

Note d'observations

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 : SOURCE DE DISCRIMINATION(S) ?

Marie-Hélène de Callatay

AVOCATE AU BARREAU DE BRUXELLES
ASSISTANTE À L'UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS - BRUXELLES

INTRODUCTION

1. Les victimes de l'attentat de Maelbeek seraient-elles mieux traitées par la loi que celles de l'attentat de Zaventem ?

La question peut surprendre, mais il est vrai qu'en matière de prescription, les victimes de ces deux événements tragiques pourraient ne pas disposer des mêmes délais pour faire valoir leurs droits.

Cette situation découle de l'absence de régime juridique spécifique destiné à indemniser les dommages corporels résultant d'actes de terrorisme¹.

Pour pouvoir obtenir une réparation au moins partielle des dommages qu'elles ont subis, les victimes sont dès lors obligées de recourir à d'autres réglementations qui n'ont pas été conçues pour traiter de la situation spécifique où elles se trouvent, ce qui peut être source de difficultés, voire d'inégalités.

C'est ainsi que les victimes de l'attentat survenu à l'aéroport de Zaventem le 22 mars 2016 peuvent se prévaloir de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances². Cette loi peut être invoquée par les victimes de l'aéroport de Zaventem : leurs dommages ont en effet été causés par l'explosion quasiment simultanée de deux bombes enclenchées par les terroristes à l'intérieur de l'aéroport.

Le *modus operandi* de l'attaque terroriste du métro Maelbeek était identique. Les victimes peuvent donc, elles aussi, invoquer le bénéfice de la responsabilité objective prévue par la loi du 30 juillet 1979³.

Cependant, dans le cas de l'attentat survenu dans la rame du métro à Maelbeek, les victimes peuvent invoquer également une autre responsabilité objective, puisque ces victimes sont des usagers faibles, soumises par conséquent à un régime d'indemnisation automatique en vertu de l'article 29bis de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs⁴. Pour obtenir réparation sur la base de cette disposition, il faut, mais il suffit, que la victime démontre l'implication d'un véhicule automoteur⁵ dans un accident de la circulation⁶. Le délai de prescription de cinq ans étant applicable à l'action contre l'assureur dont dispose un usager faible sur la base de l'article 29bis⁷, les victimes de Maelbeek peuvent ainsi disposer d'un délai de prescription de cinq ans pour agir en justice si elles se prévalent de la loi du 21 novembre 1989 sur l'assurance automobile.

Pour leur part, les victimes de l'attentat de Zaventem, qui agissent dans le cadre de la loi du 30 juillet 1979, ne disposent que d'un délai triennal de prescription. La loi de 1979 prévoit en effet, à son article 8bis, § 5, que l'action directe de la victime se prescrit par trois ans.

Cette disparité a pu susciter des critiques sur le plan du respect du principe d'égalité entre les victimes d'un même acte terroriste⁸.

2. Les deux décisions récentes publiées dans la présente revue nous permettent de faire le point sur la question.

Dans l'affaire soumise à la Cour d'appel de Liège, le propriétaire de l'immeuble avait donné son bien en location à une société qui y exploitait un débit de boissons. Les lieux ont été détruits à la suite d'un incendie d'origine criminelle. Plus de trois ans après les faits dommageables, le propriétaire de l'immeuble avait demandé l'intervention de l'assureur de la responsabilité objective incendie avec qui le locataire des lieux avait conclu un contrat ; l'assu-

1. B. DUBUISSON et N. ESTIENNE, « Les attentats terroristes du 22 mars 2016. Indemnisation et assurances », in *Responsabilité, indemnisation et recours*, coll. CUP, vol. 174, Liège, Anthemis, 2017, p. 217.
2. 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, *M.B.*, 20 septembre 1979.
3. Les « aéroports » et les « installations de métro » font partie des établissements soumis au chapitre II de la loi du 30 juillet 1979. Pour la liste complète des établissements publics visés par la loi, voy. l'article 1^{er} de l'A.R. du 28 février 1991 concernant les établissements soumis au chapitre II de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances.

4. Loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, *M.B.*, 8 décembre 1989.
5. À cet égard, la Cour de cassation a eu l'occasion de préciser « qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 19 janvier 2001 [...] que le législateur a entendu viser tout accident impliquant un véhicule automoteur lié à une voie ferrée, dont un usager faible serait victime, quel que soit le lieu de la survenance d'un tel accident » (Cass., 11 janvier 2010, *R.G.A.R.*, 2010, n° 14.697).
6. J.-L. FAGNART, « Article 29bis : vingt ans de controverse », in *L'assurance RC Auto, les 25 ans de la loi du 21 novembre 1989*, coll. Droit des assurances, Limal, Anthemis, 2014, p. 11.
7. Cass., 21 mai 2010, *For. ass.*, 2010, p. 129.
8. B. DUBUISSON et N. ESTIENNE, « Les attentats terroristes du 22 mars 2016. Indemnisation et assurances », *op. cit.*, p. 262.

considérait pour sa part que cette demande était prescrite.

La décision du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles portait quant à elle sur la demande d'un pompier qui avait porté secours aux victimes à l'aéroport de Zaventem. Il affirmait avoir subi un violent stress post-traumatique après cette intervention et réclamait auprès de l'assureur de la responsabilité civile de Brussels Airport l'indemnisation de ses dommages ; dans cette affaire également, l'assureur estimait que cette demande était prescrite.

Dans ces deux affaires, les victimes, ayant intenté leur action plus de trois ans après les faits dommageables, essayaient d'échapper à la règle spécifique de prescription triennale prévue par la loi du 30 juillet 1979 et tentaient de faire appliquer le délai général de cinq ans prévu par la loi sur les assurances en matière d'action directe. Si la demande de ces victimes avait été accueillie, leur action n'aurait pas été déclarée irrecevable pour cause de prescription.

Dans les deux cas, les victimes ont, à l'appui de leur demande, invoqué la différence de traitement résultant de délais de prescription distincts. Dans l'affaire soumise à la Cour d'appel de Liège, la victime invoquait une discrimination entre les victimes d'un incendie ou d'une explosion qui se prévalent de la loi de 1979 et celles qui bénéficient d'une action directe dans le cadre d'une autre législation en matière d'assurance de responsabilité. Dans l'affaire dont avait à juger le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, la victime soutenait qu'il existait une discrimination entre les victimes de l'attentat survenu à l'aéroport de Zaventem et celles de la station de métro Maelbeek.

3. Dans une première partie (I), nous rappellerons les principes essentiels de la loi du 30 juillet 1979 et nous verrons comment deux décisions récentes se sont prononcées sur des remises en question du délai de prescription spécifique instauré par cette loi. Dans une seconde partie (II), nous examinerons si le délai de prescription prévu par la loi de 1979 est conciliable avec le principe constitutionnel d'égalité.

I. LA LOI DU 30 JUILLET 1979 ET SON DÉLAI DE PRESCRIPTION PARTICULIER

A. Origine et objectifs de la loi

4. 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 a été adoptée à la suite d'un incendie qui avait ravagé une discothèque de La Louvière en 1976, ayant fait seize victimes.

Lorsqu'un sinistre survient dans un des lieux visés par la loi du 30 juillet 1979, l'exploitant est, d'après cette loi, objectivement responsable des dommages causés aux tiers par l'incendie ou l'explosion⁹, et cela, même si l'exploitant a dûment respecté l'ensemble des mesures de sécurité qui lui incombaient¹⁰.

La loi du 30 juillet 1979 impose dès lors une obligation d'assurance à charge de l'exploitant d'un établissement habituellement accessible au public¹¹. Les établissements concernés sont déterminés par un arrêté royal¹². Sont ainsi visés les cinémas, les théâtres et les centres culturels, les stades, les salles de sport, les établissements scolaires, les gares, aéroports et installations de métro...

La loi du 30 juillet 1979 repose dès lors sur un système de « responsabilité civile objective »¹³ : l'exploitant d'un lieu public se voit attribuer la responsabilité d'un dommage causé à autrui alors même qu'il n'a commis aucune faute.

5. Cette responsabilité objective est toutefois limitée à un montant maximal fixé par le Roi¹⁴. En vertu d'un arrêté royal du 5 août 1991 portant exécution de l'article 8 de la loi du 30 juillet 1979¹⁵, cette responsabilité objective est plafonnée à hauteur de 600 millions de francs belges pour les dommages résultant de lésions corporelles et 30 millions de francs belges pour les dommages matériels. Ce montant doit toutefois être indexé sur la base de l'indice des prix à la consommation, ce qui le porte à 25 millions d'euros pour les dommages corporels¹⁶. Cette limitation vaut par sinistre, quel que soit le nombre de victimes¹⁷.

6. Le bourgmestre de la commune dans laquelle est situé un établissement assujéti à la loi du 30 juillet 1979 doit recevoir de l'assureur une copie de l'attestation d'assurance et être averti si le contrat est suspendu ou résilié¹⁸.

9. Art. 8 de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances.

10. C. PARIS, « L'importance de l'assurance RC objective obligatoire en cas d'incendie ou d'explosion », disponible sur le site de Trends, octobre 2016, <http://actions.trends.levif.be/actions/trends/publicsector/archive/2016-10/expert1.jsp>, consulté le 17 juin 2020.

11. C. PARIS, « Actualités législatives et jurisprudentielles dans les assurances en général », in *Actualités en droit des assurances*, coll. CUP, vol. 106, Liège, Anthemis, 2008, p. 36.

12. Pour la liste complète des établissements publics visés par la loi, voy. l'article 1^{er} de l'A.R. du 28 février 1991 concernant les établissements soumis au chapitre II de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances.

13. M. MAHIEU, « 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 », *R.G.A.R.*, 1981, n° 10.325.

14. Art. 8 de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances.

15. Art. 1^{er} de l'A.R. du 5 août 1991 portant exécution des articles 8, 8bis et 9 de la loi du 30 juillet 1979.

16. B. DUBUISSON et N. ESTIENNE, « Les attentats terroristes du 22 mars 2016. Indemnisation et assurances », *op. cit.*, p. 261.

17. Art. 1^{er} de l'A.R. du 5 août 1991 portant exécution des articles 8, 8bis et 9 de la loi du 30 juillet 1979.

18. Selon les termes de la circulaire ministérielle du 3 mars 1992 relative à l'arrêté royal du 28 février 1991 concernant les établissements soumis au chapitre II de la loi du 30 juillet 1979 relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances.

7. L'article 8bis, § 5, de la loi du 30 juillet 1979 prévoit que l'action directe de la victime d'un incendie ou d'une explosion se prescrit par trois ans.

La loi du 30 juillet 1979 constitue donc un exemple de disposition particulière qui déroge au délai général de prescription prévu par la loi sur les assurances en matière d'action directe¹⁹, selon lequel l'action de la victime se prescrit par cinq ans à dater du fait dommageable ou, si la personne lésée prouve qu'elle n'a eu connaissance de son droit envers l'assureur qu'à une date ultérieure, à compter de cette date, sans pouvoir excéder dix ans à compter du fait générateur du dommage²⁰. À plusieurs reprises, la Cour de cassation a rappelé que ce délai de dix ans est un délai susceptible de faire l'objet d'une suspension ou d'une interruption²¹.

Dans les deux affaires qui nous occupent, la personne lésée postulait l'application du délai général de prescription prévu par la loi sur les assurances en matière d'action directe, au lieu du délai particulier de trois ans prévu par la loi du 30 juillet 1979. La victime espérait ainsi pouvoir disposer d'un délai de prescription plus long qui aurait permis à son action d'être déclarée recevable, malgré qu'elle a été intentée plus de trois ans après les faits dommageables.

8. Dans le cas soumis à la Cour d'appel de Liège, la victime entendait faire appliquer le délai général de prescription lié à l'action directe au motif que, selon elle, « les dispositions des lois générales du 25 juin 1992 et 4 avril 2014 relatives aux assurances terrestres doivent être respectées par l'ensemble des lois particulières au motif qu'elles sont générales »²².

À cet égard, la Cour d'appel de Liège a rappelé que le législateur avait expressément laissé subsister la possibilité de lois particulières qui dérogent au régime général de prescription. Affirmer que l'ensemble des lois particulières devraient respecter la loi générale du 4 avril 2014 est en effet contraire au texte même de l'article 88, § 2, de cette loi, libellé comme suit : « § 2. *Sous réserve de dispositions légales particulières*, l'action résultant du droit propre que la personne lésée possède contre l'assureur en vertu de l'article 150 se prescrit par cinq ans à compter du fait générateur du dommage [...] ».

La cour d'appel a souligné par ailleurs, sans toutefois développer ce point, que la loi du 30 juillet 1979 est une loi particulière qui s'écarte du droit commun dans la mesure où l'objet de cette assurance est un « risque » et non une « responsabilité »²³. Il s'agit dès lors d'une loi particulière soustraite au champ d'application des lois de 1992 et 2014 sur les assurances. La cour a également relevé que ces lois auraient pu modifier la loi antérieure de 1979, mais qu'elles ne l'ont pas fait.

9. Nous rejoignons le point de vue de la Cour d'appel de Liège selon lequel affirmer que « les lois particulières devraient respecter les lois générales de 1992 et 2014 » est manifestement contraire à la volonté du législateur, lorsqu'il a promulgué tant la loi de 1992 que la loi de 2014.

En effet, l'article 2 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre définit son champ d'application en ces termes : « la présente loi s'applique à toutes les assurances terrestres *dans la mesure où il n'y est pas dérogé par des lois particulières* »²⁴.

L'exposé des motifs de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre précise d'ailleurs qu'en ce qui concerne la prescription de l'action résultant du droit propre de la personne lésée contre l'assureur, « le principe de la prescription quinquennale a été retenu, *sous réserve de l'application de délais différents fixés par des lois particulières* »²⁵.

Quant à la loi du 4 avril 2014 sur les assurances, son article 54 fixe les mêmes principes : « Les dispositions de la présente partie s'appliquent à tous les contrats d'assurance terrestre régis par le droit belge, *dans la mesure où il n'y est pas dérogé par des lois particulières*. »²⁶

10. Dans l'affaire soumise au Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, la personne lésée demandait l'application du délai général lié à l'action directe au motif que le libellé de l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 juillet 1979 créait « une insécurité juridique » qui justifierait d'écarter cette disposition au profit de l'article 88, § 2, de la loi du 4 avril 2014.

Le tribunal de première instance a tout d'abord rappelé qu'il ne lui appartenait pas d'écarter une disposition en raison de son obscurité mais qu'il lui revenait, au contraire, de l'interpréter. En l'espèce, le tribunal a relevé que la règle relative à la prescription contenue dans la loi du 30 juillet 1979 était claire et ne créait aucune insécurité juridique.

Le tribunal a considéré que si l'article 8bis de la loi du 30 juillet 1979 avait effectivement été modifié par une loi du 25 avril 2007²⁷, cette modification visait uniquement à faire primer les règles de prescription du nouvel article 2277ter du Code civil sur les règles de prescription de la loi du 30 juillet 1979 en cas de dommages environnementaux.

Le tribunal a en effet relevé que les travaux parlementaires de la loi indiquent que dans la mesure où tant l'article 2277ter du Code civil que l'article 8bis, § 5, de la loi du 30 juillet 1979 constituent une exception à la règle générale de prescription, il convenait de préciser, par cette loi du 25 avril 2007, laquelle des deux dispositions particulières primait sur l'autre²⁸.

19. C. PARIS, « Actualités législatives et jurisprudentielles dans les assurances en général », in *Actualités en droit des assurances*, coll. CUP, vol. 106, Liège, Anthemis, 2008, p. 107.

20. Art. 88, § 2, et art. 150 de la loi du 4 avril 2014 sur les assurances, *M.B.*, 30 avril 2014.

21. Cass., 7 octobre 2005, *Pas.*, 2005, p. 490 ; Cass., 1^{re} ch., 6 avril 2006, *R.G.A.R.*, 2007, n° 14.319, cités in B. DUBUISSON et V. CALLEWAERT, « La prescription en droit des assurances », *R.G.A.R.*, 2011, n° 14.702.

22. Liège, 5 juin 2019, p. 7 de l'arrêt.

23. Liège, 5 juin 2019, p. 8 de l'arrêt.

24. C'est nous qui soulignons.

25. C'est nous qui soulignons.

26. C'est nous qui soulignons.

27. Art. 217 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses, 8 mai 2007.

28. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 140.

Le tribunal a enfin estimé que si le texte de la loi du 25 avril 2007 évoquait une modification de « l'article 8bis, § 1^{er}, de la loi du 30 juillet 1979 », au lieu de l'article 8bis, § 5, relatif au délai de prescription, il s'agissait manifestement d'une erreur. Il est indéniable que la loi du 25 avril 2007 voulait en réalité adapter l'article 8bis, § 5, de la loi du 30 juillet 1979. C'est dès lors bien cette disposition qui doit se lire désormais comme suit : « Sans préjudice de l'article 2277ter du Code civil, toute action de la personne lésée, fondée sur l'article 8, alinéa 7, se prescrit par trois ans à compter de la date du dommage ».

Selon nous, et comme l'expose le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, le texte de loi est dénué de toute ambiguïté et il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi du 25 avril 2007 que les modifications apportées n'avaient pour vocation que de faire primer le délai de prescription de l'article 2277ter du Code civil sur le délai de prescription triennal de la loi du 30 juillet 1979 en cas de dommages environnementaux. La modification apportée par la loi de 2007 ne permet pas que l'on puisse lui préférer l'application de l'article 88, § 2, de la loi du 4 avril 2014 sur les assurances.

B. Le point de départ du délai de prescription triennale

11. Les deux décisions publiées ci-dessus lèvent l'éventuelle incertitude qui pouvait exister sur le point de départ du délai de prescription de trois ans.

Il existe, en effet, une discordance entre les deux versions linguistiques du texte de loi.

À l'origine, l'article 8bis, § 5, tant dans sa version française que dans sa version néerlandaise, se référait « au fait générateur du dommage / schadegeval ». À la suite de sa modification par l'article 217 de la loi du 25 avril 2007, la version néerlandaise mentionne toujours le « schadegeval », tandis que la version française se réfère désormais au « dommage ».

Faut-il y voir une volonté du législateur d'adapter, par la loi du 25 avril 2007, le point de départ du délai de prescription prévu dans la loi de 1979 ou s'agit-il d'une simple erreur formelle ?

Comme nous l'avons vu, les travaux préparatoires de la loi du 25 avril 2007 montrent clairement que cette loi visait uniquement à faire primer les règles de prescription du nouvel article 2277ter du Code civil sur les règles de prescription de la loi du 30 juillet 1979 en cas de dommages environnementaux (cf. *supra*), et non, par exemple, à adapter le point de départ du délai de prescription. La ré-

férence au « dommage » est dès lors bien une erreur formelle du législateur et le « fait générateur du dommage » est bien l'élément déclencheur à prendre en compte pour déterminer le point de départ du délai de prescription triennale.

12. Dans les deux affaires, les victimes considéraient que le délai de prescription ne pouvait commencer à courir qu'à partir du moment où elles avaient eu connaissance de leurs droits envers l'assureur, de sorte que leur demande devait être accueillie.

Les deux juridictions ont rappelé que les victimes tentaient de faire appliquer une disposition particulière prévue par l'article 88, § 2, de la loi du 4 avril 2014 en faveur de la personne lésée, alors qu'il ne s'agit pas de la loi applicable aux cas d'espèce.

Dans les deux cas, elles ont en effet considéré que l'éventuelle méconnaissance par les victimes des droits dont elles disposaient à l'égard de l'assureur de la responsabilité civile incendie est sans incidence sur la prise de cours du délai de prescription, l'article 88, § 2, de la loi du 4 avril 2014 sur les assurances n'étant pas applicable au cas d'espèce.

Nous rejoignons cette analyse. La loi du 30 juillet 1979, qui bénéficie aux victimes d'un incendie survenu dans un lieu public, ne prévoit pas que le délai de prescription commencerait à courir à partir du moment où la victime a connaissance de son droit envers l'assureur, si cette date est postérieure au fait dommageable. Cette règle, qui paraît sévère au premier abord par rapport à ce qui est prévu par le « droit commun », est en réalité conforme à la logique du système auquel elle appartient : la loi du 30 juillet 1979 prévoit en effet, en contrepartie, des facilités d'indemnisation pour la victime, notamment en lui permettant de connaître aisément l'identité de l'assureur du responsable (cf. *infra*). Il n'est donc pas nécessaire de prévoir un allongement du délai de prescription, le temps que la victime puisse prendre connaissance de ses droits envers cet assureur. Nous y reviendrons au point II.

C. Le délai de prescription prévu dans la loi du 30 juillet 1979 peut être interrompu par des pourparlers

13. La loi du 30 juillet 1979 accorde expressément aux « pourparlers » un effet interruptif de prescription²⁹.

Dans une des deux affaires³⁰, l'appelant a invoqué l'existence de pourparlers pour justifier d'une interruption de la prescription³¹. Il faisait à cet égard état de la déclaration de sinistre qu'il avait adressée à son assureur avant l'expiration du délai de prescription.

29. Art. 8bis, § 5 : « La prescription est interrompue à l'égard de l'entreprise d'assurances par tout pourparler entre l'entreprise d'assurances et la personne lésée. Un nouveau délai de trois ans prend cours au moment où l'une des parties aura notifié à l'autre par exploit d'huissier, qu'elle rompt les pourparlers ; si la notification est faite par lettre recommandée, le nouveau délai prendra cours le lendemain du dépôt de celle-ci à la poste. »

30. Arrêt du 5 juin 2019 de la Cour d'appel de Liège.

31. Rappelons que l'interruption diffère de la suspension. Dans le cas d'une suspension, la prescription recommence à courir à partir du moment où la suspension cesse ; dans le cas d'une interruption, un nouveau délai de prescription commence à courir lorsque cesse l'interruption. Voy. en ce sens C. PARIS, « Actualités législatives et jurisprudentielles dans les assurances en général », *op. cit.*, p. 118.

La Cour d'appel de Liège a rappelé que les pourparlers étaient « une conversation entre plusieurs parties pour arriver à un accord ». Elle a estimé que la déclaration de sinistre de la victime auprès de l'assureur de la responsabilité civile ne répondait pas à la définition de « pourparlers ».

Ce point de vue nous paraît incontestable : une déclaration de sinistre auprès de la compagnie d'assurance n'est manifestement pas une « conversation pour arriver à un accord » avec l'assureur. Le délai de prescription ne peut dès lors être interrompu par une déclaration de sinistre.

II. LE DÉLAI DE PRESCRIPTION SPÉCIFIQUE PRÉVU PAR LA LOI DU 30 JUILLET 1979 EST-IL CONCILIABLE AVEC LE PRINCIPE CONSTITUTIONNEL D'ÉGALITÉ ?

14. Les deux décisions publiées dans la présente revue conduisent à s'interroger sur la constitutionnalité du délai de prescription triennale prévu par la loi du 30 juillet 1979.

D'une part, comment justifier que la loi de 1979 prévoit une prescription triennale alors que le délai de prescription lié à l'action directe dont dispose une victime à l'égard de tout assureur de la responsabilité est de cinq ans ?

D'autre part, la prescription triennale prévue par la loi de 1979 entraîne l'existence d'une différence de situation entre les victimes de l'attentat survenu à l'aéroport de Zaventem, qui se prévalent de cette loi, et les victimes de l'attentat survenu dans la rame du métro à Maelbeek, qui entendent se prévaloir de la loi du 21 novembre 1989 et, partant, d'un délai de prescription de cinq ans.

A. Les victimes d'un incendie ou d'une explosion sont-elles discriminées par rapport aux autres victimes qui se prévalent d'une action directe ?

15. Dans l'affaire soumise à la Cour d'appel de Liège, la victime posait la question de savoir si la règle de prescription particulière prévue par la loi du 30 juillet 1979 ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution qui consacrent le principe d'égalité et de non-discrimination. En effet, les victimes d'un incendie ne peuvent, en vertu de cette législation, agir contre l'assureur RC objective incendie du responsable que dans un délai de trois ans, alors que les victimes bénéficiant d'une action directe dans le cadre des autres législations en matière d'assurance de responsabilité bénéficient d'un délai de cinq ans.

La victime souhaitait dès lors qu'une question préjudicielle soit posée en ce sens à la Cour constitutionnelle. La Cour d'appel de Liège a refusé de poser cette question.

En principe, quand une partie demande à une juridiction de poser une question préjudicielle, celle-ci est en principe

tenu d'accéder à cette demande³². Cette obligation est établie par l'article 26, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989³³. Elle n'est pas pour autant absolue : l'article 26, § 2, alinéas 2 et 3, de la loi spéciale prévoit des exceptions. Pour être examinée par la Cour constitutionnelle, une question préjudicielle doit être « justiciable, vérifiable, nouvelle et pertinente »³⁴. Dans le cas contraire, la juridiction saisie de la question préjudicielle peut décider de refuser de poser cette question à la Cour constitutionnelle.

En l'espèce, la Cour d'appel de Liège a considéré que la Cour constitutionnelle avait déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique, de sorte qu'il ne s'agissait pas d'une question nouvelle. La cour d'appel a donc estimé qu'elle n'avait pas à poser cette question préjudicielle à la Cour.

La cour d'appel a en effet relevé que « la Cour constitutionnelle, interrogée sur le principe d'égalité et de non-discrimination à propos de la loi sur les accidents du travail, a dit, de manière constante, que face à un système dérogatoire au régime de droit commun de la responsabilité, il n'y a pas lieu de procéder à une comparaison dès lors que la règle critiquée est conforme à la logique du système auquel elle appartient et que les différences d'avec le régime de droit commun ne sont pas incompatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination ».

En ce qui concerne le régime spécifique des accidents du travail, la Cour constitutionnelle a en effet dit pour droit, à plusieurs reprises : « Dès lors qu'un système dérogatoire se justifie dans son principe, il est admissible que sa comparaison trait pour trait avec celui du droit commun fasse apparaître des différences de traitement tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre, sous la réserve que chacune des règles en cause doit être conforme à la logique du système auquel elle appartient »³⁵.

La Cour d'appel de Liège a par conséquent conclu qu'il fallait suivre ici le même raisonnement : dès lors que la loi du 30 juillet 1979 se justifie dans son principe, il n'y a pas lieu de procéder à une comparaison entre le régime institué par la loi du 30 juillet 1979, dérogatoire au système de responsabilité sur la base d'une faute démontrée, et le régime général institué par la loi du 4 avril 2014.

La cour a d'autant plus de raisons de s'appuyer sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à la question du respect du principe d'égalité et de non-discrimination dans le cadre de la législation sur les accidents du travail que cette législation instaure également un mécanisme d'indemnisation indépendant de toute notion de faute.

La Cour d'appel de Liège a par ailleurs rappelé qu'en vertu de la loi du 30 juillet 1979, il suffit aux victimes de s'adresser à l'administration communale du lieu sinistré pour savoir si une assurance contre le risque d'incendie

32. M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 217.

33. Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989.

34. M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, op. cit., p. 218.

35. Voy. notamment C. const., arrêts n° 51/2016 du 24 mars 2016 et n° 64/2008 du 17 avril 2008.

d'explosion a bien été souscrite par l'exploitant et pour connaître le nom de l'assureur. Selon la cour, un délai de trois ans est donc largement suffisant pour que toute victime normalement diligente puisse faire valoir ses droits à l'encontre de l'assureur.

16. Il est difficile de contester le raisonnement tenu par la Cour d'appel de Liège : le délai spécifique prévu par la loi du 30 juillet 1979 ne constitue pas une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, et cela, pour plusieurs raisons.

Dès la survenance d'un incendie ou d'une explosion dans un des lieux assurés visés par la loi, l'assureur de l'exploitant du lieu doit intervenir, indépendamment d'une faute commise par son assuré. Il est par ailleurs sans incidence que l'incendie ou l'explosion soit lié(e) aux activités de l'établissement.

Dans ce régime spécifique, il n'est donc pas nécessaire que les victimes, pour être indemnisées, connaissent l'identité d'un éventuel responsable ou qu'elles prouvent une faute de l'exploitant en lien causal avec leur dommage. Une seule condition, nécessaire, mais suffisante, s'impose aux victimes pour avoir droit à une indemnisation de leur dommage : se faire connaître auprès de l'assureur RC objective incendie. La loi du 30 juillet 1979 a donc très logiquement prévu un délai de prescription limité à trois ans, dès lors qu'elle prévoit des facilités d'indemnisation pour les victimes par rapport au régime de droit commun.

17. Ensuite, comme l'a également relevé la Cour d'appel de Liège dans la décision qui nous occupe, la loi de 1979 a organisé un système de publicité de cette assurance puisque la compagnie d'assurance qui conclut un contrat visé à l'article 8, alinéa 3, est tenue de le notifier au bourgmestre de la commune dans laquelle se trouve l'établissement assuré. La victime peut ainsi, dès la survenance du sinistre, s'adresser à l'administration communale pour connaître le nom de l'assureur.

La victime peut donc aisément, avant l'expiration du délai de prescription, connaître l'identité de l'assureur RC obligatoire de l'établissement frappé par le sinistre. Le délai de prescription de trois ans semble dès lors suffisant pour permettre à toute victime normalement diligente de faire valoir ses droits à l'encontre de l'assureur.

18. Enfin, la pertinence d'un délai de prescription ramené à trois ans pourrait être justifiée eu égard à l'existence d'un plafond d'indemnisation imposé par la loi du 30 juillet 1979 pour l'ensemble du sinistre, quel que soit le nombre de victimes. Compte tenu de l'éventuel dépassement du plafond, l'assureur doit connaître, dans un délai qui ne soit pas exagérément long, le nombre de victimes et leurs demandes respectives pour déterminer le plus rapidement possible si une réduction proportionnelle des indemnités dues aux victimes s'impose.

Lorsqu'il existe un plafond d'indemnisation, l'article 150, alinéa 3, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances ne permet pas de remettre en cause les paiements effectués de bonne foi par les assureurs aux premiers demandeurs et qui s'avéreraient, *in fine*, supérieurs au montant auquel ces victimes auraient eu droit compte tenu de l'existence des demandeurs plus lents à se manifester³⁶. Dès lors, le principe d'égalité entre les victimes, pourtant également inscrit dans la loi, pourrait ne pas être respecté dans les faits. Le délai de prescription plus court prévu par la loi du 30 juillet 1979 pourrait à cet égard limiter l'existence d'un tel risque, inhérent à l'existence d'un plafond d'indemnisation. En effet, la limitation du délai accordé aux victimes pour se faire connaître peut contribuer à réduire le risque de voir des victimes moins promptes à se manifester n'avoir plus droit qu'à des sommes inférieures et même très inférieures à celles octroyées aux victimes les plus diligentes. À cet égard, il faut tenir compte d'une dimension qu'on pourrait qualifier de psychologique : l'existence d'un délai plus long pourrait, dans le chef de certaines victimes, les inciter à ne pas se hâter de se faire connaître, au risque dès lors de ne percevoir que des indemnités réduites, voire inexistantes, en vertu de l'existence d'un plafond et de règles de répartition qui leur sont défavorables.

En réalité, l'existence même d'un dispositif de plafonnement est à l'origine d'un tel risque d'inégalité entre les victimes. La mise en œuvre d'un délai de prescription plus court ne peut en soi que limiter ce risque et non l'éliminer. Par ailleurs, en cherchant à réduire – mais sans l'éliminer tout à fait – une éventuelle discrimination, ce délai de prescription raccourci en crée une autre, cette fois entre les victimes d'un incendie ou d'une explosion et celles bénéficiant d'une action directe dans le cadre d'une autre législation en matière d'assurance de responsabilité.

B. Existe-t-il une discrimination entre les victimes des deux attentats du 22 mars 2016 ?

19. Dans le cas soumis au Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, la victime invoquait la discrimination qui existerait entre les victimes de l'attentat survenu dans une voiture du métro à la station Maelbeek et celles de l'attentat de Zaventem, les premières pouvant bénéficier d'un délai de prescription de cinq ans, alors que le délai n'est que de trois ans pour les secondes.

Le tribunal a considéré que cette différence de traitement résulte de l'application de deux régimes différents (la loi du 21 novembre 1989 sur l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, pour Maelbeek ; la loi du 30 juillet 1979 pour Zaventem), lesquels obéissent à des conditions qui leur sont propres. La différence de traitement entre ces deux catégories de victimes n'est donc pas, selon le tribunal, discriminatoire.

36. B. DUBUISSON, « Les dommages en série – responsabilité, assurance et indemnisation », R.G.A.R., 2015, n° 15.195.

20. Le tribunal semble s'inscrire ici dans la ligne définie par la Cour constitutionnelle, selon laquelle, comme nous l'avons rappelé plus haut, lorsqu'un système dérogatoire est justifié dans son principe, on peut admettre l'existence de différences de traitement par rapport à un autre régime, étant entendu que toutes les dispositions en cause doivent être conformes à la logique du système dans lequel elles s'appliquent.

Cependant, le recours à une telle approche pour évaluer le caractère éventuellement discriminatoire des dispositions légales existantes en matière d'indemnisation des victimes des attentats peut soulever des questions. La Cour constitutionnelle avait en effet traité de cette question à propos de la législation sur les accidents du travail. Or, cette législation a été conçue en fonction d'objectifs spécifiques et elle est invoquée dans des cas qui ressortent très logiquement de la problématique des accidents du travail. Il n'en va pas de même dans le cas qui nous occupe : en effet, les systèmes dérogatoires instaurés par les lois du 30 juillet 1979 et du 21 novembre 1989 n'ont pas été créés pour connaître de la spécificité des attentats du 22 mars 2016. C'est uniquement en raison du lieu où l'attentat a été commis que les victimes peuvent recourir à ces dispositions légales qui n'avaient pas été conçues dans ce but. Il est par conséquent plus malaisé, en l'espèce, de justifier le système dérogatoire dans son principe. C'est cette situation peu satisfaisante qui, selon nous, se trouve à la base des doutes que soulève le traitement différent des victimes des attentats du 22 mars 2016 en fonction du lieu où elles se trouvaient lorsqu'elles ont été frappées par la violence terroriste.

21. Il est naturel que l'on se pose la question de savoir pourquoi une personne qui a perdu sa jambe dans l'explosion d'une bombe à Zaventem ne se trouve pas dans la même situation, sur le plan juridique, qu'une personne ayant perdu sa jambe, dans une rame du métro bruxellois, à la suite d'une explosion provoquée par un engin identique, commise par un membre du même groupe et poursuivant le même objectif. Chacun sait que ce double attentat a été conçu par ses auteurs comme constituant une seule et même action³⁷.

Les circonstances de l'attentat de Maelbeek en font un événement exceptionnel à bien des égards et, de toute évidence, le législateur ne pouvait prévoir ce type de circonstances lors de la rédaction de la loi du 21 novembre 1989 concernant l'assurance automobile. Ce n'est donc qu'indirectement que les victimes de l'attentat du métro peuvent bénéficier d'un délai de prescription plus important que celui offert aux victimes de l'attentat de Zaventem.

22. Cette situation peut difficilement être considérée comme satisfaisante. Elle découle de l'absence d'une législation spécifique visant à indemniser efficacement les victimes d'attentats terroristes survenus en Belgique.

À la suite des attentats du 22 mars 2016, le législateur a adopté 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 terrorisme³⁸, qui ne paraît cependant pas suffisante pour régler de manière uniforme l'indemnisation des victimes d'attentats terroristes survenus en Belgique.

En vertu de cette loi du 18 juillet 2017, un statut de protection est désormais accordé aux victimes directes d'actes terroristes ainsi qu'à leurs ayants droit³⁹. Ces victimes se voient accorder « une pension de dédommagement ». Pour bénéficier de cette pension, les victimes doivent cependant se voir reconnaître une « invalidité de 10 % ou plus »⁴⁰. L'article 6 de la loi du 18 juillet 2017 prévoit que la pension de dédommagement constitue une réparation résiduaire, de sorte que toute indemnisation à laquelle donne droit le même fait dommageable en est déduite, à l'exception de l'indemnisation résultant d'une assurance individuelle.

Il nous paraît regrettable que cette loi ne crée pas un fonds d'indemnisation chargé d'assurer la réparation intégrale des dommages corporels subis par les victimes, directes ou indirectes, de tout acte de terrorisme survenu en Belgique, quel que soit le taux d'invalidité⁴¹ qui leur est reconnu.

Dans la mesure où la pension prévue revêt un caractère résiduaire par rapport aux interventions des assurances⁴², la victime se voit donc contrainte de chercher un recours auprès d'autres réglementations, dans l'espoir de pouvoir ainsi, d'une manière ou d'une autre, obtenir la réparation intégrale ou partielle des dommages qu'elle a subis. Comme ces réglementations n'ont pas été conçues dans ce but, il est logique que leur utilisation, quelque peu forcée, aboutisse à des différences de traitement que l'on est en droit de trouver regrettables.

CONCLUSION

23. Les deux décisions examinées ci-dessus permettent de rappeler que c'est l'appréciation des spécificités de chacune des situations visées qui doit être prise en considération pour se prononcer sur une éventuelle discrimination dans le traitement qui leur est réservé.

Les victimes qui se prévalent de la loi du 30 juillet 1979 ne bénéficient que d'un délai de prescription de trois ans, contre cinq ans pour les victimes qui bénéficient d'une action directe dans le cadre d'autres législations en matière d'assurance de responsabilité, en application des articles 88, § 2, et 150 de la loi du 4 avril 2014. Comme nous l'avons vu, l'existence de ce délai raccourci peut trouver une justification dans les caractéristiques du dispositif d'indemnisation et s'inspirer d'un souci de limiter les risques de voir des victimes insuffisamment diligentes être privées de toute

37. B. DUBUISSON et N. ESTIENNE, « Les attentats terroristes du 22 mars 2016. Indemnisation et assurances », *op. cit.*, p. 230.

38. 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, *M.B.*, 4 août 2017.

39. Art. 13 de la loi du 18 juillet 2017.

40. Art. 5 de la loi du 18 juillet 2017.

41. C'est l'expression reprise dans la loi alors qu'il serait plus correct de parler de taux d'incapacité. Voy. en ce sens : B. DUBUISSON et N. ESTIENNE, « Les attentats terroristes du 22 mars 2016. Indemnisation et assurances », *op. cit.*, p. 230.

42. Art. 6 de la loi du 18 juillet 2017.

indemnisation. Il est néanmoins permis de s'interroger sur la pertinence de cette argumentation, sachant, d'une part, que ce mécanisme ne supprime pas la différence de traitement entre les victimes et que, d'autre part, il crée, par l'instauration même de ce délai de prescription abrégé, une autre discrimination, cette fois vis-à-vis des victimes d'événements similaires mais qui peuvent invoquer d'autres assurances en matière de responsabilité.

Par conséquent, il est permis de considérer que les victimes d'un incendie ou d'une explosion dans un lieu public ne font pas l'objet d'une discrimination en étant soumises à un régime propre qui a été créé en pensant à elles. En revanche, les victimes d'un attentat qui se prévalent également de ce régime de la responsabilité objective pour incendie ne le font, si l'on peut dire, que par raccroc. Or, il se fait que, dans le cadre de cette assurance RC objective, le délai de prescription qui leur est offert est inférieur à celui que pourront invoquer d'autres victimes d'attentats en tout point similaires mais qui se sont produits dans un autre lieu, par exemple une rame du métro bruxellois.

Dans l'état actuel de la législation en vigueur en Belgique, l'absence d'une loi visant à indemniser spécifiquement les

victimes d'actes de terrorisme, quelle que soit la manière dont ces actes ont été commis, ne peut qu'entraîner une diversité regrettable quant aux possibilités d'indemnisation des uns et des autres.

Une personne frappée par un attentat en se rendant à son travail ou dans l'exercice de sa fonction pourra bénéficier de la législation sur les accidents du travail⁴³, alors qu'une personne victime du même groupe d'auteurs, ou du même auteur, mais qui se trouvait attablée à une terrasse de café ou de restaurant⁴⁴, ne pourra bénéficier que du mécanisme de solidarité mis en place par la loi de 2017, c'est-à-dire une aide financière résiduaire et plafonnée.

Il nous paraît donc grand temps que le législateur corrige ces anomalies à l'exemple de ce qui a été fait dans d'autres pays. Il pourrait par exemple s'inspirer du dispositif mis en place en France⁴⁵, il y a déjà plusieurs décennies, à la suite d'une vague d'attentats commis à Paris en 1985-1986.

Quoi qu'il en soit, les événements tragiques qui ont endeuillé notre pays démontrent la nécessité de porter remède à une situation fondamentalement insatisfaisante.



LES RAPPORTS ENTRE RESPONSABILITÉ CONTRACTUELLE ET RESPONSABILITÉ EXTRA CONTRACTUELLE

Sous la direction de Patrick Wéry

Sébastien De Rey, Céline Hélas, Thomas Malengreau, Denis Philippe, Brecht Verkempinck

Une comparaison entre les deux ordres de la responsabilité civile

Édition 2020 – 250 pages – 90 €

Les deux ordres de la responsabilité civile, que sont les responsabilités contractuelle et extracontractuelle, ont de nombreux points de contact.

Dans quelle mesure le créancier victime d'une faute contractuelle peut-il choisir d'assigner son débiteur en responsabilité aquilienne plutôt que sur la base du contrat ? C'est la célèbre question du concours. Les conditions d'un recours en responsabilité extracontractuelle sont, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, également applicables au recours du créancier contre l'agent d'exécution, le préposé ou l'organe de son débiteur.

Par ailleurs, qu'advient-il lorsque le débiteur commet une faute contractuelle qui constitue en même temps une faute aquilienne envers un tiers ? C'est la question de la coexistence des responsabilités qui est alors posée.

Enfin, il y a l'hypothèse dans laquelle un tiers est non pas la victime du manquement par le débiteur à ses obligations, mais son complice. Quelles sont les conditions d'un recours fondé sur la tierce complicité à la violation par le débiteur de son obligation contractuelle ?

C'est à ces diverses questions que cet ouvrage est consacré. Il met aussi l'accent sur quelques intérêts pratiques qui s'attachent à la distinction entre les deux ordres de la responsabilité civile, spécialement quant au dommage réparable (le sort du dommage prévisible) et aux modes d'indemnisation (la place de la réparation en nature).

Pour toute information et commande : www.anthemis.be

43. Art. 7, al. 3, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, M.B., 24 avril 1971.

44. C'est ainsi que le serveur et son client, abattus par la même rafale, n'auraient pas droit au même traitement juridique.

45. Le législateur français a créé un fonds d'indemnisation spécifique qui a pour mission d'assurer la réparation intégrale des dommages résultant d'une atteinte à la personne ; voy. art. L.422-1 du Code des assurances français.