

# Mémemorandum

## DE L'AISBL LIFE4BRUSSELS

ELECTIONS  
FÉDÉRALES,  
RÉGIONALES  
& EUROPENNES  
DU 9 JUIN 2024

**01** Revendication  
phare

**05** Revendications  
prioritaires

**13** Propositions

**A**IDE ET INDEMNISATION DES  
VICTIMES DU TERRORISME

**Pour une intervention plus humaine et  
plus adéquate à l'égard des victimes du  
terrorisme**

## PREAMBULE

Ce 22 mars 2024 sera la **8<sup>ème</sup> année** où les nombreuses victimes commémoreront en présence ou à distance, les attaques terroristes de Bruxelles, du 22 mars 2016.

Huit ans après que la Belgique a été frappée de plein fouet, en vue des élections nous souhaitons mettre en évidence la détresse des victimes des attentats.

Les attentats de Bruxelles du 22 mars 2016, ne sont ni les premiers, ni les derniers attentats terroristes islamiques commis en Belgique. Depuis le 22 mars 2016 onze attentats ont touché des ressortissants ou des résidents belges, dont **6** ont été commis en Belgique. Toutefois, les attentats du 22 mars 2016 ont été les plus meurtriers et ont amorcé la prise de conscience, en Belgique, de vide législatif et d'une nécessité d'accorder une attention particulière aux victimes.

Le terrorisme **répand l'horreur, il touche aveuglément d'innocentes victimes**. Ce qui distingue les victimes d'attentats terroristes, c'est **l'ampleur des dégâts** qu'il cause, et **les souffrances** qu'il génère, provoquant un **sentiment unanime de dégoût**. Le caractère aveugle volontaire (et non accidentel) provoqué par des hommes (et non par le fait de la nature) a pour conséquence que la **victime directe** d'un acte de terrorisme n'est pas, du moins le plus souvent, **le véritable but de l'action terroriste elle-même**. En effet, cet acte est fréquemment utilisé comme un **amplificateur pour faire passer un message**. Le mobile est donc inintelligible.

Cela peut être comparable à **d'autres actions criminelles** dans lesquelles, par exemple, le fait de menacer une ou plusieurs personnes de violences peut avoir pour but d'obtenir de l'argent.

Cependant, pour les terroristes, **le but ultime de l'action est, en menaçant ou en tuant une ou plusieurs personnes, d'en effrayer des milliers d'autres, ou de contraindre un gouvernement à faire ou ne pas faire quelque chose**. Depuis quelques dizaines d'années, les actes de terrorisme aveugles ont pour conséquence de toucher de plus en plus de victimes innocentes, en Europe. On vise aussi bien des hommes, que des femmes, que des vieillards ou des enfants, que des personnes valides ou des personnes handicapées. Il n'y a pas de lieu propice (une gare, une école, un aéroport, un parc, etc.). Il n'y pas de races, pas de religions, de nationalités, de pays qui soient un frein à l'attaque. Il n'y a pas non plus d'heure plus ou moins favorable. Tous ces éléments conduisent, lorsqu'un attentat est commis, à créer un sentiment d'insécurité qui va bien au-delà des personnes qui en sont victimes. Chez les victimes, directement atteintes, et sans même évoquer la gravité des blessures, le traumatisme est important.

Dès lors, en tant qu'association d'aide aux victimes du terrorisme, nous ne saurions que trop peu saluer l'étendue et l'exactitude des nombreuses recommandations reprises dans le 2ème rapport intermédiaire sur le volet « Assistance et secours » établi le 4 mai 2017 (DOC 54 1752/007).

Le suivi de ces recommandations, qui visaient les dégâts humains des attentats du 22 mars 2016, a été attendu et tant espéré par les victimes. Force est de constater que, Huit ans après les attentats, et près de sept ans après le dépôt de ce rapport, de nombreuses recommandations sont passées à la trappe.

Or l'ensemble de ces recommandations est capitale. A travers son mémorandum, Life4Brussels souhaite, toutefois, mettre en avant des enjeux prioritaires pour les victimes et proposer des leviers d'action au sein des différentes politiques et niveaux de pouvoir, afin de permettre de répondre à celles-ci.

Nous sommes une association qui regroupe et porte la voix des intérêts individuels de **650 victimes** (dont la nette majorité ont été victimes le 22 mars 2016) et des intérêts collectifs de toutes les victimes d'attentats commis en Belgique, ou d'attentats commis à l'étranger touchant des victimes belges ou

résidant en Belgique. C'est pourquoi ce Mémoire a vu le jour. Il est le fruit de plus de huit ans d'expérience de terrain, d'échanges, de recherches, d'analyses menées au niveau belge et européen.

**Les victimes du terrorisme doivent faire l'objet d'une reconnaissance prioritaire.**

Vus les enjeux et échéances, la prochaine législature sera déterminante à tous les niveaux de pouvoir, afin que les victimes ne soient pas oubliées.

Ce mémoire s'articule autour d'une recommandation phare, 9 axes prioritaires et XX propositions. Ces propositions se complètent et s'articulent entre elles. Pour chacune d'elles, le niveau de pouvoir compétent est identifié :

UE : Union européenne

F : Autorité fédérale

R : Région wallonne, Région de Bruxelles-Capitale

FWB : Fédération Wallonie-Bruxelles

C : Communes

TABLE DE MATIERES

**Revendication phare** ..... **4**  
 1/ La reconnaissance d'une présomption irréfutable d'une impossibilité d'agir constituant un cas de force majeure, dans le chef des victimes atteinte d'un état de stress post-traumatique, (Amendements 67 & 69 du projet de loi Dermagne relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme - doc 2929).... 4

**Revendications prioritaires** ..... **6**  
 1/ Le statut des enfants victimes du terrorisme..... 6  
 2/ Le statut des premiers intervenants et des sauveteurs occasionnels ..... 8  
 3/ Le guichet unique ..... 9  
 4/ Nouvelles orientations politiques..... 15  
 5/ Financement des associations d'aide et de soutien aux victimes du terrorisme ..... 20

## REVENDEICATION PHARE

(F)

1/ LA RECONNAISSANCE D'UNE PRESOMPTION IRREFRAGABLE D'UNE IMPOSSIBILITE D'AGIR CONSTITUANT UN CAS DE FORCE MAJEUR, DANS LE CHEF DES VICTIMES ATTEINTE D'UN ETAT DE STRESS POST-TRAUMATIQUE, (Amendements 67 & 69 du projet de loi Dermagne *relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme* - doc 2929)

“

*Nous nous devons de ne jamais oublier les victimes des attentats. Elles doivent recevoir tout le soutien qu'elles méritent. Il y a sept ans, notre pays n'était pas préparé, mais nous sommes beaucoup plus loin aujourd'hui. Espérons que nous n'ayons plus jamais à connaître de telles horreurs. Nous entretiendrons toujours le souvenir des victimes.*

”

*(Déclarations du premier ministre Alexander De Croo — lors des Commémorations du 22 mars 2023).*

Force est de constater qu'**une manière de ne pas oublier les victimes des attentats consiste à être attentif aux difficultés** (financières et matérielles) qu'elles rencontrent **et aux souffrances** (physiques et psychologiques) qu'elles subissent.

C'est exactement ce que à quoi la **Commission d'enquête parlementaire « attentats »** s'est intéressée, lors de la rédaction de ses nombreuses recommandations reprises dans le 2ème rapport intermédiaire sur le volet « Assistance et secours » établi le 4 mai 2017<sup>1</sup> en recommandant, dans l'attente de la **création d'un fonds permettant l'indemnisation des**

**victimes**, de maintenir et renforcer « le guichet unique » qui s'était improvisé au niveau de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence <sup>2</sup>.

**A contrario, les oublier consiste à les laisser à leur sort.** Un sort que les victimes ont décrit elles-mêmes, notamment en audience publique du procès des attentats de Bruxelles du 22 mars 2016. Une très grande majorité des victimes, qui ont eu le courage de témoigner, ont fait référence, avec une émotion palpable, **à l'abandon de l'Etat, l'absence d'informations, la multitude de démarches, leur expérience désastreuse avec les compagnies d'assurance et les réunions d'expertise.**

Un sort qui n'est pas sans trouble ! **Madame Nadia Kadi VAN ACKER**, experte entendue dans le cadre du procès des attentats de Bruxelles, s'est penchée sur le cas des personnes souffrant de séquelles psychiques, et notamment de **troubles post-traumatiques**, qui se déclinent par toute une série de symptômes :

- Troubles de la mémoire,
- Troubles de la concentration,
- Problème de dissociation,
- Humeur fluctuante,
- Dépression,
- Anxiété difficile à gérer...).

Une liste considérable de symptômes que portent ces « **victimes invisibles** », qui sont souvent incomprises dans leur souffrance, et qui s'estiment souvent illégitimes par rapport aux victimes blessées physiquement. **En raison de leur syndrome post-traumatique**, ces « victimes invisibles » se trouvent dans **l'impossibilité d'agir, pour revendiquer des droits faire face aux nombreuses démarches et aux nombreuses procédures.** Elles se trouvent donc dans un engrenage dont elles sortent difficilement. Plusieurs victimes ont évoqué, dans le cadre du procès des attentats de Bruxelles, les tentatives

<sup>1</sup> DOC 54 1752/007 (16 grandes thématiques de recommandations et plus de 40 recommandations)

<sup>2</sup> DOC 54 1752/007, p. 11 et p. 25.

de suicides ou les pensées suicidaires et la Cour d'assises a requalifié en assassinat l'euthanasie d'une victime des attentats, dont la vie a été détruite par les souffrances psychiques dues aux attentats.

Depuis huit ans l'AISBL Life4Brussels plaide pour la mise en place d'un **fonds d'indemnisation qui face office de guichet unique**, pourtant recommandé par la Commission d'enquête parlementaire « attentats », mais sans trouver d'échos au sein du gouvernement. Une intervention législative qui aurait pourtant pu :

- Intervenir de manière rétroactive ;
- Tenir compte de la réalité des difficultés rencontrées par les victimes, quant à l'introduction des demandes ;
- Simplifier la voie d'indemnisation des victimes;
- Supprimer la multitude d'interlocuteurs (Commission pour l'aide financière, Assurances, Loi statut de solidarité nationale, etc.) ;
- Limiter les coûts (frais d'avocats, frais d'experts etc. ;
- Permettre une indemnisation indépendamment du lieu ou du mode opératoire choisi par les auteurs des attentats.

C'est la voie de la complexité qui a été choisie par le gouvernement, dès lors qu'en l'espace de huit ans, un interlocuteur supplémentaire a été ajouté, par le biais de la loi statut de solidarité nationale (avec une nouvelle expertise propre), et les complexités procédurales et financières liées au nombre de voies d'aide et d'indemnisation ont été maintenues. La création d'un fonds d'indemnisation a été abandonnée par le gouvernement.

Toutefois, il n'était politiquement pas tenable pour le gouvernement de laisser persister un vide juridique où l'accès à l'indemnisation des victimes du terrorisme serait tributaire du *modus operandi* choisi par les auteurs de l'attentat. Il était clair que le *statu quo* dénoncé par la Commission d'enquête parlementaire « attentats » ne pouvait perdurer indéfiniment.

En l'absence de la création d'un fonds d'indemnisation, le gouvernement se trouvait contraint de négocier l'adoption d'un texte avec les compagnies d'assurances. C'est ainsi que le Cabinet Dermagne a déposé un 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 2929)**, qui a le mérite de permettre une couverture d'assurance indépendamment du mode opératoire choisi par les auteurs et du lieu de la commission de l'attentat, mais à quel prix ?

- **Des victimes que l'on a assuré de ne pas oublier qui sont pourtant laissées à leur sort et dès lors oubliées ;**
- **Des procédures complexes,**
- **L'intervention de différentes compagnies d'assurances (sur base d'un système en cascade),**
- **Le maintien d'un nombre significatif d'interlocuteurs et de procédures, entraînant ainsi un épuisement psychologique et des frais excessivement élevés pour les victimes (procédures, avocats, expertises...), Etc.**

Malgré cette défiance publiquement exprimée par les victimes, l'AISBL Life4Brussels espère pouvoir annoncer à ses membres, qu'à tout le moins, les victimes souffrant d'un syndrome post-traumatique seront reconnues **comme présumées être dans un cas de force majeure rendant impossible leur faculté d'agir dans le temps légalement prescrit, et empêchant la prescription de courir à leur rencontre.**

C'est l'objectif des amendements n°67 et n°69 déposés dans le cadre du projet de loi relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme. Ces deux amendements ont fait l'objet d'un examen et ont été validés par le Conseil d'Etat<sup>3</sup>. Il serait, dès lors, regrettable que ces amendements qui n'altèrent pas l'économie du texte et qui ont reçu l'assentiment du Conseil d'Etat, ne soient pas adoptés.

### Recommandation

<sup>3</sup> n°75.041/1 du 15 janvier 2024 — DOC 55 2929/016, amendement 67 qui n'a fait l'objet d'aucune

observation ; n°75.540/1 du 11 mars 2024 — Doc 55 2929/018, amendement 69.

1. L'AISBL Life4Brussels recommande l'adoption des amendements n°67 et 69 déposés dans le cadre du projet de loi Dermagne relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de

**terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme** (doc 2929)

(UE, F, R, FWB, C)

## 1/ LE STATUT DES ENFANTS VICTIMES DU TERRORISME

“

*La première image, que l'on doit avoir en tête, qui illustre l'HORREUR de ces premiers instants, a été décrite par les premiers intervenants. Il s'agit de cette mère de famille tuée, gisant au sol, avec ses deux enfants en bas âge, en vie, accrochés à elle.*

”

*(Plaidoiries des avocats des parties civiles du collectif Life4Brussels. Procès des attentats de Bruxelles — audience du 7 juin 2023).*

Lors des auditions des enquêteurs, dans le cadre du procès des attentats de Bruxelles du 22 mars 2016, plusieurs images révélant l'horreur des attentats du métro et de l'aéroport ont été projetées. Avec beaucoup d'émotions, les témoins se sont succédés à la barre et ont décrit les scènes de crimes des deux sites : un nombre important de survivants avec des blessures de guerre se retrouvant parmi des corps en morceaux, éparpillés et enchevêtrés.

Lorsque les enregistrements vidéo de survivants du métro et de l'aéroport ont été projetés, dans le cadre du procès des attentats de Bruxelles, c'est une audience silencieuse, qui pendant de longues minutes, ont écouté les pleurs et hurlements des enfants présents sur place.

Des policiers, secouristes et militaires, premiers intervenants, encore fortement marqués par la violence de l'attentat, ont retenu leurs larmes lors de leurs témoignages...malgré cette étiquette de professionnels formés que l'on leur attribue.

## REVENDICATIONS PRIORITAIRES

Alors il est évident que **les trop nombreux enfants impactés par les attentats** n'en sont pas sortis indemnes. Parmi ces enfants, certains étaient au milieu du chaos et ont vu ces corps en sang, brûlés ou déchiquetés. Ils ont été pris dans les mouvements de panique, et les hurlements. Certains ont été gravement blessés. Certains ont vu leurs parents mourir sur place dans un état épouvantable. Certains ont été confrontés au choc de voir l'état de leurs parents hospitalisés brûlés et parfois estropiés. Et d'autres ont attendu le retour d'un parent pendant des jours et des mois interminables.

C'est la réalité de ces attentats-suicides qui ont pour première vocation de faire un maximum de morts, de frapper fort de manière aveugle, de traumatiser et pourquoi pas d'atteindre directement des enfants ! N'oublions pas que dans la liste de cibles, révélée par l'enquête, il y avait et il y a toujours des écoles !

Le 10 mai 2023, dans le cadre du procès des attentats de Bruxelles, le Major Magalie HURET, est venue déposer son témoignage.

Cette femme, psychologue de l'armée belge et qui est formée pour assurer un suivi « de professionnels de la guerre », a expliqué qu'il existe en tout un chacun un sentiment de justice et de contrôle, qui conduit à avoir une confiance dans les autres et donc dans l'humanité. Mais lorsque l'on vit un événement de type « attentat », il y a un effondrement des



croyances. La victime ne se sent plus en sécurité et subie une perte de contrôle importante<sup>4</sup>.

Sous serment et interrogée par la présidente de la cour d'assises, Madame HURET va déclarer qu'« ***au niveau psychologique on peut aider la personne à mieux gérer les émotions. Toutefois, les images, les bruits et les silences vont rester à tout jamais. L'intervention de professionnels (adéquatement formés) permet d'apprendre à vivre avec. La victime va mieux gérer les intrusions, les réactions émotionnelles mais il n'existe pas de guérison possible*** ».

Interrogée par le 10<sup>ème</sup> juré sur les répercussions sur l'entourage des victimes, d'une part, Madame HURET a expliqué que les victimes adoptent un comportement différent à la suite d'un événement traumatique. Les réactions de la victime ne seront plus les mêmes. L'entourage ne va plus reconnaître l'autre. D'autre part, Madame HURET a expliqué que chez les proches on constate un traumatisme vicariant encore appelé : « trauma par procuration » « stress traumatique secondaire » – qui est un processus de modification profonde de l'identité-même des personnes qui sont en contact régulier avec des personnes psychotraumatisées. Il s'agit d'un traumatisme lié à l'écoute d'un récit traumatique. Souvent les victimes protègent leurs proches et ne disent pas tout de ce qu'elles ont vécu mais parfois dans des moments de détresse intense la personne dévoile certaines choses. Dans cette hypothèse, les symptômes de la personne atteinte d'un trauma vicariant sont identiques de ceux de la victime.

Cette analyse a été livrée de l'expérience du témoin auprès de personnels formés à la guerre. Interrogée par une jurée suppléante, Madame Huret a précisé que les enfants, même en très bas

âge (bébé), peuvent sentir le stress de la victime qui l'accompagne.

Enfin, Madame HURET a précisé que l'on observe suite des études réalisées sur des personnes déportées dans des camps des concentrations (lors de la Seconde guerre mondiale), un changement dans la morphologie de chromosomes. Il y a une transmission génétique du traumatisme (ex. personnes déportées) même si ce n'est pas irréversible. En faisant un travail dessus la personne peut rétablir la bonne forme chromosomiale<sup>5</sup>. Interrogée par une avocate de l'AISBL Life4Brussels, le témoin a précisé que le même constat pourrait être fait sur les enfants victimes d'attentats.

Il serait rassurant d'imaginer que les drames glissent sur les enfants, que ces derniers sont inaptes à les comprendre et donc à souffrir. Le jeune âge des victimes ne les protège pas des traumatismes et c'est même bien souvent le contraire<sup>6</sup>. S'il est désormais admis, au sein du monde scientifique que le bébé et

Or « *Chez le bébé et le tout-petit, on émet l'hypothèse que l'expérience de chaos sensoriel pendant l'événement - le froid, le chaud, les bruits, les cris, l'obscurité, la douleur, la faim, la soif, la rupture brutale de lien avec la mère ou le père, blessé ou absent — constitue l'équivalent de l'effroi provoqué par la confrontation à la mort chez un plus grand ou un adulte* »<sup>7</sup>.

La triste réalité est que le vécu de l'enfant victime d'attentat est le même physiquement et émotionnellement que celui de l'adulte. Il souffre des mêmes conséquences post-traumatiques, **avec la particularité que son jeune âge amène à une attention et une prise en charge spécifique.**

<sup>4</sup> Pour illustrer ce propos, Madame Huret a expliqué le fonctionnement du cerveau, à savoir que l'on parle de 3 cerveaux : Le Reptilien : qui vise l'amygdale et qui est le cerveau primitif au niveau du tronc cérébral. L'amygdale permet de réfléchir de façon instinctive. le système limbique qui va gérer l'émotion et stocker les souvenirs dans la mémoire à long terme. et le néo-cortex : le cerveau qui aide à réfléchir. Quand il y a un traumatisme,

on observe que la connexion, en l'amygdale, le néo cortex, et le système limbique ne se fait plus.

<sup>5</sup> Madame Huret a précisé que l'épigénétique en est toujours à ses débuts.

<sup>6</sup> I. GRAVILLON, *Guerre, attentat, catastrophe, l'enfant victime d'un traumatisme*, Dossier Enquête, L'école des parents, avril-mai-juin 2018n n°627.

<sup>7</sup> L. DALIGAND, « Le psychotrauma de l'enfant », Rev. francophone Stress et Trauma, novembre 2009.

## L'AISBL plaide dès lors pour une prise en charge et un statut particulier à destination des enfants victimes du terrorisme tel qu'il existe en France.

En l'espèce, la proposition de résolution relative à la reconnaissance du statut de pupille de la Nation suite à des actes de terrorisme et à l'actualisation du statut d'orphelin de guerre<sup>8</sup>, soumise par Mme ROHONYI et Mr. DE SMET a le mérite d'avoir la volonté d'orienter les activités futures et les choix politiques du gouvernement à l'égard des enfants victimes du terrorisme. Ce texte se compose 14 « considérants » reprenant des renvois aux dispositions européennes<sup>9</sup>, des renvois à la législation française<sup>10</sup>, des renvois aux législations belges existantes<sup>11</sup>, suivis de 6 « recommandations ».

### Recommandations

2. L'AISBL Life4Brussels recommande l'adoption, par le parlement, de la proposition de résolution **2577/001** du 16 mars 2022, relative à la reconnaissance du statut de pupille de la Nation suite à des actes de terrorisme et à l'actualisation du statut d'orphelin de guerre ;
3. L'AISBL Life4Brussels recommande, par le gouvernement, la mise en oeuvre de cette politique.

\*\*\*

## 2/ LE STATUT DES PREMIERS INTERVENANTS ET DES SAUVETEURS OCCASIONNELS

“

*Que soient prises en considération les conséquences psychologiques qu'ont pu avoir les attentats sur les membres du personnel présents sur les lieux et sur les personnes qui ont secouru les victimes dans le contexte traumatisant des attentats*

”

*(Rapport de la Commission d'enquête parlementaire « attentats » DOC 54 1752/007, pp. 12-14).*

On se souviendra ainsi des propos tenus, par les enquêteurs et les premiers intervenants lors du procès des attentats de Bruxelles, pour décrire l'horreur :

- Malgré son expérience, durant sa carrière, de l'Afghanistan et des différents

attentats suicides auxquels il a été confronté, le Major Marteen VERBURG a parlé d'« **une descente en enfer** » pour comparer sa première descente dans la station de métro et sa confrontation aux corps déchiquetés, éventrés, démembrés, éparpillés... Il a également parlé de « **cauchemars** ».

- Monsieur Dieter CRAUWELS a parlé d'« **apnée émotionnelle** » pour désigner l'état émotionnel dans lequel il a dû se conditionner pour pouvoir travailler dans l'horreur.
- Monsieur Koen VAN OVERVELD a parlé de « **scène indescriptible d'horreur et de chaos** ». Il a ensuite partagé les sentiments, qui étaient les siens et ceux de son équipe, au moment de leur intervention, à savoir le stress, l'effroi, la colère, l'impuissance, la difficulté à rester concentré sur le travail. Il a évoqué les morceaux de corps et de graisses

<sup>8</sup> Doc 55 2577/001 du 24 février 2022

<sup>9</sup> Dir. 2012/29/UE du Parl. eur. et du CE du 25 octobre 2012 / Dir. 2017/541/UE du 15 mars 2017.

<sup>10</sup> L. 27 juillet 1917 sur les pupilles de nation ; L. 23 janvier 1990 portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé ; L. du 1er juillet 1969 fixant le droit

des invalides et des orphelins de guerre au bénéfice des soins de santé aux frais de l'Etat.

<sup>11</sup> L. 1er juillet 1969 fixant le droit des invalides et des orphelins de guerre au bénéfice des soins de santé aux frais de l'Etat ; Loi du 18 juillet 2017 relative à la création d'un statut de solidarité nationale.



humaines, d'âmes et de sang. Ainsi que son choc à l'égard des images des corps enterrés dans les débris.

- Le Major Dirk KEYMOLEN a parlé de « **l'horreur extrême** ».
- Monsieur Niels PORIAU a évoqué « **une zone civile qui devenait une zone de guerre** ».

Dès lors que l'objectif des terroristes est aujourd'hui de plus en plus de cibler la méthode la plus destructrice (explosifs) et le lieu plus fréquenté, il est difficile de rester insensible face

à ceux qui ont vu l'horreur, alors que l'on sait le traumatisme vécu par ces premiers intervenants.

Des traumatismes entraînant des incapacités avec des répercussions sur la vie sociale et professionnelle, ainsi que des répercussions financières lourdes.

### Recommandation

4. L'AISBL Life4Brussels recommande l'adoption d'un statut particulier à destination des premiers intervenants et des secouristes.

\*\*\*

### 3/ LE GUICHET UNIQUE



*Dans l'attente d'un statut qui ne sera adopté que plus d'un an après les attentats, les victimes ont dû et devront, pour introduire leurs demandes, s'adresser aux compagnies assurant la STIB, pour l'attentat à la station de métro Maalbeek et Bruxelles Airport, pour l'attentat à l'aéroport de Zaventem; aux compagnies qui les assurent en matière d'accident du travail; à celles auprès desquelles elles ont contracté une assurance individuelle; à leur mutuelle; à la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et, selon la loi de solidarité nationale en projet, auprès de la DG War. **Cette multiplication des demandes rend indispensable le maintien et l'élargissement du guichet unique**”, dont le rôle a été remarquablement tenu jusqu'ici par Monsieur Olivier Lauwers, à la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence*



*(Rapport de la Commission d'enquête parlementaire « attentats » DOC 54 1752/007, pp. 12-14 ).*

Il ressort du Rapport de la commission d'enquête parlementaire « attentats » du 4 mai 2017<sup>12</sup> que le Guichet avait vocation à être maintenu temporairement, en l'attente de la simplification des procédures (par la création d'un fonds) et en raison de la complexité des procédures en vigueur. La commission d'enquête recommandait de **maintenir le guichet qui s'était improvisé au niveau de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence, pour les victimes du 22 mars 2016.**

Cependant, l'historique des travaux, échanges et commissions, nous enseigne :

1. **Que le guichet n'a pas été maintenu pour les victimes des attentats du 22 mars 2016, qui ont été livrées à elles-mêmes ;**
2. **Qu'on est passé d'un guichet temporaire à un guichet permanent (dès lors qu'il n'était**

<sup>12</sup> Enquête parlementaire, Chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le

radicalisme et la menace terroriste, 4 mai 2017, sess. ord. 2016-2017, 2ème rapport intermédiaire et provisoire sur le volet « assistance et secours » DOC 54 1752/007.

plus question de limiter les démarches à accomplir) ;

3. **Qu'on est passé d'un guichet unique à une multitude de guichets/ points de contacts/ « unique/ central »**
4. **Que le Conseil d'Etat a estimé, dans deux avis, quant au protocole et à la circulaire établis en vue de la création du guichet unique que :**
  - un véritable accord de coopération conclu par les autorités politiques de ces niveaux de pouvoir, faisant l'objet d'un assentiment législatif par les parlements concernés, que cette coopération doit être organisée sur la base de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 (avis du 31/05/2022 — projet de décret de Madame Glatigny )
  - Le fait que le protocole précité du 22 mai 2019 et la circulaire sont disponibles sur un site internet<sup>16</sup> n'affecte en rien l'obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution de publier ces textes au Moniteur belge pour qu'ils produisent un effet en droit interne. Une alternative consisterait à insérer les normes dans le projet de loi par le biais d'un amendement ou à élargir la délégation au Roi sur ce point également (avis du 30/05/2023 – projet de loi de Monsieur Dermagne).

Ainsi déjà en **juin 2017**, dans le cadre de la TaskForce mise en place « en vue de la coordination de l'aide aux victimes d'attentats terroristes », un groupe de travail portant sur la création du guichet unique, dont Life4Brussels a fait partie, s'est mis en oeuvre.

La création d'**une multitude de guichets** « unique », plus à un niveau fédéral mais au niveau des communautés a été proposée. Ce à quoi l'AISBL s'est opposé en sollicitant un maintien au niveau fédéral. L'objectif étant de répondre aux besoins de victimes, qui se sentaient perdues face à la multitude d'interlocuteurs et recherchaient un point de contact unique vers lequel se retourner. Multiplier les guichets représentait multiplier le risque, d'une mauvaise coordination entre les guichets et que les informations ne passent pas ou pas correctement mais également que les

victimes soient noyées face à l'émergence d'une multitude de points de contact.

A partir de **2018** et notamment lors de la Commission de Suivi des recommandations de la commission d'enquête parlementaire « attentats »<sup>13</sup>, l'orientation politique donnée au « guichet unique » a **commencé à s'écarter du but recherché par la commission d'enquête parlementaire** :

- **Les victimes du 22 mars 2016 ne sont plus visées**, mais on s'intéresse aux victimes « futures »
- Et sont laissées dans la complexité des procédures.

Finalement le guichet ne sera pas au niveau des communautés mais bien au niveau fédéral. Cependant, il ne sera pas institué au niveau de la Commission pour l'aide financière, mais du parquet fédéral. Toutefois les personnes de référence seront désignées au sein des communautés

**En 2019**, la fin des travaux du groupe de travail « guichet unique » de la TaskForce fédérale abouti, (très logiquement) à un protocole d'accord (22/05/2019) signé entre :

*« Le ministère public, représenté par le Collège des procureurs généraux et le procureur fédéral, L'État belge et le Service Public Fédéral Justice, représentés par le ministre de la Justice, Les instances compétentes des Communautés, représentées par le ministre flamand du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille, le ministre de la Jeunesse, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles de la Fédération Wallonie-Bruxelles et le ministre de la Famille, de la Santé et des Affaires sociales de la Communauté germanophone ».*

Le vocable change, on parle de « guichet central » et plus de « guichet unique » et **ses compétences ne se limitent plus seulement au terrorisme mais elles sont étendues aux catastrophes majeures**.

On évoque également dans le protocole de nouvelles notions à savoir :

<sup>13</sup> <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic843.pdf> / <https://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/54/ac843.pdf>

- Les coordinateurs psychosociaux des communautés qui assureront « *la mise en place de la coordination du suivi psychosocial des victimes d'attentats terroristes et de catastrophes majeures pour la phase post-aiguë. Dans ce cadre, ils élaborent notamment un plan de suivi psychosocial* »
- Les personnes de référence qui sont de membres d'un service des communautés à qui la victime peut s'adresser pour tous les aspects de son suivi psychosocial durant la phase post-aiguë. La personne de référence informe la victime au sujet des démarches à réaliser et des différents types d'aide existants, la soutient tout au long de son parcours et l'oriente vers les services compétents en fonction de ses demandes et besoins.

En Commission de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de promotion sociale, de la Recherche, des Hôpitaux universitaires, des Sports, de la Jeunesse, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice et de la Promotion de Bruxelles du Parlement de la Communauté française<sup>14</sup> (15/10/2019), Mme Valérie Glatigny, ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de promotion sociale, de la Recherche scientifique, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice, de la Promotion de Bruxelles, de la Jeunesse et des Sports, évoque le protocole d'accord du 22 mai 2019 (auquel elle a pris part...) et précise qu'une **feuille de route doit être élaborée pour décrire de manière opérationnelle le « fonctionnement concret du guichet central ainsi que l'articulation entre les différents acteurs »**.

Le 10 décembre 2020, la **Circulaire n°21/2020 du collège des procureurs généraux près les cours d'appel**<sup>15</sup> est adoptée<sup>16</sup>.

<sup>14</sup>

<https://www.aeges.be/documents/1000000020c606d.pdf>  
Compte rendu intégral Séances du mardi 15/10/2019 (matin et après-midi)

<sup>15</sup> [https://www.ommp.be/sites/default/files/u147/col21\\_2020\\_guichet\\_central\\_victimes\\_centraal\\_loket\\_slachtoffers\\_003.pdf](https://www.ommp.be/sites/default/files/u147/col21_2020_guichet_central_victimes_centraal_loket_slachtoffers_003.pdf)

<sup>16</sup> Le point 4 du protocole d'accord du 22 mai 2019 prévoyait précisément l'adoption d'une telle circulaire et

Celle-ci prévoit que le guichet central doit être activé :

- Dans la phase post-aiguë, s'il y a une plus-value et si l'enquête pénale a été ouverte pour ces faits (dans la phase aiguë c'est la cellule nationale victimes du parquet fédéral qui assure une présence sur place et qui centralise la liste victimes)
- En cas d'actes de terrorisme ou de catastrophes majeures
- La décision d'activation du guichet centrale est prise par le parquet fédéral, sur proposition de la cellule victimes du parquet fédéral ou d'une communauté, après concertation avec le parquet local et la ou (les) communautés concernée(s)

Le guichet central c'est une ligne téléphonique/ un page internet et une adresse mail qui a pour vocation de :

- Répondre aux questions sur base d'une liste de questions (FAQ)
- Vérifier et enregistrer les victimes sur une liste centralisée
- Informer de la possibilité d'être renvoyé vers une personne de référence au niveau des communautés
- Assurer le suivi de la personne de référence une fois sa désignation au niveau des communautés
- Assurer le contrôle de qualité du fonctionnement du guichet.

Le 10 février 2021 en commission de la justice, le Ministre de la justice (Monsieur Van Quickenborne) rappelle l'état d'avancement de la création du guichet, qui 5 ans après les attentats n'est toujours pas opérationnel<sup>17</sup>. Dans la foulée, le 18 mars 2021, le Ministre de la justice déclare que l'orientation politique du gouvernement s'écarte de la création d'un fonds

disposait que « *Lorsque les faits font l'objet d'une enquête pénale au niveau local, le guichet central vient en appui du parquet local, conformément aux modalités de collaboration qui seront déterminées dans une circulaire du Collège des procureurs généraux* ».

<sup>17</sup> CRIV 55 COM 379, 10/02/2021, p.15. <https://lex.igo-ijf.be/sites/2122/files/articles/ic379nl.pdf>

permettant l'indemnisation des victimes du terrorisme.

Le 20 avril 2021 en Commission de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de promotion sociale, de la Recherche, des Hôpitaux universitaires, des Sports, de la Jeunesse, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice et de la Promotion de Bruxelles du Parlement de la Communauté française<sup>18</sup>, sur interpellation, Mme Valérie Glatigny expose que la création du guichet est toujours en cours.

Le 07 février 2022, le Gouvernement de la Communauté française, sur la proposition de la Ministre des Maisons de justice, dépose un **avant-projet de décret relatif à l'accompagnement des victimes dans la phase post-aigüe d'une urgence collective**.

Celui-ci s'inscrit dans la volonté de création d'un contact unique (« contact central — personne de référence »). **L'avant-projet avait pour but d'organiser l'articulation entre le guichet central et les contacts centraux des communautés**. Le vocable change à nouveau. On ne parle plus de catastrophe majeure mais d'urgence collective.

Le 31 mai 2022, le Conseil d'Etat rend un avis sur l'avant-projet de décret relatif à l'accompagnement des victimes dans la phase post-aigüe d'une urgence collective.

Outre le fait que selon le Conseil d'Etat estime que le passage de la phase aigüe à post-aigüe n'est pas claire : « Il n'apparaît pas clairement comment s'enclenche cette « phase post-aigüe » mais elle ne peut que résulter de ce que la phase dite « aigüe », déclenchée au niveau fédéral par le SPF Santé publique, a été désactivée par la même autorité, avec l'effet que cela implique quant à l'ouverture de la « phase post-aigüe ».

**Le conseil d'Etat estime que le protocole du 22 mai 2019 et la circulaire col21 ne sont pas suffisante, il faut un assentiment législatif pour**

<sup>18</sup> <https://rodriguedemeuse.be/wp-content/uploads/2021/04/document16-4.pdf> CRlc N°77-Ens Sup18 (2020-2021)

<sup>19</sup> [https://www.galilex.cfwb.be/document/pdf/50410\\_000.pdf](https://www.galilex.cfwb.be/document/pdf/50410_000.pdf)

**créer une coopération entre le fédéral et les communautés** : « En effet, les procédures envisagées tant devant le « guichet central » que dans leur prolongement éventuel dans le cadre de la prise en charge des victimes organisées par l'avant-projet impliqueront nécessairement des droits et des obligations au profit ou à charge des intéressés et ces mécanismes peuvent grever l'autorité fédérale et les communautés, notamment la Communauté française. C'est dès lors par un véritable accord de coopération conclu par les autorités politiques de ces niveaux de pouvoir, faisant l'objet d'un assentiment législatif par les parlements concernés, que cette coopération doit être organisée sur la base de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui dispose en effet comme suit (...) »

Le 27 juin 2022, le cabinet de Madame Glatigny dépose au parlement de la Communauté française le **projet de décret relatif à l'accompagnement des victimes d'urgences collectives**. L'exposé des motifs évoque la commission d'enquête parlementaire « attentat » et la taskforce interfédérale mises en place suite aux attentats du 22 mars 2016.

Le 20 juillet 2022 (M.B. 17/08/2022), le **décret relatif à l'accompagnement des victimes d'urgences collectives**<sup>19</sup> est adopté.

**C'est à partir du 14 octobre 2022 et du dépôt, par le cabinet Dermagne devant le parlement fédéral, du projet de loi relative à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme**<sup>20</sup> qu'émerge plusieurs guichets « unique ».

L'article 29 du projet évoque la création d'un **point de contact unique terrorisme**, sans viser les attentats antérieurs à son entrée en vigueur. Le Parquet fédéral ne fait pas partie de la composition du Point de contact unique. Celui-ci est composé : d'un représentant du FCGB, d'un représentant du SPF Economie, d'un représentant du SPF Justice, d'un représentant du ministère de la Défense, d'un représentant

<sup>20</sup> <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?legislist=legisnr&dossierID=2929> doc parlementaire 55K2929



du SPF Pensions et d'un représentant du SPF Sécurité sociale

Le projet ne donne aucune information sur le moment de sa mise en œuvre, aucune information sur une personne de référence et précise que **le point de contact unique a pour mission, les mêmes que le guichet central, à savoir :**

- Fournir une assistance pour toute question portant sur les mécanismes d'indemnisation / indemnité / intervention / allocation dont cette personne pourrait bénéficier et, le cas échéant, les formalités en vue de ceux-ci.
- D'orienter la victime vers les instances compétentes.

Le 7 décembre 2022, l'AISBL Life4Brussels est auditionnée sur le projet de loi relative à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme et rappelle la nécessité de suivre la recommandation de la commission d'enquête parlementaire attentat portant sur la création d'un fonds d'indemnisation plutôt que de mettre en place le système proposé par le projet Dermagne. A tout le moins, l'AISBL Life4Brussels demande de prendre en compte les victimes étrangères non résidentes

**Quant au point de contact unique, l'AISBL Life4Brussels demande de faire le lien entre le point de contact unique et le guichet central au niveau du Parquet Fédéral.**

Les 30 novembre 2022 et 8 mars 2023, suite à l'audition de l'AISBL Life4Brussels du 7 décembre 2022, plusieurs amendements ont été déposés (6, 15, 18, 27, 29, 33 et 34), dont deux ont été adoptés, en première lecture, dont l'amendement 33 :

L'amendement 33 complète l'article 29 paragraphe 5 par l'alinéa :

<sup>21</sup> Avis C.E. 73.257/1, 73.258/1, 73.259/1, du 30 mai 2023 sur les amendements n<sup>os</sup> 6, 15, 18, 27, 29, 33 et 34 au projet de loi « relative à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme » <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2929/55K2929006.pdf> p.9.

*“Le Roi détermine les modalités de mise en place d'un guichet unique tel que le prévoient les conclusions de la Commission d'enquête attentats terroristes du 22 mars 2016 chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste.”*

Plusieurs critiques pouvaient être émises quant à cet amendement n°33, à savoir :

- Qu'il n'y a aucune référence précise quant au protocole du 22 mai 2019 ou à la circulaire COL du 10 décembre 2020 ;
- Aucune précision quant au partage de compétence entre le « guichet central » et le « point de contact unique »
- Aucune mention quant à la coordination entre les deux guichets uniques.

Le 30 mai 2023, le Conseil d'Etat <sup>21</sup> rend son avis sur les amendements n<sup>os</sup> 6, 15, 18, 27, 29, 33 et 34 au projet de loi « relative à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme »

Dans le même ordre d'idée, que dans son avis du 30 mai 2023 relatif au projet de décret de la communauté française<sup>22</sup>, le conseil d'Etat émet plusieurs observations critiques, dont le fait que le protocole du 22 mai 2019 et la circulaire Col 21 du 10 décembre 2020 ne suffisent pas et il précise au point 14 :

*« 14. L'un des amendements assortit d'effets juridiques les éléments réglés par le protocole précité du 22 mai 2019 et la circulaire du 10 décembre 2020. L'article 23 proposé par l'amendement n° 18 précise notamment que “dans la phase post aigüe”, le guichet central est*

<sup>22</sup>Avis C.E. 73.257/1, 73.258/1, 73.259/1, du 30 mai 2023 sur les amendements n<sup>os</sup> 6, 15, 18, 27, 29, 33 et 34 au projet de loi « relative à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme ».

activé “conformément au protocole d’accord et à la circulaire COL”.

*Le fait que le protocole précité du 22 mai 2019 et la circulaire sont disponibles sur un site internet<sup>16</sup> n’affecte en rien l’obligation qui découle de l’article 190 de la Constitution de publier ces textes au Moniteur belge pour qu’ils produisent un effet en droit interne. Une alternative consisterait à insérer les normes dans le projet de loi par le biais d’un amendement ou à élargir la délégation au Roi sur ce point également »<sup>23</sup>.*

Juin 2023

Le 7 juin 2023, suite à l’avis du Conseil d’Etat du 30 mai 2023, un nouvel amendement n°46 a été déposé et a été adopté en première lecture le 7 juin 2023 et dispose que :

*« § 5. Le Roi détermine les règles et les modalités de mise en place du Point de contact unique terrorisme, en exécution des conclusions de la Commission d’enquête attentats terroristes du 22 mars 2016 chargée d’examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l’aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l’évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste, visant à créer un guichet unique pour les victimes.*

*Le Roi peut définir de manière plus précise les missions du Point de contact unique terrorisme visées aux paragraphes 1, 3 et 4. Le Roi peut également confier des missions supplémentaires au Point de contact unique terrorisme.*

*Le Roi détermine les modalités de rédaction de tout document d’information destiné aux victimes concernant le régime d’indemnisation y compris le site internet visé au paragraphe 4.”*

Il y a lieu de noter que cet amendement pourtant adopté en première alors que :

- Il ne délimite toujours pas les compétences et tâches respectives des deux organismes :

<sup>23</sup> Avis C.E. 73.257/1, 73.258/1, 73.259/1, du 30 mai 2023. p.11.  
<https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2929/55K2929006.pdf>

Point de contact unique terrorisme et guichet central

- Il y a toujours aucun amendement qui « détermine clairement les compétences du guichet central ». Or le Conseil d’Etat l’a rappelé « le fait que le protocole précité du 22 mai 2019 et la circulaire sont disponibles sur un site internet n’affecte en rien l’obligation qui découle de l’article 190 de la Constitution de publier ces textes au Moniteur belge pour qu’ils produisent un effet en droit interne. Une alternative consisterait à insérer les normes dans le projet de loi par le biais d’un amendement ou à élargir la délégation au Roi sur ce point également ».

**Cette simple adaptation du texte démontre la complexité de travailler avec une multitude de « guichets uniques ».**

Le 5 septembre 2023, le projet de décret introduisant le Code de la Justice communautaire a été déposé au Parlement de la Communauté française. Le dispositif d’accompagnement des victimes d’urgences collectives y avait été intégré.

Le 5 octobre 2023, le **dispositif d’accompagnement des victimes d’urgences collectives est intégré dans le livre VIII du Code de la Justice communautaire et le décret relatif à l’accompagnement des victimes d’urgences collectives<sup>24</sup> est abrogé.**

L’exposé des motifs dispose que « Le Livre VIII insère le décret du 20 juillet 2022 relatif à l’accompagnement des victimes d’urgences collectives adopté à l’initiative de Valérie Glatigny afin, là aussi, **de répondre aux recommandations de la commission d’enquête sur les attentats de Bruxelles.** Ce décret, adopté par le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, a redessiné l’interaction des services de la Fédération Wallonie-Bruxelles afin

<sup>24</sup> [https://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/50410\\_000.pdf](https://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/50410_000.pdf)



*d'activer un plan de suivi psychosocial dès la survenue d'une urgence collective* »<sup>25</sup>.

#### Recommandations

Dès lors que malgré la mise en place d'une TaskForce interfédérale, plusieurs niveaux de pouvoirs sous preste de répondre aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire « attentats », s'est doté de son propre guichet. L AISBL Life4Brussels recommande dès lors :

5. L'adoption d'un véritable accord de coopération conclu entre l'autorité fédérale

- et les communautés faisant l'objet d'un assentiment législatif par les parlementaires concernés (cf. avis du Conseil d'Etat du 31/05/2022) ;
6. La publication au moniteur belge du protocole du 22 mai 2019 et de la circulaire COL n°21/2020 au moniteur belge ;
7. D'éviter la multiplicité des guichets ;
8. D'organiser une véritable coopération et coordination entre les différents niveaux de pouvoirs (fédéral et communautaire) et les institutions, organismes qui sont amenées à participer à la mise en oeuvre du guichet unique ;
9. D'utiliser un vocable commun.

\*\*\*

#### 4/ NOUVELLES ORIENTATIONS POLITIQUES

Dans l'approche de la menace terroriste **dans le passé, la victime fut longtemps absente des préoccupations du législateur et du juge**, notamment en ce qui concerne le volet portant sur la prise en charge et l'indemnisation des victimes.

**Ainsi, au niveau international**, si l'on procède à une analyse systématique des différentes résolutions prises sur les questions liées au terrorisme au sein de ces différentes organisations et, plus particulièrement, par l'Organisation des Nations unies, il est aisé de constater qu'il y a peu de dispositions particulières concernant les victimes.

Les résolutions du Conseil de sécurité qui sont prises à la suite d'attentats terroristes, ont, certes, toujours exprimées la vive émotion du Conseil de sécurité et présenté les doléances de celui-ci aux familles des victimes de ces attentats terroristes ainsi qu'aux peuples et aux gouvernements des pays concernés. Cependant, ces résolutions n'ont pas arrêté de dispositions précises pour mettre en place des mesures destinées à soutenir les victimes.

Il existe de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale qui traitent du terrorisme, cependant, elles ne permettraient que très rarement de faire

face au désarroi des victimes des actes de terrorisme. C'est ainsi que la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international du 9 décembre 1994 annexée à la résolution de l'Assemblée générale 49/60 du 17 février 1995 ne fait pas mention du droit des victimes.

Il en est de même de la Déclaration complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international du 17 décembre 1996 annexée à la résolution 51/210 du 16 janvier 1997.

#### Pourquoi ?

Parce que par nature, le terrorisme se reconnaît à travers les actes de terrorisme qui, dans leur réalité la plus crue, constituent **des infractions pénales**. C'est, la raison pour laquelle les instruments universels qui en traitent sont des instruments **de droit pénal international** qui demandent aux États d'incriminer d'une manière précise les actes en question et de leur appliquer les méthodes et les principes de la coopération internationale en matière pénale.

Il s'agit de la protection des victimes par l'incrimination. Le but est d'empêcher la survenance d'un attentat et d'appliquer une répression. Ce qui n'est pas suffisant et qui ne tient pas compte de la nécessaire reconnaissance de la

<sup>25</sup> Proj. décret du 19 septembre 2023 introduisant le code de la justice communautaire, sess. 2023-2024, doc 583-2, rapport de commission présenté au nom de la commission

de l'enseignement supérieure, de la recherche scientifique, des hôpitaux universitaires, de l'aide à la jeunesse, des maisons de justice, de la jeunesse et de la promotion de Bruxelles, p. 7.

victime, tant en ce qui concerne la réparation matérielle de ses préjudices que son accompagnement psychologique et social, ni de l'importance d'une intervention ponctuelle et adéquate.

Des exigences qui avaient été relevées par la rapporteuse spéciales des nationales unies (en matière de terrorisme) dans son rapport de mars 2019 à la suite de son passage en Belgique.

Elle s'était étonnée du manque d'attention porté aux victimes d'attentats en Belgique. Elle avait salué les bonnes pratiques en matière de lutte contre le terrorisme et déploré le désarroi des victimes qui « se sentaient abandonnées et avaient du mal à trouver un soutien médical ou autre, tout en faisant face à une perte, une douleur et un traumatisme accablants ». Dans son rapport, elle s'était dite inquiète « des lacunes qui subsistent dans le cadre applicable aux victimes du terrorisme en Belgique ».

**Avec les directives européennes on a de plus en plus été vers une prise de conscience de la prise en charge des victimes.**

**Au niveau européen (directives européennes) :** Il existe des instruments (même s'ils ne sont pas parfaits) qui se préoccupent des victimes, à savoir **la directive 2012/29/UE** 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. Les États Membres auraient dû transposer cette directive dans leur cadre juridique national, pour le 8 septembre 2018 au plus tard.

Or la Belgique fut recalée au rang des plus mauvais élèves, puisqu'elle n'avait pas pleinement mis en œuvre les règles de l'UE relatives aux droits, au soutien et à la protection des victimes de la criminalité. Le 27 janvier 2016, deux mois avant les attentats, la Belgique avait été mise en demeure et le 7 mars 2019, n'ayant pas pleinement mis en œuvre la directive, la Commission européenne a décidé d'adresser un avis motivé à la Belgique. Et pourtant, cette directive donne aux victimes des droits clairs en matière d'accès à l'information, de participation aux procédures pénales, de soutien et de protection adaptés à leurs besoins. Elle garantit également, aux victimes les plus vulnérables, de bénéficier d'une protection supplémentaire au cours de la procédure pénale.

Outre le fait de s'intéresser aux victimes de manière générale, les considérants 2, 8 et 16 visent spécifiquement les victimes du terrorisme.

- Le considérant 2 dispose que « *L'Union est soucieuse d'assurer la protection des victimes de la criminalité et d'établir des normes minimales en la matière, et le Conseil a adopté la décision-cadre 2001/220/JAI du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales. Dans le programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens– qu'il a adopté lors de sa réunion des 10 et 11 décembre 2009, le Conseil européen a invité la Commission et les États membres à étudier les moyens d'améliorer la législation et les mesures de soutien concrètes concernant la protection des victimes, en accordant **une attention particulière, en tant que priorité, au soutien à apporter à toutes les victimes, ainsi qu'à la reconnaissance de toutes les victimes, y compris les victimes du terrorisme*** ».
- Le considérant 8 dispose que « *Dans la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, le Conseil reconnaît que le terrorisme constitue **l'une des plus sérieuses violations des principes sur lesquels l'Union repose, notamment le principe de la démocratie, et confirme qu'il constitue, entre autres, une menace pour le libre exercice des droits de l'homme*** ».
- Le considérant 16 dispose que « *Les victimes du terrorisme ont subi des attaques dont le but est en définitive de porter atteinte à la société. Elles peuvent par conséquent avoir besoin d'une attention, d'un soutien et d'une protection spécifiques en raison de la nature particulière de l'acte criminel commis à leur égard. Les victimes du terrorisme peuvent être soumises à une surveillance publique importante et elles ont souvent besoin d'une reconnaissance sociale et d'un traitement respectueux de la part de la société. Les États membres devraient par conséquent tenir particulièrement compte des besoins des victimes du terrorisme et s'efforcer de protéger leur dignité et leur sécurité* ».

**La directive 2017/541/UE** 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, ne porte que sur le terrorisme.

Le point 30 du préambule de la directive 2017/541/UE dispose que « *les États membres devraient veiller à ce que toutes les victimes du terrorisme aient accès aux informations sur les droits des victimes, les services d'aide disponibles et les mécanismes d'indemnisation dans l'État membre où l'infraction terroriste a été commise. Les États membres concernés devraient prendre les mesures appropriées pour faciliter la coopération entre eux afin de veiller à ce que les victimes du terrorisme qui résident dans un État membre autre que celui dans lequel l'infraction terroriste a été commise aient un accès effectif à ces informations. En outre, les États membres devraient veiller à ce que les victimes du terrorisme aient accès à des services d'aide à long terme dans leur État membre de résidence, même si l'infraction terroriste a eu lieu dans un autre État membre* ».

L'article 24 de la directive 2017/54/UE porte sur l'assistance et soutien aux victimes du terrorisme.

L'article 25 de la directive porte sur la protection des victimes du terrorisme

L'article 26 de la directive porte sur les droits des victimes du terrorisme résidant dans un autre État membre

Lignes directrices révisées du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des victimes d'actes terroristes adoptées par le Comité des Ministres lors de sa 127<sup>e</sup> session, Nicosie **du 19 mai 2017**<sup>26</sup> soulignent que les effets du terrorisme sur les victimes et leur famille proche exigent la mise en place, au niveau national, **d'une politique efficace de protection, d'aide financière et de dédommagement à l'égard des victimes**, à la lumière notamment de l'article 13 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (Varsovie, 16 mai 2005, STCE n° 196), y compris, selon des modalités appropriées, la reconnaissance par la société des souffrances des victimes et l'entretien du devoir de mémoire.

Concernant l'indemnisation les **lignes directrices rappellent que les victimes devraient recevoir une indemnisation juste, appropriée et en temps opportun pour les dommages dont elles ont souffert**. Lorsque l'indemnisation ne peut être assurée par d'autres sources, notamment par la confiscation des biens appartenant aux auteurs, organisateurs et commanditaires d'actes terroristes, l'État sur le territoire duquel l'acte terroriste a eu lieu devrait contribuer à **l'indemnisation** des victimes pour les atteintes directes à leur intégrité physique ou psychique, quelle que soit leur nationalité. **Les États pourraient envisager de créer des fonds spécifiques à cet effet lorsque ceux-ci n'existent pas**.

Choix que la Belgique n'a pas fait, dès lors que le législateur a décidé de :

- S'écarter de la création d'un fonds,
- De maintenir une logique assurantielle
- Et de ne prévoir qu'une intervention résiduaire (Loi statut de solidarité nationale 18 juillet 2017) ou subsidiaire de l'Etat (loi du 1<sup>er</sup> août 1985 - Commission pour l'aide financière) non pas pour l'indemnisation des victimes (fondée sur la réparation intégrale du dommage des victimes) mais pour accorder une aide (fondée sur un geste de solidarité)

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des victimes d'actes terroristes précise que l'indemnisation devrait être facilement accessible aux victimes, quelle que soit leur nationalité. A cette fin, l'État sur le territoire duquel l'acte de terroriste a eu lieu devrait mettre en place un mécanisme permettant d'aboutir à une indemnisation juste et appropriée, **à la suite d'une procédure simple et dans un délai raisonnable**.

Les États dont des ressortissants ont été victimes d'un acte terroriste sur le territoire d'un autre État devraient également favoriser la coopération administrative avec les autorités compétentes de cet État afin de faciliter l'accès à l'indemnisation de leurs ressortissants.

Hormis le versement d'une indemnisation pécuniaire, les États sont encouragés à envisager, selon les circonstances, de prendre d'autres

<sup>26</sup> <https://rm.coe.int/protection-des-victimes-d-actes-terroristes/168078ab53>

mesures pour atténuer les conséquences préjudiciables de l'acte terroriste subies par les victimes.

**Par une Recommandation 1677 (2004) de l'Assemblée parlementaire sur le Défi du terrorisme dans les États membres du Conseil de l'Europe du 6 octobre 2004** a demandé au Comité des Ministres « *de finaliser dès que possible l'élaboration de lignes directrices sur les droits des victimes et les obligations correspondantes des États membres de fournir toute l'aide nécessaire et de créer un forum d'échange de bonnes pratiques et d'expérience de formation entre les États membres* ».

La Résolution 1677 (2004) de l'Assemblée portant sur le même sujet a invité « *les Parlements nationaux à adopter une approche intégrée et coordonnée pour contrer le terrorisme à tous les stades, y compris l'élaboration du cadre législatif visant à : (...) (d.) assurer la protection, la réhabilitation et le dédommagement de victimes des actes terroristes* ».

Par ailleurs, la Résolution n° 1 sur la lutte contre le terrorisme international adoptée par les Ministres lors de la 24e Conférence des Ministres européens de la Justice (Moscou, 4-5 octobre 2001) a invité le Comité des Ministres à « *c) réviser ou, si nécessaire, adopter de nouvelles règles concernant : (...) iv. l'amélioration de la protection, du soutien et du dédommagement des victimes d'actes terroristes et de leur familles* ». La Résolution n° 1 sur la lutte contre le terrorisme adoptée par les Ministres lors de la 25e Conférence des Ministres européens de la Justice (Sofia, 9-10 octobre 2003) a réitéré cette invitation.

Le Comité des Ministres a souligné « *le devoir de tout Etat démocratique d'assurer une protection efficace contre le terrorisme dans le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme* »<sup>27</sup>.

Le 5 décembre dernier (2023), **le Conseil de l'UE a souligné la nécessité d'améliorer le soutien et la reconnaissance**

Le Conseil a approuvé des conclusions sur l'amélioration du soutien et de la reconnaissance accordés aux victimes du terrorisme. Les

conclusions soulignent que la lutte contre le terrorisme doit être abordée non seulement sous l'angle de la sécurité, **mais aussi en mettant l'accent sur les personnes directement touchées par des actes terroristes.**

Le Conseil a rappelé que l'acte de terrorisme a un effet dévastateur sur les personnes. Le soutien aux victimes du terrorisme est essentiel pour leur processus de guérison. Il est également indispensable pour rendre nos sociétés plus résilientes<sup>28</sup>.

Afin d'améliorer le soutien, l'assistance et la protection à accorder aux victimes du terrorisme, les conclusions encouragent l'adoption rapide de la révision ciblée de la directive relative aux droits des victimes – actuellement sur la table du Conseil – et l'adoption de mesures visant à assurer la reconnaissance et le respect des victimes du terrorisme, notamment en promouvant la formation des professionnels qui s'occupent de ces dernières.

Dans l'UE, une directive sur les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité garantit que les personnes qui ont été victimes de la criminalité sont reconnues et traitées avec respect. La législation prévoit que ces personnes doivent bénéficier d'une protection, d'un soutien et d'un accès à la justice adéquats. Elle oblige aussi les pays de l'UE à assurer une formation appropriée aux besoins des victimes pour les fonctionnaires susceptibles d'entrer en contact avec des victimes.

Le 12 juillet 2023, la Commission a proposé de modifier la directive relative aux droits des victimes. Cette mise à jour est actuellement à l'examen au sein du Conseil et du Parlement européen.

Pour les victimes de certaines formes de criminalité, comme le terrorisme, l'UE a mis en place des mesures supplémentaires. La directive relative à la lutte contre le terrorisme confère aux victimes du terrorisme des droits supplémentaires en matière de soutien, de protection et d'assistance qui répondent plus directement à leurs besoins spécifiques.

<sup>27</sup> Résolution intérimaire DH (99) 434, Droits de l'homme, Actions des forces de sécurité en Turquie – mesures de caractère général.

<sup>28</sup> Fernando Grande-Marlaska Gómez, ministre espagnol de l'intérieur.

La Commission européenne a également mis en place un centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme afin d'offrir une expertise, des orientations et un soutien aux autorités nationales et aux organisations d'aide aux victimes. Ce centre contribue à faire en sorte que les structures nationales offrent une assistance et un soutien professionnels aux victimes du terrorisme dans tous les pays de l'UE<sup>29</sup>.

Le conseil a rappelé que la lutte contre le terrorisme doit être abordée non seulement sous l'angle de la sécurité, mais aussi **en mettant l'accent sur les personnes directement touchées**, les États membres se doivent d'apporter une réponse globale aux besoins des victimes du terrorisme, la satisfaction de leurs besoins étant non seulement **un devoir moral, mais également une question de respect des obligations légales découlant du droit international et du droit de l'Union.**

**Le conseil tient compte du** fait que la directive relative aux droits des victimes<sup>30</sup> établit des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et considère que les victimes du terrorisme ont besoin d'une attention, d'un soutien et d'une protection particuliers en raison de la nature particulière de l'acte criminel; que la proposition de révision de la directive relative aux droits des victimes<sup>31</sup> vise à renforcer encore les droits des victimes de la criminalité dans l'UE, y compris les droits des victimes du terrorisme; que la directive relative à la lutte contre le terrorisme<sup>32</sup> comprend des dispositions particulières consacrées aux victimes

du terrorisme et prévoit que les États membres veillent à ce que des services d'aide complémentaires ou intégrés aux services généraux d'aide aux victimes qui répondent aux besoins spécifiques des victimes du terrorisme soient en place et qu'ils soient disponibles immédiatement après un attentat terroriste et aussi longtemps que nécessaire.

### Recommandations

L'AISBL Life4Brussels recommande pour l'orientation des nouvelles politiques portant sur les victimes du terrorisme :

10. De suivre la mouvance européenne allant vers une prise de conscience réelle des difficultés rencontrées par les dans leur prise en charge des victimes ;
11. De suivre les lignes directrices révisées du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des victimes d'actes terroristes adoptées par le Comité des Ministres lors de sa 127e session, Nicosie **du 19 mai 2017** dont notamment celle envisageant la création d'un fonds spécifique pour l'indemnisation des victimes du terrorisme ;
12. De promouvoir l'amélioration des directives 2017/54/UE et 2012/29/UE.

\*\*\*

<sup>29</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/12/05/victims-of-terrorism-council-stresses-need-to-improve-support-and-recognition/>; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16336-2023-INIT/fr/pdf>

<sup>30</sup> 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 (JO L 315 du 14.11.2012, p. 57)

<sup>31</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité (doc. 11840/23)

<sup>32</sup> Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme (JO L 88 du 31.3.2017, p. 6)



## 5/ FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS D'AIDE ET DE SOUTIEN AUX VICTIMES DU TERRORISME

“

*Que, sans préjudice des droits des victimes à titre individuel, les associations représentatives des victimes soient reconnues, **qu'elles bénéficient d'un soutien administratif et qu'elles puissent recevoir un soutien financier** ;*

”

*(Rapport de la Commission d'enquête parlementaire « attentats » DOC 54 1752/007, pp. p. 14-15).*

Suite aux attentats du 22 mars 2016, des associations de soutien et de défenses des victimes se sont constituées.

Deux d'entre elles ont été officiellement reconnues par le gouvernement dont l'AISBL Life4Brussels.

Cette reconnaissance a, sauf erreur, deux conséquences :

- Ces associations sont les interlocuteurs privilégiés du gouvernement pour ces matières
- Elles peuvent prétendre à un subventionnement recommandé par la commission « attentats »

A ce jour, seul l'AISBL Life4Brussels, constituée dans les faits depuis près de 8 ans et comptant plus de 650 victimes membres, ne perçoit pas de subventionnement du cabinet Justice.

Or l'AISBL Life4Brussels offre chaque semaine des permanences juridiques et psychologiques à ces victimes, exerce un travail d'initiative législative et de suivi de nos travaux avec assiduité, compétence et conviction.

### Recommandation

13. L'AISBL Life4Brussels recommande l'adoption d'une réglementation permettant une transparence en ce qui concerne les conditions, de forme et de fond, que doivent rencontrer une association d'aide aux victimes du terrorisme pour pouvoir obtenir une subvention.

\*\*\*



## OBSERVATIONS FINALES

Chacune des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire « attentats » mérite que le législateur y accorde une attention toute particulière et concrétise celles-ci par des réglementations permettant de rencontrer les droits des victimes.

L'AISBL Life4Brussels continuera, dès lors, de promouvoir durant les législations à venir la mise en place d'un **fonds permettant l'indemnisation des victimes du terrorisme**. Cependant eu égard à la réticence actuel des gouvernements qui se sont succédés, l'AISBL Life4Brussels souhaite à tout le moins que le vide juridique soit comblé et que les droits des victimes soient lésés à minima.

Par ailleurs, la pratique nous enseigne que les textes actuellement en vigueur sont la source de nombreux écueils. L'AISBL Life4Brussels continuera dès lors de constituer un levier d'actions pour porter et défendre les voix des victimes du terrorisme.

**AISBL  
Life4Brussels**



### SIÈGE SOCIAL

Square Raymond Volckerick, 25  
1170 Watermael-Boitsfort

Rue des Volontaires, 7  
1300 Wavre

Tél. 0485.87.39.27

[info@life4brussels.org](mailto:info@life4brussels.org)

<https://www.life4brussels.org/>

BCE 0673.509.305

**Arrêté Royal** accordant la personnalité juridique à l'AISBL Life4Brussels  
**20 février 2017**

**Arrêté Royal** accordant à l'AISBL Life4Brussels

la compétence d'assister les victimes d'actes de terrorisme dans le cadre des démarches entreprises par celles-ci vis-à-vis de la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels

**11 mai 2021**

M.B. 28 mai 2021

**Association agréée par le SPF Finances** en tant qu'institution qui assiste les victimes de guerre pour les années 2023 à 2024