

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mai 1976.

PROJET DE LOI

*garantissant l'indemnisation de certaines victimes
de dommages corporels résultant d'une infraction,*

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. JACQUES CHIRAC,
Premier Ministre,

PAR M. JEAN LECANUET,
Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

ET PAR M. JEAN-PIERRE FOURCADE,
Ministre de l'Economie et des Finances.

(Renvoyé à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Bien qu'il soit difficile d'établir des statistiques à cet égard, il est fréquent qu'une personne victime d'une infraction ne puisse obtenir réparation de ceux qui doivent normalement répondre des faits et qu'elle ne bénéficie pas davantage de l'intervention d'un organisme public ou privé pour l'indemnisation du préjudice

subi. Il en résulte cette conséquence choquante que des personnes dont la situation sociale était déjà difficile — il s'agit souvent de vieillards, de femmes seules ou de mineurs — se retrouvent sans ressources à la suite d'agissements délictueux dont elles ont été les victimes directement ou à travers l'un de leurs proches.

Une société comme la nôtre, qui entend affirmer dans tous les domaines un devoir de solidarité nationale en faveur des plus démunis, ne peut tolérer que se prolonge un état de choses aussi injuste, alors surtout qu'une des premières missions de l'Etat est d'assurer la protection des citoyens contre la criminalité. Et les Français comprendraient mal que rien ne soit proposé en faveur des victimes d'infraction à un moment où sont entrepris des efforts importants pour faciliter la réinsertion sociale des délinquants.

C'est pourquoi il est proposé d'instituer, comme cela a été fait ou est envisagé dans différents pays européens — en particulier la République fédérale allemande, la Grande-Bretagne, la Hollande, les Pays scandinaves, l'Autriche, etc. — un système garantissant l'indemnisation des victimes des infractions considérées comme les plus graves parce que portant atteinte à la vie ou à l'intégrité physique.

Ce système, dont les règles seraient prévues par le titre XIV nouveau du Livre IV du Code de procédure pénale, pose deux sortes de problèmes relatifs, d'une part aux conditions de l'indemnisation, et d'autre part à la mise en œuvre de la procédure d'indemnisation.

I. — Les conditions de l'indemnisation.

Si un effort de solidarité s'impose à l'égard des victimes de certaines catégories d'infractions, il va de soi que l'indemnisation des intéressés ne peut être prise en charge par la collectivité que dans une mesure compatible avec les possibilités des finances publiques. C'est pourquoi, à l'initiation des pays étrangers qui ont déjà réalisé une réforme en ce sens, la garantie que l'Etat doit apporter à l'indemnisation des personnes gravement lésées par une infraction suppose que soient réunies certaines conditions tenant à la fois à la nature de l'infraction commise, à la forme du préjudice subi par la victime, enfin à la situation dans laquelle celle-ci se trouve du fait de l'infraction.

A. — LA NATURE DE L'INFRACTION COMMISE

L'infraction doit avoir causé un dommage corporel et entraîné soit la mort d'une personne, soit son incapacité permanente, même partielle, soit enfin son incapacité totale de travail personnel pendant plus d'un mois.

Il semble préférable, en effet, de privilégier les atteintes à l'intégrité physique, qui sont les plus douloureusement ressenties par les victimes en même temps qu'elles sont généralement les plus lourdes de conséquences pour celles-ci et leur entourage, par rapport aux atteintes aux biens, dont l'importance est variable et contre lesquelles les intéressés ont toujours la possibilité de s'assurer.

Ainsi se trouvent visés tous les homicides et toutes les blessures d'une certaine gravité, sans d'ailleurs que le texte fasse la distinction — qui serait peu équitable pour la victime — entre infractions volontaires et involontaires. En ce qui concerne ces dernières, au demeurant, la garantie de l'Etat ne devrait jouer que très exceptionnellement du fait de l'existence de multiples systèmes de réparation ou d'indemnisation.

B. — LA FORME DU PRÉJUDICE SUBI PAR LA VICTIME

Le préjudice subi par la personne lésée doit consister en une perte ou une diminution de ses ressources, en un accroissement de ses charges ou en une inaptitude à exercer une activité professionnelle.

Ainsi l'infraction doit avoir causé un préjudice d'ordre économique. Ce sera le cas par exemple de la personne qui doit cesser son travail pour un temps plus ou moins long, ou changer d'activité, ou renoncer à exercer, dans l'avenir, une profession correspondant à ses capacités. Ce sera également le cas de celui dont les blessures exigeront des soins prolongés et coûteux ou que son infirmité obligera à se faire assister par un tiers. Pourront également bénéficier de la garantie d'indemnisation les personnes qui étaient à la charge de la victime décédée et auxquelles les textes existants accordent un droit personnel à réparation.

En revanche, les autres chefs de préjudice — matériel, moral, esthétique, d'agrément, de douleur — causé par l'infraction ne seront pas pris en compte, car le fondement du système proposé n'est pas de substituer l'Etat à l'auteur de l'infraction mais d'assumer un devoir de solidarité à l'égard des victimes dont la situation économique est grave.

C. — LA SITUATION DE LA PERSONNE LÉSÉE

La situation de la personne lésée — qui peut être, selon le cas, soit la personne qui a subi elle-même les blessures, soit celle qui était à la charge de la victime décédée — doit être appréciée à deux points de vue, distincts bien que complémentaires.

1° *Le caractère subsidiaire de la garantie de l'Etat.*

La personne lésée ne peut invoquer la garantie de l'Etat que si elle se trouve dans l'impossibilité d'obtenir une réparation effective et suffisante de son préjudice économique auprès des personnes qui sont normalement débitrices de dommages-intérêts à son égard, c'est-à-dire l'auteur de l'infraction, son complice ou le civilement responsable. Ce défaut de réparation sera dû le plus souvent au fait que les intéressés sont inconnus ou insolvables, mais il pourra résulter aussi de toutes sortes de circonstances de fait (décès, absence, résidence à l'étranger des débiteurs) ou de droit (amnistie, irresponsabilité pénale, immunité diplomatique).

Il est également indispensable que la victime ne dispose d'aucune autre possibilité d'être indemnisée suffisamment de son préjudice économique à un titre quelconque.

2° *Le caractère difficile de la situation de la victime.*

Il ne suffit pas que la personne lésée ne puisse, suivant la formule très large du projet de loi, obtenir, à un titre quelconque, réparation ou indemnisation effective et suffisante de son préjudice économique, encore faut-il qu'elle se trouve, du fait de cette absence de réparation ou d'indemnisation, dans une situation matérielle grave.

Il est conforme, en effet, à l'esprit de la réforme proposée que la collectivité ne vienne en aide qu'aux victimes qui se trouvent

en difficulté sur le plan pécuniaire, l'intervention de l'Etat n'étant plus justifiée lorsque les ressources des intéressés leur permettent de faire face aux conséquences de l'infraction.

Cependant, comme il ne serait pas possible de fixer des critères précis pour mesurer le degré d'impécuniosité des victimes, il est proposé de laisser à l'instance qui sera chargée d'examiner les demandes d'indemnité d'apprécier si les requérants se trouvent dans une situation matérielle d'une réelle gravité.

*
* *

Même lorsque les conditions ci-dessus décrites sont réunies il est légitime d'exclure du bénéfice de la garantie la victime qui a eu un comportement blâmable, soit qu'elle se soit délibérément exposée à des blessures ou qu'elle ait provoqué l'auteur de l'infraction, soit qu'elle ait eu avec celui-ci des relations qui font craindre une collusion. C'est pourquoi le projet prévoit — en utilisant, ici encore, une formule assez générale dont l'application est laissée à l'appréciation de l'instance appelée à statuer en la matière — que l'indemnité demandée à l'Etat pourra être refusée ou son montant réduit en raison du comportement de la personne lésée lors de l'infraction ou de ses relations avec l'auteur des faits.

II. — La procédure d'indemnisation.

A la différence du système retenu pour garantir l'indemnisation des dommages résultant des accidents de circulation ou de chasse et dont le fonctionnement est étroitement relié à l'activité des juridictions ainsi qu'à celle des compagnies d'assurances, il a semblé préférable, plutôt que d'instituer un fonds de garantie de compétence nationale, de confier à une commission juridictionnelle siégeant dans le ressort de chaque cour d'appel et composé de trois magistrats appartenant à cette juridiction le soin d'instruire les demandes d'indemnité et de se prononcer sur leur bien-fondé.

La procédure suivie devant cette commission régionale est très simple et s'inspire de celle prévue par la loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 — complétée par le décret n° 71-5 du 4 janvier 1971 — pour les demandes d'indemnisation à raison d'une détention provisoire injustifiée.

Le requérant doit saisir la commission compétente dans un délai d'un an après la date de l'infraction. Si des poursuites pénales sont engagées, ce délai est prorogé et n'expire qu'un an après la décision de la juridiction, d'instruction ou de jugement, qui a statué définitivement sur l'action publique. Il est également prévu que le requérant, s'il justifie d'un motif légitime, peut être relevé de la forclusion résultant de l'expiration de ces délais.

Comme elle peut être saisie indépendamment et même en l'absence d'une procédure suivie devant les juridictions répressives, la commission est dotée des plus larges pouvoirs d'instruction destinés non seulement à s'assurer de l'existence de l'infraction mais aussi à connaître exactement la situation des différentes personnes ayant à répondre du dommage causé, ainsi que celle de la victime. Pendant le cours de l'instruction, qui exigera parfois un certain temps, une provision peut être accordée au requérant.

Les débats devant la commission sont oraux et ont lieu en chambre du conseil. La commission se prononce en premier et dernier ressort, sans qu'il soit indispensable d'attendre, si des poursuites pénales ont été engagées, qu'il ait été statué sur l'action publique.

Pour le surplus, s'agissant d'une instance de nature civile, un décret fixera les règles applicables en la matière et définira notamment les droits du demandeur ou de son conseil, le rôle du ministère public et de l'agent judiciaire du Trésor dans la procédure ainsi que le recours qui pourra être exercé devant la Cour de cassation contre les décisions de la commission.

L'indemnité allouée par la commission, dans la limite de maxima fixés par décret, est mise à la charge de l'Etat et payée comme frais de justice criminelle — ce qui simplifiera beaucoup l'exécution de la décision d'indemnisation.

Le paiement de l'indemnité confère à l'Etat deux sortes de recours.

Le premier sera exercé contre les personnes ayant à répondre du dommage causé par l'infraction lorsqu'elles auront pu être identifiées ou découvertes, ou lorsqu'elles seront revenues à meilleure fortune.

Le second pourra être dirigé contre la victime elle-même si elle obtient ultérieurement réparation ou indemnisation à un titre quelconque de son préjudice. Dans ce cas, le recours de l'Etat sera

porté devant la commission qui avait accordé l'indemnité et qui appréciera s'il y a lieu d'ordonner le remboursement total ou partiel de celle-ci.

Les dernières dispositions du texte ont pour objet de délimiter dans l'espace et dans le temps l'application du système proposé.

D'une part, en effet, il est prévu que le bénéfice de la garantie d'indemnisation s'étendra aux infractions commises à l'étranger lorsque la victime est Française et que les faits relèvent de la compétence de nos juridictions : il s'agira notamment des crimes et délits commis à l'étranger par des Français ou des crimes commis hors de nos frontières par un étranger au détriment d'un Français.

D'autre part, la loi nouvelle entrera en vigueur à une date fixée par décret et qui ne pourra être postérieure au 1^{er} janvier 1977. Elle s'appliquera évidemment aux infractions commises avant cette date à la condition que les délais de saisine de la commission d'indemnisation ne soient pas expirés.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, et du Ministre de l'Economie et des Finances,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi, délibéré en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat (Commission permanente), sera présenté au Sénat par le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

Est inséré dans le Code de procédure pénale après le titre XIII du Livre IV un titre XIV ainsi rédigé :

« TITRE XIV

« Du recours en indemnité ouvert à certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction.

« Art. 706-3. — Toute personne ayant subi un préjudice résultant d'une infraction peut obtenir de l'Etat une indemnité lorsque sont réunies les conditions suivantes :

« 1° L'infraction a causé un dommage corporel et a entraîné soit la mort, soit une incapacité permanente, soit une incapacité totale de travail personnel pendant plus d'un mois ;

« 2° Le préjudice consiste en une perte ou une diminution de revenus, en un accroissement de charges ou en une inaptitude à exercer une activité professionnelle ;

« 3° La personne lésée ne peut obtenir, à un titre quelconque, une réparation ou une indemnisation effective et suffisante et se trouve, de ce fait, dans une situation matérielle grave.

« Toutefois, l'indemnité peut être refusée, ou son montant réduit, en raison du comportement de la personne lésée lors de l'infraction ou de ses relations avec l'auteur des faits.

« *Art. 706-4.* — L'indemnité est allouée par une commission instituée dans le ressort de chaque cour d'appel. Cette commission a le caractère d'une juridiction civile qui se prononce en premier et dernier ressort.

« Elle est composée de trois magistrats du siège de la cour d'appel désignés annuellement par le Premier Président. Les fonctions du ministère public sont exercées par le parquet général.

« *Art. 706-5.* — A peine de forclusion, la demande d'indemnité doit être présentée dans le délai d'un an à compter de la date de l'infraction ; lorsque des poursuites pénales sont exercées, ce délai est prorogé et n'expire qu'un an après la décision de la juridiction qui a statué définitivement sur l'action publique. Toutefois, la commission relève le requérant de la forclusion lorsqu'il justifie d'un motif légitime.

« *Art. 706-6.* — La commission peut procéder ou faire procéder à toutes auditions et investigations utiles. Elle peut, notamment se faire communiquer copie des procès-verbaux constatant l'infraction et de toutes les pièces de la procédure pénale, même en cours. Elle peut également requérir, de toute personne ou administration, la communication de renseignements sur la situation professionnelle, financière, fiscale ou sociale des personnes ayant à répondre du dommage causé par l'infraction ou du requérant, sans que puisse être opposé le secret professionnel. Les renseignements ainsi recueillis ne peuvent être utilisés à d'autres fins que l'instruction de la demande d'indemnité et leur divulgation est interdite.

« Pendant le cours de l'instruction de la demande une provision peut être accordée au requérant.

« *Art. 706-7.* — Lorsque des poursuites pénales ont été engagées, la décision de la commission peut intervenir avant qu'il ait été statué sur l'action publique.

« Les débats ont lieu et la décision est rendue en chambre du conseil.

« Art. 706-8. — Les indemnités allouées par la commission sont à la charge de l'Etat, sauf le recours de celui-ci contre les personnes ayant été reconnues responsables du dommage causé par l'infraction. Elles sont payées comme frais de justice criminelle. Leurs montants ne peuvent dépasser des maxima fixés par décret.

« Lorsque le requérant, postérieurement au paiement de l'indemnité, obtient, à un titre quelconque, une réparation ou une indemnisation effective de son préjudice, l'Etat peut demander à la commission qui l'avait accordée d'ordonner le remboursement total ou partiel de l'indemnité.

« Art. 706-9. — En cas d'infraction commise à l'étranger et relevant de la compétence des juridictions françaises, les dispositions du présent titre sont applicables lorsque la personne lésée est de nationalité française. »

Art. 2.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application de la présente loi et fixera sa date d'entrée en vigueur, qui ne pourra être postérieure au 1^{er} janvier 1977.

Fait à Paris, le 29 avril 1976.

Signé : JACQUES CHIRAC.

Par le Premier Ministre :

Le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Signé : Jean LECANUET.

Le Ministre de l'Economie et des Finances,

Signé : Jean-Pierre FOURCADE.