



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 4/2026
du 8 janvier 2026
Numéro du rôle : 8382**

En cause : le recours en annulation de l'article 22 de la loi du 3 mai 2024 « relati[ve] à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relati[ve] à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme », introduit par l'AISBL « V-Europe » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Joséphine Moerman, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Katrin Jadin, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 décembre 2024 et parvenue au greffe le 6 décembre 2024, un recours en annulation de l'article 22 de la loi du 3 mai 2024 « relati[ve] à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relati[ve] à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme » (publiée au *Moniteur belge* du 5 juin 2024) a été introduit par l'AISBL « V-Europe », Philippe Vandenberghe et Philippe Vansteenkiste, assistés et représentés par Me Nicolas Estienne, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Jérôme Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 12 novembre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

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

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. *En droit*

- A -

A.1. Trois parties requérantes introduisent une requête en annulation de l'article 22 de la loi du 3 mai 2024 « relati[ve] à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relati[ve] à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme » (ci-après : la loi du 3 mai 2024). Il y a tout d'abord l'AISBL « V-Europe », première partie requérante, qui a été créée à la suite des attentats terroristes de 2016 pour représenter et défendre les victimes du terrorisme. Ses statuts, en leur article 3, énumèrent les buts suivants : aider et soutenir les victimes, les accompagner et les représenter en justice. Elle estime, à ce titre, justifier d'un intérêt à agir. Un intérêt qui, selon elle, est suffisamment distinct de l'intérêt général. On trouve ensuite Philippe Vandenberghe, deuxième partie requérante, qui est l'une des victimes de l'attentat perpétré à l'aéroport de Zaventem, où il était employé. Souffrant du syndrome de stress post-traumatique, de dépression sévère et de symptômes anxieux invalidants, il estime qu'il court un risque, comme tout citoyen, d'être à nouveau victime d'un tel événement. Et enfin, Philippe Vansteenkiste, troisième partie requérante, qui est directeur de l'AISBL requérante et se considère lui aussi comme une future victime potentielle.

A.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir des deux parties requérantes personnes physiques, puisque la loi du 3 mai 2024 n'est pas applicable aux conséquences des attentats de 2016. Ces deux personnes, qui admettent qu'elles n'agissent que parce qu'elles pourraient être victimes, comme tout citoyen, d'un acte futur de terrorisme n'excipent pas d'un intérêt différent de l'action populaire.

A.3. La troisième partie requérante répond qu'en qualité de directeur de l'AISBL « V-Europe », elle peut être directement et défavorablement affectée par la loi du 3 mai 2024, en ce que celle-ci porte atteinte au but statutaire de l'association.

A.4. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 9 du Traité sur l'Union européenne, avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5. À titre préliminaire, le Conseil des ministres rappelle que la loi du 3 mai 2024 poursuit les objectifs suivants : une meilleure protection des victimes, une indemnisation juste et cohérente, une simplification de la procédure et une accélération des règlements des sinistres, tout en prenant garde à ne pas mettre en danger la stabilité financière du secteur de l'assurance. C'est pour ces raisons que le législateur a choisi de conserver et d'améliorer l'approche de la loi du 1er avril 2007 « relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme ». La loi nouvelle contient de nombreuses innovations : un régime de solidarité renforcé, un plafond majoré, une accélération du traitement des sinistres, le principe de l'indemnisation provisoire, un point de contact unique ainsi qu'une structuration claire et lisible axée sur les besoins des victimes. Le système d'indemnisation en cascade, lui, n'a fait l'objet d'aucune observation par la section de législation du Conseil d'État. Le refus de tout confier au Fonds commun de garantie belge ou à un fonds *ad hoc* a été mûrement réfléchi, et la loi du 3 mai 2024 est le résultat d'efforts considérables et d'une intense concertation qui tient compte de la faisabilité pratique et des ressources disponibles. En bref, le législateur a choisi la manière la plus efficiente et a veillé à ce que les assureurs

jouent leur rôle sociétal. Les victimes ne sont jamais abandonnées à leur sort, grâce à l'existence du point de contact unique.

A.6. Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée crée une différence de traitement injustifiée entre les victimes d'actes de terrorisme et les victimes d'accidents médicaux, en ce que les premières ne bénéficient pas d'un régime d'indemnisation centralisé par un fonds public. Elles affirment que ces situations sont comparables au regard de l'indemnisation des dommages corporels subis et de l'obligation tirée du droit commun d'obtenir une réparation intégrale. La loi du 31 mars 2010 « relative à l'indemnisation des dommages résultant de soins de santé » met en place un Fonds des accidents médicaux (ci-après : le FAM), inspiré du modèle français, afin de pallier les insuffisances du droit commun de la responsabilité civile. Cette loi organise une procédure amiable et rapide de résolution des litiges auprès du FAM, sans supprimer la possibilité de recours devant les tribunaux. Il s'agit d'une indemnisation sans responsabilité et sous conditions. À l'inverse, le système de désignation en cascade mis en place par la disposition attaquée met l'indemnisation à la charge des assureurs privés, qui se trouvent ainsi en première ligne. Ce n'est qu'en l'absence de toute couverture privée que l'indemnisation a lieu par un assureur désigné par le Fonds commun de garantie belge. Pour les parties requérantes, le fait que le législateur n'ait pas opté pour un fonds d'indemnisation public est contraire aux normes de référence visées au moyen. Le terrorisme constitue en effet une attaque contre l'État et le risque qui lui est lié représente un risque public. Il est donc légitime que ce soit l'autorité publique qui indemnise les victimes, comme en France, en Italie et en Espagne. Les parties requérantes soulignent que les deux législations qui sont comparées poursuivent les mêmes objectifs, à savoir l'indemnisation juste et cohérente des victimes, la simplification de la procédure à suivre et l'accélération du traitement des sinistres. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 3 mai 2024 que la création d'un fonds public aurait été trop lourde et coûteuse. Ces arguments, estiment les parties requérantes, ne sont pas convaincants et ne justifient pas la différence de traitement susmentionnée. Au contraire, l'existence du FAM démontre qu'il était parfaitement possible, sur le plan budgétaire et humain, de créer un tel organe.

A.7. Le Conseil des ministres soutient, à titre principal, que les situations décrites ne sont pas comparables. En effet, tant par leur nature que par leur ampleur, les actes de terrorisme diffèrent des accidents médicaux. Les actes terroristes constituent des événements intentionnels, imprévisibles et massifs, aux répercussions collectives, si bien qu'ils nécessitent une réponse législative spécifique. Quant aux accidents médicaux, ils constituent une situation individuelle et plus fréquente, qui survient dans un processus encadré.

À titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que le système d'indemnisation en cascade répond à une double exigence de faisabilité pratique et de viabilité financière. L'indemnisation rapide doit être corrélée à la volonté d'éviter de faire peser toute la charge sur les finances publiques. Il s'agit ici d'un choix d'opportunité pour le législateur. Enfin, le Conseil des ministres allègue que l'existence de plafonds ne prive pas les victimes d'une réparation intégrale, mais vise à maintenir l'équilibre et l'efficacité du système.

A.8. Les parties requérantes contestent l'argument de non-comparabilité. Les deux catégories de victimes subissent des atteintes à leur intégrité physique ou psychique, font face à des préjudices d'une nature exceptionnelle et anormale, se trouvent confrontées à un effondrement de la confiance dans le système censé garantir leur sécurité, et sont victimes d'un aléa. Les actes terroristes ne s'accompagnent du reste pas toujours d'un lourd bilan humain.

En ce qui concerne la justification de la disposition attaquée, les parties requérantes affirment qu'il était parfaitement envisageable qu'un fonds public tel que le Fonds commun de garantie belge avance l'indemnisation aux victimes, puis la récupère auprès des compagnies d'assurances, ce qui aurait permis une indemnisation immédiate et la simplification des démarches au travers d'un interlocuteur identique, comme le souhaitait la commission d'enquête des attentats de 2016. Non seulement une telle solution était faisable et viable, mais elle est même prévue dans l'accord du nouveau Gouvernement fédéral. Pour les parties requérantes, les objectifs poursuivis auraient donc pu être atteints d'une manière moins préjudiciable et plus égalitaire.

A.9. Dans une seconde branche, les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée crée une différence de traitement injustifiée entre les victimes d'actes de terrorisme et les victimes de catastrophes technologiques de grande ampleur déclarées sinistres exceptionnels, en ce que les premières ne bénéficient pas d'un régime d'indemnisation centralisé par un fonds public. Elles affirment que ces situations sont comparables

au regard de l’indemnisation des dommages corporels subis et de l’obligation tirée du droit commun d’obtenir une réparation intégrale. Le caractère délibéré ou non ne suffit pas à cet égard à conclure à la non-comparabilité. La loi du 13 novembre 2011 « relative à l’indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d’un accident technologique » confie la mission d’indemnisation au Fonds commun de garantie automobile (ci-après : le FCGA), financé en première ligne par les entreprises d’assurance agréées. En l’absence d’un responsable, le FCGA peut s’adresser à l’État belge, de sorte que, pour les victimes, le débiteur est toujours le même, à savoir le FCGA. À l’inverse, le système en cascade mis en place par la disposition attaquée crée une multiplicité de responsables de l’indemnisation, engendrant difficultés et lourdeurs. Pour les parties requérantes, les arguments avancés dans les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 2024 ne sont pas convaincants et ne justifient pas la différence de traitement susmentionnée, d’autant plus que les deux lois qui sont comparées poursuivent les mêmes objectifs.

A.10. Le Conseil des ministres soutient à titre principal que, pour des motifs analogues à ceux soulevés quant à la première branche, les catégories ne sont pas comparables. Les catastrophes technologiques résultent de défaillances humaines ou techniques, de sorte qu’il est plus facile d’identifier les responsables.

À titre subsidiaire, le Conseil des ministres affirme que la différence de traitement est justifiée, puisqu’un système d’indemnisation public et centralisé aurait ralenti la prise en charge et mené à un potentiel débordement des équipes, lesquelles sont forcément limitées. Le système en cascade répartit au contraire les responsabilités et les infrastructures et peut compter sur l’expertise des acteurs de l’assurance en matière de gestion de sinistres complexes.

A.11. Les parties requérantes contestent l’argument de non-comparabilité, pour les mêmes motifs que ceux déjà soulevés dans le cadre de la première branche.

En ce qui concerne la justification de la disposition attaquée, les parties requérantes font également état des mêmes motifs que ceux déjà soulevés en lien avec la première branche. Elles ajoutent, en ce qui concerne le point de contact unique, que celui-ci s’avère insuffisant car il existera toujours une pluralité d’intervenants et de débiteurs, d’autant plus que son rôle est, à ce stade, encore incertain et imprécis.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1.1. Le recours en annulation porte sur la loi du 3 mai 2024 « relati[ve] à l’indemnisation des victimes d’un acte de terrorisme et relati[ve] à l’assurance contre les dommages causés par le terrorisme » (ci-après : la loi du 3 mai 2024), qui s’insère dans le cadre plus large des régimes d’indemnisation des actes de terrorisme, dont les attentats terroristes perpétrés à Bruxelles et à Zaventem, le 22 mars 2016, constituent le tournant.

B.1.2. Avant l’adoption de la loi du 3 mai 2024, la seule législation spécifique relative à l’indemnisation des dommages corporels subis par les victimes d’actes de terrorisme était la loi du 1er avril 2007 « relative à l’assurance contre les dommages causés par le terrorisme » (ci-après : la loi du 1er avril 2007). L’article 4, alinéa 1er, 1°, de la loi du 3 mai 2024 s’inspire de

la définition de « terrorisme » établie par la loi du 1er avril 2007. Cette définition est à présent la suivante :

« une action organisée dans la clandestinité à des fins idéologiques, politiques, ethniques ou religieuses, exécutée individuellement ou en groupe et attenant 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 ou le fonctionnement normal d'un service ou d'une entreprise ».

La loi du 1er avril 2007 avait pour objet d'organiser la solidarité entre assureurs, réassureurs et pouvoirs publics, par la mise en place du système TRIP (*Terrorism Reinsurance and Insurance Pool*), axé sur la mutualisation des pertes. Aucun droit subjectif au profit des victimes n'était créé. Le fondement de l'indemnisation était entièrement réglé par le droit commun de la responsabilité civile, à savoir les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil.

B.1.3. Le traitement spécifique des conséquences des attentats de Bruxelles et de Zaventem perpétrés en 2016 fut quant à lui fondé sur deux voies légales différentes. D'une part, 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 », qui prévoit une indemnisation intégrale, mais plafonnée, et qui s'est appliquée à l'attentat commis à l'aéroport de Zaventem. D'autre part, en plus de cette loi, l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 « relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs » a également été appliqué à l'attentat commis à la station de métro Maelbeek.

D'autres bases légales aussi ont pu être mobilisées, à savoir la loi du 3 juillet 1967 « sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public » ainsi que la loi du 10 avril 1971 « sur les accidents du travail », ces deux législations ne permettant toutefois qu'une indemnisation partielle et forfaitaire. À cela s'ajoute 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 », qui prévoit une pension de dédommagement sous conditions.

B.1.4. À la suite des attentats terroristes de 2016, une commission d'enquête a été mise en place au sein de la Chambre des représentants et a épinglé l'absence d'un régime d'indemnisation intégrale des dommages subis. Dans son « Deuxième rapport intermédiaire et provisoire sur le volet ‘ assistance et secours ’ », la commission d'enquête indique :

« Il ressort des auditions de la commission d'enquête que les principes essentiels qui doivent guider le soutien aux victimes sont :

1. une reconnaissance rapide de la qualité et du statut de victime;
2. l'octroi d'une aide financière immédiate permettant de faire face aux conséquences directes de l'attentat;
3. la mise en place d'un accompagnement proactif, immédiat, individuel, global (administratif, psycho-social, juridique, financier) et durable des victimes;
4. le traitement équivalent de toutes les victimes, quels que soient leur nationalité ou leur lieu de résidence » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-1752/007, p. 6).

La commission d'enquête a formulé plusieurs recommandations, notamment la mise en œuvre d'une *task force* fédérale (*ibid.*, p. 11), l'établissement d'un statut unique de victime (*ibid.*, p. 13) et la mise en place de procédures souples et non conflictuelles (*ibid.*, p. 17). Enfin, elle a encore recommandé ce qui suit :

« La commission d'enquête recommande que, pour l'avenir, la Belgique se dote d'un système qui, au lieu d'offrir une aide subsidiaire qui contraint la victime à s'adresser elle-même aux organismes publics ou privés chargés de l'indemniser, prévoie la création d'un fonds qui pourra lui allouer, dans les délais les plus brefs, des aides et indemnités, à charge de récupérer ce qui est dû par les compagnies d'assurance.

La situation dramatique dans laquelle se trouvent les victimes au lendemain d'un attentat exige qu'elles soient aidées par un système qui ne peut s'improviser dans l'urgence.

Ce système pourrait s'inspirer de celui de la loi précitée du 1er avril 2011 [lire : 2007] » (*ibid.*, p. 26).

B.1.5. Les travaux préparatoires de la loi du 3 mai 2024 mentionnent que la loi :

« [...] tend à garantir une meilleure protection d'ensemble des victimes d'actes de terrorisme.

Cet objectif général s'articule autour des principaux axes suivants :

Premièrement, indemniser les victimes de manière juste et cohérente.

Ensuite, simplifier la procédure à suivre en vue d'obtenir une indemnisation.

En outre, accélérer le règlement des sinistres.

Enfin, instaurer un Point de contact unique terrorisme.

Tenant compte de la volonté de renforcer la protection des victimes tout en préservant la stabilité financière du secteur de l'assurance, le montant total mis à disposition aux fins du régime d'indemnisation est majoré » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-2929/001, p. 3).

La loi du 3 mai 2024 conserve le régime général de la loi du 1er avril 2007, tout en créant un régime de solidarité pour les personnes non assurées et répondant en cela à la principale lacune relative à l'indemnisation des victimes des attentats du 22 mars 2016, pointée par les acteurs concernés lors de la commission d'enquête. Comme le précisent les travaux préparatoires :

« Afin de faciliter les démarches à accomplir par les victimes d'un acte de terrorisme, le présent projet de loi instaure un régime de cascade en vertu duquel un assureur RC Vie privée est désigné. Cet assureur désigné sera l'unique interlocuteur de la victime tout au long du processus d'indemnisation des dommages corporels. Il s'agit systématiquement d'un participant (à savoir, un membre de l'asbl TRIP).

L'une des missions du Point de contact unique terrorisme est d'indiquer à la victime les coordonnées de l'assureur désigné étant entendu que l'assureur désigné est identifié sur la base des directives édictées par le Fonds visé à l'article 19bis-2 de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs (ci-après, le Fonds Commun de Garantie Belge).

La déclaration de sinistre doit être introduite dès que possible. Il appartient aussi à la victime de communiquer toutes les informations et documents pertinents.

Un délai de prescription est fixé à cinq ans à dater de la publication de l'arrêté royal reconnaissant un acte de terrorisme.

[...]

[...] Grâce au régime de solidarité, les victimes assurées (rubrique B.) ne seront jamais défavorisées par rapport aux victimes non assurées (rubrique A.) » (*ibid.*, pp. 14 et 19).

B.1.6. C'est ce régime d'indemnisation en cascade qui est attaqué par le recours présentement examiné. Ledit régime est mis en place par l'article 22 de la loi du 3 mai 2024, qui dispose :

« § 1er. Lorsque la victime d'un acte de terrorisme peut se prévaloir d'une couverture ' accident du travail ' ou ' accident sur le chemin du travail ' au sens des articles 7 et 8 de la loi du 10 avril 1971 en vertu d'un contrat d'assurance souscrit auprès d'un participant, l'assureur désigné est l'entreprise d'assurance visée à l'article 49 de la loi du 10 avril 1971.

L'assureur visé à l'alinéa 1er peut, le cas échéant, sous-traiter auprès d'une entreprise d'assurance ou d'un bureau de règlement de sinistres, l'indemnisation des dommages non couverts par la loi précitée du 10 avril 1971 ainsi que l'octroi d'avances pour ces dommages.

§ 2. Lorsque la victime d'un acte de terrorisme ne peut pas se prévaloir d'une couverture visée au paragraphe 1er mais bien d'une couverture ' accident du travail ' ou ' accident sur le chemin du travail ' au sens de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1967 octroyée par un participant, l'assureur désigné est l'employeur ou son assureur éventuel.

L'employeur ou son assureur éventuel visé à l'alinéa 1er peut, le cas échéant, sous-traiter auprès d'une entreprise d'assurance ou d'un bureau de règlement de sinistres l'indemnisation des dommages non couverts par la loi du 3 juillet 1967 ainsi que l'octroi d'avances pour ces dommages.

§ 3. Lorsque la victime d'un acte de terrorisme ne peut pas se prévaloir d'une couverture visée aux paragraphes 1er et 2 mais est un assuré d'un contrat d'assurance RC Vie privée souscrit auprès d'un participant, l'assureur désigné est l'assureur RC Vie privée.

§ 4. Lorsque la victime d'un acte de terrorisme ne peut pas se prévaloir d'une couverture visée aux paragraphes 1er à 3, le Fonds commun de Garantie désigne un assureur RC Vie privée comme assureur désigné en vertu de son règlement d'ordre intérieur et en informe le Point de contact unique terrorisme. Ce dernier indique à la victime les coordonnées de l'assureur désigné et il invite la victime à communiquer sa déclaration de sinistre à celui-ci.

§ 5. Pour l'application de la présente loi, la victime peut citer l'assureur désigné en Belgique, soit devant le juge du lieu où s'est produit le fait génératrice du dommage, soit devant le juge de son propre domicile, soit devant le juge du siège de l'assureur désigné ».

Quant à la recevabilité

B.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir des deux parties requérantes personnes physiques, en ce qu'elles ne se prétendent pas affectées directement et défavorablement par la loi du 3 mai 2024 mais se prévalent uniquement de leur qualité de victime potentielle, dans l'avenir, d'un éventuel acte terroriste.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.2.3. Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son but statutaire soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son but; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

Les statuts, publiés au *Moniteur belge* du 16 mars 2017, de l'AISBL « V-Europe », première partie requérante, énumèrent les buts suivants :

- « - apporter une aide;
- soutenir et/ou accompagner;
- défendre les intérêts, y inclus à long terme;

des victimes – dans son sens large, direct ou indirect – et leurs proches, des attentats terroristes [...] » (article 3).

Il peut être admis que la disposition attaquée est de nature à pouvoir affecter le but statutaire de l'association précitée. Il en est d'autant plus ainsi que l'association a été entendue au cours de la commission d'enquête relative aux attentats du 22 mars 2016 (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-1752/007, annexe, pp. 31 et s.). Il en résulte que la première partie requérante justifie d'un intérêt au recours.

Partant, la Cour ne doit pas examiner si les deux autres parties requérantes justifient également de l'intérêt requis.

B.2.4. L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.3. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 9 du Traité sur l'Union européenne, avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte) et avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elles soutiennent que la disposition attaquée fait naître des différences de traitement injustifiées, d'une part, entre les victimes d'actes de terrorisme et les victimes d'accidents médicaux visées par la loi du 31 mars 2010 « relative à l'indemnisation des dommages résultant de soins de santé » (ci-après : la loi du 31 mars 2010) (première branche) ainsi que, d'autre part, entre ces mêmes victimes d'actes de terrorisme et les victimes de catastrophes technologiques de grande ampleur déclarées sinistres exceptionnels, visées par la loi du 13 novembre 2011 « relative à l'indemnisation des dommages corporels et moraux découlant d'un accident technologique » (ci-après : la loi du 13 novembre 2011) (seconde branche), en ce qu'il n'a pas été instauré un fonds d'indemnisation unique. La Cour examine ces deux branches conjointement.

B.4.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de

non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4.2. L'article 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer le droit égal des hommes et des femmes de jouir de tous les droits civils et politiques énoncés dans le présent Pacte ».

L'article 9 du Traité sur l'Union européenne dispose :

« Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

L'article 20 de la Charte dispose :

« Toutes les personnes sont égales en droit ».

L'article 21 de la Charte dispose :

« 1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite ».

B.4.3. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il vaut uniquement pour la « jouissance des droits et libertés » reconnus dans la Convention (CEDH, grande chambre, 19 février 2013, *X e.a. c. Autriche*, ECLI:CE:ECHR:2013:0219JUD001901007, § 94).

Les parties requérantes ne mentionnent pas d'autres dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme lues en combinaison avec son article 14. En conséquence, la

Cour n'examine pas le recours en ce qu'il porte sur la violation de l'article 14 de la Convention, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.1. La loi du 31 mars 2010 a procédé, en ce qui concerne le droit à l'indemnisation des accidents médicaux d'origine non fautive, à la création d'une procédure amiable de résolution des litiges par l'intermédiaire d'un fonds d'indemnisation, le Fonds des accidents médicaux (article 8). Ce régime est soumis à des conditions (article 4) ainsi qu'à un critère de gravité minimale (article 5). Le Fonds des accidents médicaux est financé par le budget des frais d'administration de l'INAMI. Il s'agit en outre d'un système à deux voies. Les travaux préparatoires de la loi du 31 mars 2010 indiquent que, « [s]agissant d'une procédure amiable, la victime peut toujours s'adresser au juge à l'issue de celle-ci si elle conteste la solution qui lui est proposée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2240/001 et 52-2241/001, p. 13).

B.5.2. La loi du 13 novembre 2011 a confié au Fonds commun de garantie automobile la mission d'indemniser les dommages causés par une catastrophe technologique de grande ampleur déclarée sinistre exceptionnel par un Comité des sages (article 3). Ce régime est soumis à des conditions (articles 6 à 10) et le Fonds n'indemnise que les dommages résultant de lésions corporelles (article 9). Le Fonds est financé par un appel de fonds auprès des entreprises d'assurance visées par la loi du 13 novembre 2011 (article 16).

B.6. Le Conseil des ministres fait valoir que les catégories de personnes qui font l'objet des différences de traitement ne sont pas comparables.

Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. S'il est vrai que les différences entre les trois types d'événements, notamment au regard de leur prévisibilité, de leur ampleur et de leur impact sociétal, peuvent constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement, elles ne sauraient suffire pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de priver de toute substance le contrôle exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

Étant donné que les trois catégories de personnes sont victimes d'événements imprévisibles qui leur causent des dommages et donnent lieu à un droit à indemnisation, elles sont

suffisamment comparables à la lumière des dispositions qui prévoient un régime particulier de prise en charge des demandes d'indemnisation.

B.7. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.1.5 que la loi du 3 mai 2024 entend renforcer la protection des victimes tout en préservant la stabilité financière du secteur de l'assurance. Ce double objectif est légitime.

B.8. Le type d'événement qui crée des dommages et donne lieu à un droit à indemnisation constitue un critère de distinction objectif.

B.9. Une distinction fondée sur le type d'événement engendrant un droit à indemnisation, à savoir l'acte de terrorisme, est en outre pertinente au regard de l'équilibre à trouver entre les deux objectifs mentionnés en B.7, compte tenu de la spécificité des actes de terrorisme, conformément à la définition figurant en B.1.2, et des sommes financières en jeu, qui sont bien plus importantes que celles qui doivent être mobilisées tant pour les accidents médicaux que pour les catastrophes technologiques de grande ampleur déclarées sinistres exceptionnels.

B.10. Le régime en cascade est justifié au regard des objectifs précités. D'une part, il n'existe pas d'obligation particulière, en matière de droit commun de la responsabilité civile, de créer un fonds public d'indemnisation. Le législateur a par conséquent pu considérer que les améliorations apportées au système TRIP prévu par la loi du 1er avril 2007, lesquelles consistent principalement en la création d'un point de contact unique (article 29 de la loi du 3 mai 2024), en la simplification de la procédure ainsi qu'en la remédiation à l'absence de tout droit à indemnisation pour les victimes non assurées, répondaient adéquatement à une partie des recommandations de la commission d'enquête mentionnées en B.1.4. D'autre part, le législateur a raisonnablement pu estimer que la création d'un fonds unique risquait d'engendrer des lourdeurs sur le plan administratif et des ressources humaines, compte tenu de l'importance des montants en jeu. Cela aurait pu ralentir le traitement des dossiers, ce qui aurait été à l'encontre des recommandations de la commission d'enquête. Enfin, comme le relève le Conseil des ministres, le système TRIP permet également de compter sur l'expertise des acteurs de l'assurance en matière de gestion des sinistres complexes.

B.11. La disposition attaquée ne produit en outre pas d'effets disproportionnés pour les victimes d'actes de terrorisme. Ainsi, celles-ci bénéficient d'un point de contact unique pour s'informer et introduire leurs demandes, de même que d'un interlocuteur unique par la suite, à savoir un seul assureur, le cas échéant désigné, tout comme les victimes d'accidents médicaux et les victimes de catastrophes technologiques de grande ampleur déclarées sinistres exceptionnels bénéficient de l'infrastructure des fonds uniques mentionnés en B.5.1 et en B.5.2. Le point de contact unique atténue l'incidence du maintien d'une pluralité d'acteurs dans le régime d'indemnisation des actes terroristes. À cet égard, il revient au Roi, en application de l'article 29, § 5, de la loi du 3 mai 2024, de s'assurer que le point de contact unique remplisse effectivement ces tâches de simplification auprès des victimes, dans le respect des droits et principes constitutionnels.

B.12.1. Par conséquent, les différences de traitement ne sont pas sans justification raisonnable.

B.12.2. L'examen de la disposition attaquée au regard de l'article 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 9 du Traité sur l'Union européenne et des articles 20 et 21 de la Charte, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la disposition attaquée entre dans le champ d'application du droit de l'Union européenne, ne mène pas à une autre conclusion.

B.13. Le moyen unique, en ses première et seconde branches, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande,
conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle,
le 8 janvier 2026.

Le greffier,

Nicolas Dupont

Le président,

Pierre Nihoul