts.....	4
2.1	<i>L'infraction terroriste</i>	4
2.2	<i>La victime du terrorisme.....</i>	5
2.3	<i>L'indemnisation</i>	5
3	Système belge d'indemnisation des victimes du terrorisme	6
3.1	<i>Les différents débiteurs.....</i>	6
3.1.1	<i>Les assurances</i>	7
3.1.1.1	La loi du 1 ^{er} avril 2007.....	7
3.1.1.2	La loi du 30 juillet 1979.....	8
3.1.1.3	La loi du 21 novembre 1989	10
3.1.1.4	La loi du 10 avril 1971.....	11
3.1.1.5	Conclusion	11
3.1.2	<i>Le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence</i>	12
3.1.2.1	Les types d'aides financières	13
3.1.2.2	Modifications législatives	14
3.1.2.3	Les victimes.....	14
3.1.2.4	Les conditions d'octroi.....	15
3.1.2.5	La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels.....	16
3.1.2.6	Quelques chiffres.....	18
3.1.2.7	Inconstitutionnalité du délai de 3 ans	18
3.1.3	<i>Service fédéral des Pensions</i>	20
3.1.3.1	Le statut de solidarité nationale aux victimes d'actes de terrorisme	21
3.1.3.2	La pension de dédommagement.....	21
3.1.3.3	Le remboursement des soins médicaux aux victimes	23
3.1.4	<i>À quel organisme débiteur s'adresser?.....</i>	24
3.2	<i>Actualité: le procès des attentats du 22 mars 2016</i>	24
3.3	<i>Critiques formulées à l'encontre du système belge.....</i>	25
3.4	<i>Projet de loi du 18 octobre 2022.....</i>	26

4	Système français d'indemnisation des victimes du terrorisme	29
4.1	<i>Historique</i>.....	29
4.2	<i>Le Fonds de Garantie des Victimes des actes de Terrorisme et d'autres Infractions</i>	30
4.2.1	<i>Son champ d'intervention</i>	31
4.2.2	<i>Ses missions</i>	32
4.2.3	<i>Le processus d'indemnisation</i>	33
4.2.4	<i>L'évolution de la portée de l'indemnisation</i>	34
4.2.5	<i>Le JIVAT</i>	34
4.3	<i>Conclusion</i>	34
5	Droit européen et indemnisation des victimes	35
5.1	<i>Analyse des directives européennes</i>	37
5.1.1	<i>Les besoins des victimes</i>	38
5.1.2	<i>Les droits des victimes</i>	39
5.2	<i>Impact du droit européen sur le système belge</i>.....	43
5.2.1	<i>Droit à l'information</i>	43
5.2.2	<i>Droit d'accéder aux services d'aide des victimes</i>	44
5.2.3	<i>Droit d'accès à la justice pénale</i>	45
5.2.4	<i>Droit à la protection</i>	45
5.2.5	<i>Droit à la réparation du dommage</i>	46
5.3	<i>Mission européenne d'indemnisation</i>	47
5.4	<i>Le Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme</i>	50
6	Conclusion	51