

Numéro du rôle : 6028
Arrêt n° 109/2015 du 16 juillet 2015

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 32, § 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 de la loi du 26 mars 2003 portant les conditions auxquelles la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence peut octroyer une aide, posée par la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par décision du 2 septembre 2014 en cause de D. D.V., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 septembre 2014, la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 32, § 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en mentionnant explicitement la composante personnelle (morale) et la composante économique (travail) de l'incapacité dans l'énumération limitative des éléments qui entrent en ligne de compte pour une aide financière de l'Etat mais en ne retenant pas la composante ménagère de l'incapacité, créant ainsi une distinction entre, d'une part, les victimes qui sont actives sur le marché du travail et auxquelles la chance est ainsi offerte d'obtenir une aide financière en raison d'une diminution de la capacité de travail et, d'autre part, les victimes qui ne sont pas actives sur le marché du travail et auxquelles la chance n'est de ce fait pas offerte d'obtenir une aide financière en raison de la perte de capacité dans l'accomplissement de leurs tâches ménagères ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- D. D.V., assistée et représentée par Me J. Peeters, avocat au barreau d'Anvers;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Wirtgen, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 10 juin 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 24 juin 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 24 juin 2015.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

D. D.V. a introduit devant la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (ci-après : la Commission) une demande d'aide financière en tant que victime d'un vol et de coups et blessures.

La Commission reconnaît que les coups et blessures constituent un acte intentionnel de violence, pour lequel la demande d'aide est recevable. Cependant, elle constate que l'aide ne peut être octroyée que pour les dommages énumérés limitativement dans l'article 32, § 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures

fiscales et autres (ci-après : la loi du 1er août 1985) et que l'aide demandée pour la perte de « valeur économique du travail ménager » ne figure pas dans cette énumération.

La partie requérante estime que ce dommage est une composante de l'invalidité temporaire ou permanente et attire l'attention sur le fait que ce dommage figure dans le tableau indicatif de 2012 de l'Union nationale des magistrats de première instance et de l'Union royale des juges de paix et de police.

Selon sa jurisprudence constante, la Commission rejette le dommage lié à la valeur économique du travail ménager.

La Commission constate néanmoins que cette jurisprudence est souvent critiquée par les avocats et que le nouveau tableau indicatif de 2012, qu'elle utilise également comme un de ses instruments de travail pour évaluer le dommage, recommande de prendre en considération l'incapacité ménagère au titre de l'une des trois composantes (autre les composantes personnelle et économique) de l'invalidité temporaire comme de l'invalidité permanente.

La Commission constate de surcroît que l'article 32, § 1er, de la loi du 1er août 1985, qui énumère les dommages entrant en ligne de compte pour une aide financière, ne précise pas la forme d'« invalidité temporaire ou permanente » qui est visée au point 3°, alors que le point 1° concerne « le dommage moral, tenant compte de l'invalidité temporaire ou permanente » et qu'il est question au point 4° d'« une perte ou une diminution de revenus résultant de l'incapacité de travail temporaire ou permanente ».

La Commission estime qu'il est recommandé de faire la clarté en cette matière pour l'avenir et décide de poser la question préjudicielle citée plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1. D. D.V, partie requérante devant la juridiction *a quo*, constate qu'il existe une distinction en ce qui concerne l'indemnisation des tâches ménagères.

La personne active sur le marché du travail peut prétendre à une indemnisation pour la perte correspondant à son travail journalier, mais pas la personne qui effectue uniquement des tâches ménagères.

La solidarité avec les victimes de violences intentionnelles, qui est l'objectif de la disposition en cause, tend à indemniser la perte de valeur économique et doit être la même pour toutes les victimes.

La disposition en cause néglige le fait que tant les tâches ménagères que le travail ont une valeur économique. Dans le cas du travail, il s'agit de la rémunération de ce travail et pour le travail ménager, c'est l'économie réalisée par l'intéressé en ne recourant pas à l'aide de tiers. La perte est similaire dans les deux cas.

Selon D. D.V., la différence de traitement qui résulte de l'article 32, § 1er, de la loi du 1er août 1985 n'est pas justifiée objectivement et les articles 10 et 11 de la Constitution sont dès lors violés.

A.2. Le Conseil des ministres affirme que le système d'aide financière instauré par la loi du 1er août 1985 doit être distingué du régime de droit commun de l'indemnisation du dommage.

L'octroi de l'aide ne trouve pas son fondement dans une présomption de faute qui pèserait sur l'Etat mais dans un principe de solidarité collective. La responsabilité des auteurs persiste et l'Etat dispose d'un droit de recours subrogatoire contre les auteurs ou la partie civilement responsable. Le Conseil d'Etat et la Cour ont jugé qu'il n'existait pas de droit subjectif à l'aide financière.

Au cours des travaux préparatoires, l'aide financière a été qualifiée d'intervention « exceptionnelle » et « fondée sur l'équité » (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873/1, p. 17, et *ibid.*, n° 873/2/1, p. 17). Les travaux préparatoires font en outre apparaître que les notions d'« indemnité » et d'« indemnisation » utilisées à l'origine ont été remplacées par la notion d'« aide » afin de préciser la véritable signification du système d'aide financière (*ibid.*, pp. 25 et 30).

Le Conseil des ministres attire l'attention sur le fait que l'article 32, § 1er, de la loi du 1er août 1985 contient une liste limitative de dommages, qui a été étendue et reformulée par les lois du 18 février 1997 et du 26 mars 2003.

A.3. Selon le Conseil des ministres, les victimes d'actes intentionnels de violence ne sont pas traitées différemment selon qu'elles sont actives ou non sur le marché du travail.

A.4. Le Conseil des ministres estime de surcroît que la « valeur économique du travail ménager » ne fait pas partie des dommages pour lesquels la disposition en cause prévoit une aide financière.

Il ressort de la justification d'un amendement du Gouvernement qui concernait la formulation de l'article 32, § 1er, 1° et 4°, de la loi du 1er août 1985, modifié par la loi du 26 mars 2003, que la Commission n'assure pas la réparation intégrale du préjudice mais octroie une aide financière en équité pour les postes de dommage qui sont énumérés de manière large mais néanmoins limitative (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-0626/002, p. 11).

La doctrine a elle aussi observé que cet amendement a vidé de son sens la disposition de l'article 32, § 1er, 3°, de la loi du 1er août 1985 et l'a rendue superflue. Selon le Conseil des ministres, il n'a jamais été envisagé de considérer la « valeur économique du travail ménager » comme un dommage indemnisable.

A.5. Le Conseil des ministres estime que la recommandation figurant dans le tableau indicatif 2012 de l'Union nationale des magistrats de première instance et de l'Union nationale des juges de paix et de police de considérer l'incapacité d'effectuer du travail ménager comme une composante de l'incapacité de travail tant temporaire que permanente ne peut conduire à une indemnisation.

La liste des indemnisations forfaitaires qui figurent dans cet instrument de travail destiné aux cours et tribunaux n'est pas contraignante et ne l'est pas davantage pour la Commission. Le système particulier d'aide financière qui a été instauré par la loi du 1er août 1985 est en effet indépendant du régime de droit commun en matière d'indemnisation pour lequel le tableau indicatif a été rédigé.

A.6. Le Conseil des ministres répète que la disposition en cause ne crée pas de différence de traitement entre les personnes qui sont actives sur le marché du travail et les personnes qui ne le sont pas.

Quant à l'identité de traitement de personnes qui se trouveraient dans des situations essentiellement différentes, le Conseil des ministres ne conteste pas que les conséquences de l'incapacité à accomplir le travail ménager puissent être plus importantes pour les victimes d'actes intentionnels de violence qui ne sont pas actives sur le marché du travail que pour les victimes qui sont actives sur le marché du travail. Selon lui, il existe toutefois une justification raisonnable au traitement identique de ces deux catégories de personnes.

Il renvoie à l'arrêt n° 61/98 du 4 juin 1998, dans lequel la Cour a jugé que le traitement identique des victimes, en ce qui concerne le délai de forclusion pour introduire une demande d'aide, selon que l'acte de violence a été commis par un ou plusieurs auteurs ou selon que ces auteurs sont connus ou inconnus, n'était pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon le Conseil des ministres, cette jurisprudence est pertinente pour répondre à la présente question préjudicielle parce que l'objectif et les principes de base du système d'indemnisation, qui, selon la Cour, pouvaient justifier une égalité de traitement de cas inégaux, sont restés identiques, même après les modifications législatives successives.

Le Conseil des ministres considère qu'en raison des principes de base du système, il n'est pas manifestement déraisonnable que des victimes qui ne sont pas actives sur le marché du travail ne puissent pas elles aussi prétendre à une indemnisation pour la perte de valeur dans l'accomplissement des tâches ménagères, bien que leur dommage puisse être plus important que celui des victimes qui sont actives sur le marché du travail. En

effet, ce dommage peut faire l'objet de poursuites pénales et de mesures d'indemnisation à l'égard desquelles l'aide en cause n'a qu'un caractère supplétif.

Le Conseil des ministres conclut que la disposition en cause n'est pas disproportionnée et qu'elle présente un lien raisonnable de proportionnalité avec les moyens employés et le but poursuivi. L'égalité de traitement des victimes d'actes de violence, actives ou non sur le marché du travail, est dès lors compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

- B -

B.1. La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (ci-après : la Commission) demande si l'article 32, § 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres (ci-après : la loi du 1er août 1985) est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.2. L'article 32, § 1er, de la loi du 1er août 1985, remplacé par l'article 4 de la loi du 26 mars 2003 portant les conditions auxquelles la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence peut octroyer une aide, dispose :

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

- 1° le dommage moral, tenant compte de l'invalidité temporaire ou permanente;
- 2° les frais médicaux et d'hospitalisation, en ce compris les frais de prothèses;
- 3° l'invalidité temporaire ou permanente;
- 4° une perte ou une diminution de revenus résultant de l'incapacité de travail temporaire ou permanente;
- 5° le dommage esthétique;
- 6° les frais de procédure;
- 7° les frais matériels;
- 8° le dommage résultant de la perte d'une ou de plusieurs années de scolarité ».

B.3. Le système d'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence prévu par les articles 28 et suivants de la loi du 1er août 1985 est fondé sur la solidarité collective (voir, notamment, *Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873/1, p. 17, et *ibid.*, n° 873/2/1, p. 22).

Les personnes visées à l'article 31 de cette loi (ci-après : les victimes) peuvent demander à la Commission, qui est une juridiction administrative, une intervention financière qui est conçue comme une « intervention supplétive de solidarité » (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873/2/1, p. 19). Les travaux préparatoires de la réglementation originelle font ressortir en outre que le législateur a volontairement voulu éviter d'utiliser les notions d'« indemnisation » et d'« indemnité » et que cette intervention financière a été conçue comme une « aide » à supporter un certain préjudice résultant d'actes intentionnels de violence (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, n° 873/2/1, pp. 25 et 30).

Le montant de cette aide financière est fixé « en équité » (article 33, § 1er) par la Commission.

Dans la justification de l'amendement de Gouvernement qui a donné lieu à la disposition actuellement en cause, il a été souligné que « la commission n'assure pas la réparation intégrale du préjudice mais octroie une aide financière en équité pour les postes de dommage qui sont énumérés de manière large mais néanmoins limitative à l'article 32 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-0626/002, p. 11). L'utilisation explicite du terme « exclusivement » dans l'article 32, §§ 1er, 2 et 3, de la loi du 1er août 1985 souligne que seules les composantes du préjudice subi qui sont énumérées limitativement dans cet article peuvent être prises en compte par la commission pour fixer le montant de l'aide (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-0626/004, p. 3).

De plus, il ressort du texte de la loi et des travaux préparatoires qu'il s'agit d'un système supplétif : l'aide financière peut seulement être accordée à la condition que « la réparation du préjudice ne peut pas être assurée de façon effective et suffisante par l'auteur ou le civilement responsable, par un régime de sécurité sociale ou par une assurance privée, ou de toute autre manière » (article 31bis, 5°, et *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-0626/002, p. 11).

B.4. Il ressort de la motivation de la décision de renvoi et de la formulation de la question préjudicielle que la juridiction *a quo* interprète la disposition en cause en ce sens qu'il est possible d'allouer une intervention compte tenu de la « composante personnelle (morale) et de la composante économique (travail) de l'incapacité » mais non pour la « composante ménagère de l'incapacité », qui, dans la décision de renvoi, est également qualifiée de « valeur économique du travail ménager » et de « ' préjudice économique en matière ménagère, ' ' perte en matière ménagère ' , ' préjudice ménager ' ... ».

Une différence de traitement serait ainsi créée « entre, d'une part, les victimes qui sont actives sur le marché du travail et auxquelles la chance est ainsi offerte d'obtenir une aide financière en raison d'une diminution de la capacité de travail et, d'autre part, les victimes qui ne sont pas actives sur le marché du travail et auxquelles la chance n'est de ce fait pas offerte d'obtenir une aide financière en raison de la perte de capacité dans l'accomplissement de leurs tâches ménagères ».

B.5.1. Le Conseil des ministres soutient que la disposition en cause ne contient pas la différence de traitement critiquée. Selon lui, les victimes d'actes intentionnels de violence ne sont en effet pas traitées différemment selon qu'elles sont actives ou non sur le marché du travail.

B.5.2. Selon le « tableau indicatif » de 2012 établi par l'Union nationale des magistrats de première instance et l'Union royale des juges de paix et de police, qui est mentionné dans la décision de renvoi, le régime d'indemnisation de droit commun fait une distinction entre l'incapacité « personnelle », « ménagère » et « économique ».

L'indemnisation de droit commun pour cause d'« incapacité ménagère » vise à couvrir le préjudice lorsque la victime ne peut plus, ou plus difficilement qu'auparavant, accomplir des tâches ménagères.

B.5.3. Pour apprécier l'aide destinée à des victimes d'actes intentionnels de violence, il n'est pas pertinent, en ce qui concerne l'éventuelle incapacité ménagère, de tenir compte de la circonstance que l'intéressé est actif ou non sur le marché du travail.

En effet, on ne peut considérer que la personne active sur le marché du travail n'accomplirait pas de tâches ménagères ou, inversement, que celle qui n'est pas active sur le marché du travail assumerait toutes les tâches ménagères.

A cet égard, la disposition en cause ne fait dès lors pas naître la différence de traitement critiquée et la question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.5.4. Cependant, la question préjudicielle peut également être interprétée en ce sens qu'elle allègue une différence de traitement entre les victimes d'actes intentionnels de violence, selon que l'intervention financière qu'elles sollicitent concerne une incapacité ménagère ou un préjudice personnel (moral) ou économique.

La juridiction *a quo* interprète en effet la disposition en cause en ce sens qu'en vertu de sa propre jurisprudence constante, une intervention financière peut être allouée lorsque la victime subit un préjudice moral ou économique, mais non lorsque la victime est dans l'incapacité totale ou partielle d'assumer des tâches ménagères.

La Cour examine si cette différence de traitement est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.6. La nature du système, décrite en B.3, et les principes fondamentaux sur lesquels il repose font apparaître que le législateur n'a entendu octroyer qu'une aide limitée à des victimes d'actes intentionnels de violence, sans que ce système garantisse une réparation intégrale du préjudice.

Compte tenu de l'objectif précité du législateur, il n'est pas dénué de justification raisonnable qu'il ait fixé certaines restrictions quant à la nature du préjudice pour lequel une intervention financière peut être accordée.

En prévoyant, notamment, une aide éventuelle pour « le dommage moral, tenant compte de l'invalidité temporaire ou permanente » (article 32, § 1er, 1°, de la loi du 1er août 1985), ainsi que pour « une perte ou une diminution de revenus résultant de l'incapacité de travail temporaire ou permanente » (article 32, § 1er, 4°, de la loi du 1er août 1985), d'une part, mais en ne prévoyant pas une telle aide pour cause d' « incapacité ménagère », d'autre part, le législateur n'a pas pris une mesure disproportionnée, d'autant qu'il est loisible à la victime de demander l'indemnisation de droit commun en raison de l'incapacité ménagère à l'auteur de la violence intentionnelle ou à la partie civilement responsable pour celui-ci.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 32, § 1er, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, remplacé par l'article 4 de la loi du 26 mars 2003 portant les conditions auxquelles la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence peut octroyer une aide, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 juillet 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen