

# INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES TERRORISTES

## « UN INVRAISEMBLABLE PARCOURS DU COMBATTANT »

Lobbying des compagnies d'assurance, sourde oreille du gouvernement, labyrinthe administratif : les victimes sont en colère.

Un entretien avec Frédéric Loore

Fondée en 2016 et dirigée par Philippe Vansteenkiste, l'association V-Europe a été la première entité reconnue par les autorités belges, le 11 décembre 2019. Pour soutenir les victimes de terrorisme auprès de la Commission d'aide financière, elle revendique la création d'un fonds public d'indemnisation géré par l'État et dénonce la volonté du ministre de l'Économie, Pierre-Yves Dermagne, de confier ce rôle aux compagnies d'assurances. État des lieux avec l'avocat de V-Europe, M<sup>e</sup> Nicolas Estienne.

**Paris Match. L'actuel projet de loi du gouvernement relatif à l'indemnisation des victimes d'attentat ne suit pas les recommandations de la commission d'enquête parlementaire sur les attentats du 22 mars 2016. Vous le déplorez. Pourquoi ?**

**Nicolas Estienne.** Effectivement, dans son rapport final, la commission d'enquête parlementaire sur les attentats du 22 mars 2016 avait recommandé la création d'un fonds public d'indemnisation géré par l'État. Je rappelle que ce rapport a été voté à l'unanimité des partis à la Chambre en 2017. Or, depuis cette époque, le gouvernement s'éloigne de cette recommandation en s'efforçant de trouver le moyen de déléguer aux assureurs privés le processus d'indemnisation. C'est clairement ce que j'appelle une erreur d'aiguillage, dans le sens où il y a manifestement un problème de direction. En tant qu'association de victimes, nous défendons celles et ceux qui attendent de l'État qu'il les indemnise intégralement, à charge pour lui de se tourner ensuite vers les compagnies d'assurance afin de récupérer tout ou partie des indemnités. Cependant, le projet de loi actuel soumis par le ministre socialiste de l'Économie, Pierre-Yves Dermagne, au même titre que celui de son prédécesseur, Kris Peeters (CD&V), va dans la direction exactement opposée. Raison

pour laquelle nous sommes très fâchés ! Depuis cinq ans, V-Europe et ses représentants ont été auditionnés à quatre reprises par le Parlement. Nous avons participé à de multiples réunions avec des membres du cabinet des ministres de la Santé, de la Justice et de l'Économie. Nous avons rencontré de nombreux parlementaires, ainsi que le comité de direction d'Assuralia (l'Union professionnelle des entreprises d'assurances, NDLR). Nous avons même été en contact avec les autorités compétentes au sein de la Commission européenne et des Nations unies. Depuis cinq ans, nous portons la même revendication : l'indemnisation des victimes d'attentats terroristes doit être prise en charge intégralement par l'État, comme cela se fait en France et dans d'autres pays de l'Union européenne. Laurette Onkelinx était totalement de cet avis sous la législature précédente, et voici que son collègue socialiste opère un virage à 180 degrés. En revanche, la N-VA, qui s'opposait initialement à la création d'un fonds public de garantie, s'y dit maintenant favorable. Les victimes ont le sentiment d'être les otages d'un jeu politique malsain.

**Quels sont les arguments avancés par le gouvernement pour contester votre revendication ?**

Tout d'abord, le manque d'argent. L'État ne serait pas en mesure de financer intégralement l'indemnisation des victimes si de nouveaux attentats venaient à se produire en Belgique. Pour nous, ce n'est pas un argument recevable. L'État peut parfaitement aller chercher des sources alternatives de financement, comme ça se pratique en France, où le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), un service public qui agit au nom de la solidarité nationale, se finance via un prélèvement obligatoire sur les primes d'assurance. Concrètement, un petit montant, de l'ordre de 5 ou 10 euros par an, est prélevé sur les contrats des assurés (habitation,

### NOTRE GRAND TÉMOIN

Inscrit au barreau de Bruxelles, il est membre du collectif d'avocats de l'association de victimes V-Europe. Spécialiste en droit de la responsabilité et de la réparation des dommages, collaborateur scientifique au Centre de droit privé de l'UCLouvain et enseignant à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, M<sup>e</sup> Nicolas Estienne est également codirecteur de la Revue générale des assurances et des responsabilités.



Les attentats de Bruxelles du 22 mars 2016. « En Belgique, à l'heure où nous parlons », dénonce Nicolas Estienne, « il n'existe toujours aucun texte qui consacre explicitement un droit inconditionnel, pour toute victime blessée ou les proches de toute victime décédée à la suite d'un attentat terroriste, à obtenir la réparation intégrale des préjudices ».

automobile, etc.). C'est ce qu'on appelle la « taxe attentat ». Rien n'empêche de faire la même chose en Belgique. Je ne crois pas que les citoyens dans leur ensemble seraient opposés à ce qu'on majore leur police d'assurance de 5 euros par année à partir du moment où ils seraient informés que cet argent servirait à doter le fonds d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme. Après tout, personne n'est à l'abri d'un tel événement, susceptible de frapper indistinctement toutes les couches de la population. Ceci étant, d'autres pistes de financement peuvent être envisagées. Le député fédéral Georges Dallemagne (Les Engagés) avait par exemple déposé une proposition de loi dans laquelle il suggérait que la Loterie nationale puisse être mise à contribution. On pourrait aussi songer à prélever un certain montant sur les condamnations pénales. Bref, l'argument budgétaire ne tient pas, c'est un faux problème.



**Pierre-Yves Dermagne pointé du doigt : « La loi de 2007 est un obstacle majeur à la création d'un fonds public d'indemnisation », explique le représentant de l'association de victimes V-Europe. « Or le texte ultratechnique du projet Dermagne intègre cette loi, ce qui confirme bien le lien étroit qui existe entre le gouvernement et les assureurs, ainsi que la volonté de s'en remettre à eux. »**

**Est-ce l'unique objection que l'on vous oppose ?**

Non, on nous oppose également le soi-disant déficit de savoir-faire de l'État, l'absence de compétences nécessaires en matière de droit de la réparation du dommage corporel. On nous dit que les assureurs, eux, connaissent ce domaine, disposent de gestionnaires expérimentés et possèdent une pratique éprouvée du traitement des dossiers d'indemnisation. Voilà pourquoi il conviendrait nécessairement de leur déléguer la mission d'organiser les expertises médicales destinées à évaluer les préjudices et ensuite de formuler des offres d'indemnisation. Là encore, il s'agit d'un faux prétexte. J'en veux pour preuve qu'en ce qui concerne les accidents médicaux, il existe un organisme public – le Fonds

des accidents médicaux – dépendant de l'Inami et pour lequel travaillent des juristes qui ont une maîtrise complète de la problématique du dommage corporel. Qu'on m'explique alors ce qui empêche l'État de mettre en place un fonds public de garantie et d'y affecter, même à temps partiel, des juristes et des fonctionnaires ayant les compétences requises pour traiter des dossiers d'indemnisation dans le cas où un nouvel attentat viendrait à se produire ?

**Quelles sont vos craintes vis-à-vis des compagnies d'assurance ?**

Dans le cadre de mon activité d'avocat, j'ai affaire à elles tous les jours. Je dois bien constater que leur logique est souvent arithmétique avant d'être humaine, simplement parce qu'elles doivent rendre des comptes à leur actionnariat. Au lieu de considérer prioritairement la victime, elles considèrent d'abord ce que celle-ci va leur coûter. Ce que les victimes redoutent très concrètement, c'est de se retrouver face à des offres d'indemnisation au rabais et à l'avantage des assureurs. Si maintenant l'État prenait à sa charge cette mission, ça ne signifie pas qu'il devrait nécessairement se montrer plus généreux, sachant qu'il est garant de la bonne gestion des fonds publics. Néanmoins, l'approche devrait en principe être toute différente.

**Comment expliquez-vous que l'État, en l'occurrence le cabinet du ministre Dermagne, soit aussi enclin selon vous à vouloir se tourner vers les assureurs privés ?**

[SUITE PAGE 12]

« Une loi a été adoptée à la suite du fameux incendie tragique du magasin de l'Innovation à Bruxelles. Elle stipule qu'en cas d'incendie ou d'explosion survenant dans un lieu accessible à un certain nombre de personnes, une responsabilité objective existe. »



Il faut d'abord souligner ce fait : le projet de loi actuel n'émane pas du cabinet du ministre de la Justice comme on devrait s'y attendre, mais de celui du ministre de l'Économie. C'est tout sauf anodin : il a les assurances dans son portefeuille ministériel. Celles-ci ne se privent bien sûr pas d'effectuer un intense lobbying auprès de lui. C'est de bonne guerre, nous en faisons aussi comme association de victimes. Mais comparativement au poids des assureurs, nous ne pesons pas très lourd. Quoi qu'il en soit, je ne souhaite pas les accabler outre mesure. Heureusement qu'ils sont là, du reste, les citoyens comme l'État en ont grandement besoin. On en a notamment fait l'expérience lors des inondations de l'été 2021. Mais justement, outre qu'il est plus commode pour le gouvernement de transmettre au secteur privé sa mission d'indemnisation, il ne tient pas à se mettre les compagnies d'assurances à dos. Qu'importe : pour les victimes, cette attitude suscite une totale incompréhension, parce que le terrorisme, c'est avant tout une attaque contre l'État et contre les valeurs fondamentales qu'il est censé incarner.

**Qu'ont alors à gagner les assurances en conservant la haute main sur les modalités d'indemnisation des victimes d'attentat ?**

La première raison, c'est qu'elles ne veulent pas perdre le contrôle de la gestion des dossiers. En clair, elles ne souhaitent pas que l'État indemnise et puis leur adresse la facture. La seconde raison

est plus technique. À la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, on s'est rendu compte que si un événement d'une telle ampleur devait survenir chez nous, le marché de l'assurance ne s'en relèverait pas. Il sombrerait en raison des faillites d'assureurs que cela entraînerait. Pour parer à ce risque, une loi a été votée le 1<sup>er</sup> avril 2007 qui repose sur un partenariat entre l'État et les compagnies d'assurances. Ainsi, ces dernières, peu importe le nombre et l'importance des attentats qui pourraient être commis sur le sol belge au cours d'une année civile, ne seraient pas tenues d'indemniser les victimes au-delà d'un plafond maximal indexé de 300 millions d'euros. Très prosaïquement, cela signifie que nous pourrions même subir dix attaques comme celle du 22 mars 2016, les assureurs savent qu'ils ne devront pas déboursier plus de 300 millions indexés. Derrière, ce sont les réassureurs qui devraient intervenir à concurrence de 400 millions, puis l'État en dernier recours. Tout ce qui excède ce plafond n'est plus le problème des assureurs. Ce principe leur offre une visibilité totale et des garanties quoi qu'il arrive. Mais ce n'est pas tout : la loi de 2007 a donné naissance à une association baptisée TRIP (Terrorism Reinsurance and Insurance Pool) à laquelle adhèrent la plupart des assureurs actifs sur le marché belge, sur la base d'une mutualisation totale du risque entre les membres. Je m'explique : pour l'attentat de Maelbeek, c'est Ethias qui doit indem-

**« Ce que les victimes redoutent très concrètement, c'est de se retrouver face à des offres d'indemnisation au rabais et à l'avantage des assureurs »**

est plus technique. À la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, on s'est rendu compte que si un événement d'une telle ampleur devait survenir chez nous, le marché de l'assurance ne s'en relèverait pas. Il sombrerait en raison des faillites d'assureurs que cela entraînerait. Pour parer à ce risque, une loi a été votée le 1<sup>er</sup> avril 2007 qui repose sur un partenariat entre l'État et les compagnies d'assurances. Ainsi, ces dernières, peu importe le nombre et l'importance des attentats qui pourraient être commis sur le sol belge au cours d'une année civile, ne seraient pas tenues d'indemniser les victimes au-delà d'un plafond maximal indexé de 300 millions d'euros. Très prosaïquement, cela signifie que nous pourrions même subir dix attaques comme celle du 22 mars 2016, les assureurs savent qu'ils ne devront pas déboursier plus de 300 millions indexés. Derrière, ce sont les réassureurs qui devraient intervenir à concurrence de 400 millions, puis l'État en dernier recours. Tout ce qui excède ce plafond n'est plus le problème des assureurs. Ce principe leur offre une visibilité totale et des garanties quoi qu'il arrive. Mais ce n'est pas tout : la loi de 2007 a donné naissance à une association baptisée TRIP (Terrorism Reinsurance and Insurance Pool) à laquelle adhèrent la plupart des assureurs actifs sur le marché belge, sur la base d'une mutualisation totale du risque entre les membres. Je m'explique : pour l'attentat de Maelbeek, c'est Ethias qui doit indem-

niser les victimes. Disons, pour faire simple, qu'Ethias doit payer 100 000 euros à une victime et que TRIP compte dix membres. En vertu du principe de mutualisation du risque terroriste, Ethias va s'acquitter des 100 000 euros auprès de la victime et, ensuite, va pouvoir en récupérer 10 000 auprès de chacun des neuf autres membres de l'association. À l'arrivée, Ethias aura donc déboursé 10 000 euros, au même titre que tous les autres assureurs. Vous comprenez aisément combien les compagnies d'assurances sont avantagées par ce système et ne veulent en aucun cas qu'il soit remis en cause. La loi de 2007 est par conséquent un obstacle majeur à la création d'un fonds public d'indemnisation. Or, le texte ultratechnique du projet Dermagne intègre cette loi, ce qui confirme bien le lien étroit qui existe entre le gouvernement et les assureurs, ainsi que la volonté de s'en remettre à eux.

**Pourrait-on aller vers une barémisation des indemnités liées au risque terroriste ?**

C'est le fantasme des assureurs ! Ils font pression dans ce sens. Assuralia a d'ailleurs essayé de l'obtenir au travers d'une loi. Heureusement, jusqu'à aujourd'hui, il n'existe aucun barème légal selon lequel vous auriez droit à autant pour tel pourcentage d'incapacité. C'est un droit jurisprudentiel, laissé à l'appréciation des juges.

**Ce projet de loi ne concernera de toute manière pas les victimes des attentats de Bruxelles, c'est important de le souligner.**

Effectivement, c'est pour les suivantes, en espérant bien sûr qu'il n'y en ait plus jamais. Le comble, c'est précisément que pour les victimes du 22 mars 2016, nous avons été contraints de faire avec ce qui existe à l'heure qu'il est. Or, à part la loi de 2007, rien n'est prévu ! La chance – si j'ose utiliser ce terme – des victimes de Zaventem et Maelbeek, c'est que dans les deux cas, les attentats ont été commis par des kamikazes. On a donc pu invoquer une loi de 1979 qui crée ce qu'on appelle une responsabilité civile objective, c'est-à-dire sans faute. Cette loi a été adoptée à la suite du fameux incendie tragique du magasin de l'Innovation à Bruxelles. Elle stipule qu'en cas d'incendie ou d'explosion susceptibles de survenir dans un lieu accessible à un certain nombre de personnes, une responsabilité objective existe. Les exploitants d'endroits tels que l'aéroport ou le métro sont dès lors tenus de

souscrire une assurance en vertu de cette législation ancienne, dont la philosophie de départ n'était bien sûr pas d'indemniser les victimes d'un attentat kamikaze. Ce qui veut dire que si cette loi n'avait pas existé, ou que si les auteurs des faits, plutôt que de se faire exploser, avaient tiré sur la foule à la Kalachnikov comme cela s'est produit au Bataclan et sur les terrasses parisiennes, nous n'aurions jamais pu obtenir d'indemnisation de la part des assureurs. À ce moment-là, les victimes auraient reçu de l'État, par le biais de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence, une somme plafonnée à 125 000 euros.

**On est donc face à un vide juridique ?**

En Belgique, à l'heure où nous parlons, il n'existe toujours aucun texte qui consacre explicitement un droit inconditionnel, pour toute victime blessée ou les proches de toute victime décédée à la suite d'un attentat terroriste, à obtenir la réparation intégrale des préjudices, que ce soit à la charge d'un fonds public d'indemnisation ou des assureurs privés. Rendez-vous compte que si demain, des personnes étaient visées par des coups de feu sur la Grand-Place de Bruxelles dans un contexte terroriste, elles ne seraient en aucune manière indemnisées par une compagnie d'assurances ! Elles recevraient uniquement les 125 000 euros dont je vous parlais. Si vous n'êtes que légèrement blessé, cette aide peut suffire, à la rigueur. Mais si, comme l'une de mes clientes de 17 ans qui se trouvait à Zaventem, vous perdez vos deux jambes, cette somme ne permettra même pas de payer la prothèse dont elle a aujourd'hui besoin afin de retrouver un minimum d'autonomie. Prenons encore l'exemple de la tuerie au Musée juif de Bruxelles en 2014. Son auteur ayant fait usage d'un fusil d'assaut, les proches des quatre victimes n'ont pu revendiquer aucune indemnisation auprès d'une compagnie. À Liège, en 2018, deux policières et le passager d'une voiture ont été abattus dans le cadre d'une attaque terroriste au couteau suivie d'une fusillade. Les policières étant en service, leurs proches ont été indemnisés, tandis que l'occupant du véhicule était couvert par son assurance automobile. Mais s'il avait été tué sur le trottoir, sa famille n'aurait pu se tourner vers aucun assureur. Bref, ce que nous voulons, c'est mettre en place un système de couverture qui ne soit pas rétroactif, mais qui puisse mettre les citoyens à l'abri des conséquences du risque terroriste, toujours bien réel.

**Au-delà de la question de l'indemnisation, il y a aussi le problème des démarches pour l'obtenir.**

Oui, c'est l'autre revendication majeure des victimes qui réclament la création d'une voie unique d'indemnisation, de manière à n'avoir qu'un seul interlocuteur. D'où, à nouveau, l'avantage qu'offrirait à cet égard un fonds public de garantie. Pour les victimes des attentats du 22 mars, on peut parler d'un invraisemblable parcours du combattant. Elles sont condamnées à multiplier les démarches et à subir des expertises auprès d'entités dispersées aux quatre coins d'un véritable labyrinthe administratif : assureur accident du travail, assureur RC explosion, organismes de sécurité sociale, office médico-légal, etc. Certaines finissent par se décourager et acceptent des propositions d'indemnisation ridicules. D'autres perdent confiance dans l'État et dans la justice. Ajoutez à cela la victimisation secondaire créée par l'obligation de revivre sans cesse leur traumatisme à force de devoir répéter ce qui leur est arrivé à tous les stades de la procédure. En fin de compte, simplement faire valoir ses droits à l'indemnisation finit par aggraver les séquelles psychiques de l'attentat. — Frédéric Loore



L'auteur de la tuerie au Musée juif de Bruxelles en 2014 ayant fait usage d'un fusil d'assaut, les proches des quatre victimes n'ont pu revendiquer aucune indemnisation auprès d'une compagnie.

**« Si demain, des personnes étaient visées par des coups de feu sur la Grand-Place de Bruxelles dans un contexte terroriste, elles ne seraient en aucune manière indemnisées par une compagnie d'assurances »**