

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 mai 1976.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi garantissant l'indemnisation de certaines victimes de **dommages corporels** résultant d'une **infraction**,*

Par M. Edgar TAILHADES,

Sénateur.

Mes chers Collègues,

L'indemnisation des victimes d'infractions dont l'auteur est insolvable ou ne peut être retrouvé est devenue depuis quelque temps un problème d'actualité tant en France qu'à l'étranger.

Un rapport du Conseil de l'Europe consacré au dédommagement des victimes d'actes criminels, publié en 1975, montre que

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Bolleau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marilhac, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :

Sénat : 277 (1975-1976).

Responsabilité civile. — Crimes et délits - Code de procédure pénale.

de nombreux pays voisins de la France ou plus éloignés ont déjà adopté des dispositifs d'indemnisation ou sont sur le point d'en adopter.

Dans notre propre pays, la proposition de loi tendant à créer un fonds de garantie pénal, présentée par M. Chazelles et plusieurs de ses collègues (1), semble avoir constitué la première initiative concrète en vue de mettre fin à une lacune grave de notre législation : en l'état actuel du droit, la victime d'une infraction ne peut obtenir réparation du dommage qui lui est causé que par l'exercice de l'action civile, devant le tribunal civil ou devant la juridiction pénale.

Or, il est malheureusement fréquent que l'auteur des faits dommageables ne puisse être retrouvé ou identifié et, lorsqu'il est identifié, qu'il ne soit pas solvable.

De plus, il arrive aussi que la victime, soit par ignorance, soit par manque de ressources, soit à cause de la complexité des procédures, n'exerce pas les recours dont elle dispose.

D'autre part, la conception moderne de la réadaptation sociale des délinquants, qui s'est manifestée en particulier l'an dernier, lors du vote des très importantes lois du 11 juillet et du 6 août 1975, modifiant et complétant certaines dispositions de droit pénal ou de procédure pénale, ne doit pas conduire l'esprit public à penser, à tort ou à raison, que l'amélioration du sort des condamnés ou des détenus se fait au détriment des victimes d'actes criminels.

Il faut donc se réjouir que le Gouvernement, tenant l'engagement qu'il avait pris le 6 juin 1975 lors de la discussion de la proposition de loi précitée, ait déposé en première lecture, sur le bureau du Sénat, un texte qui paraît de nature à améliorer très sensiblement la situation des victimes d'infractions, bien qu'il procède d'une orientation fondamentalement différente du texte qui avait été adopté l'an dernier par votre Commission des Lois.

En effet, parmi les solutions concevables, trois d'entre elles s'étaient plus ou moins imposées spontanément à la réflexion : création d'un fonds de garantie alimenté par une majoration des amendes, fonds de garantie alimenté par une taxe additionnelle sur les contrats d'assurance, indemnisation par l'Etat fondée sur l'idée de solidarité nationale. La proposition initiale de M. Chazelles

(1) Proposition de loi n° 250 (rectifiée) (1974-1975) et rapport n° 353 (1974-1975).

était inspirée par la première idée, le texte de la Commission des Lois par la deuxième idée ; quant au texte du Gouvernement, il découle directement de la troisième idée.

Il n'entre pas dans notre propos de disserter sur les avantages ou les inconvénients de chaque formule, l'essentiel est de mettre fin rapidement à une situation d'injustice d'autant plus intolérable qu'elle atteint souvent des personnes de condition modeste, et d'ailleurs nous constaterons plus loin que si l'idée directrice du projet déposé par le Gouvernement est différente de celle de la proposition de loi, les conditions requises pour l'indemnisation de la victime sont finalement assez voisines.

A. — **L'idée directrice du projet de loi : la solidarité nationale.**

La délinquance a longtemps été envisagée comme un ensemble de manifestations individualistes ; elle est aujourd'hui considérée comme un problème de société, au même titre que la lutte contre la maladie ou certaines calamités naturelles.

La prévention et la répression des infractions ainsi que la réparation des actes dommageables apparaissent alors comme un devoir de solidarité nationale qui trouve son expression concrète dans le recours aux fonds publics pour le financement de l'indemnisation. C'est aussi la solution retenue par la plupart des pays qui disposent d'un dispositif d'indemnisation.

Le projet de loi prévoit donc, dans le texte proposé pour l'article 706-8 du Code de procédure pénale, une prise en charge totale par l'Etat des indemnités, étant précisé que ce dernier disposera d'une action récursoire contre les personnes reconnues responsables du dommage causé par l'infraction et qu'il pourra demander le remboursement total ou partiel de l'indemnité si postérieurement au paiement de l'indemnité la victime obtient à un titre quelconque une réparation ou une indemnisation effective de ce préjudice.

L'idée de solidarité nationale apparaît également dans la rédaction proposée pour l'article 706-7 du Code de procédure pénale : le recours en indemnité sera indépendant des poursuites pénales et de la décision quant à l'action publique. Ces dispositions permettront donc d'éviter toute perte de temps qui ne pourrait qu'aggraver la situation de la victime.

De plus, en cas d'infraction commise à l'étranger et relevant de la compétence des juridictions françaises, le projet de loi accorde le recours en indemnité à la personne lésée pourvu qu'elle soit de nationalité française.

Enfin, le texte proposé pour l'article 706-8 prévoit que l'indemnité accordée à la victime ne pourra excéder un plafond fixé par décret. Cette restriction a suscité de sérieuses réserves de la part de plusieurs membres de votre commission qui ont craint que par ce moyen ne soit réduite la portée du projet de loi.

Néanmoins, il faut bien voir que si l'Etat se doit de garantir au nom de la solidarité nationale un minimum de ressources à certaines personnes dont la situation est particulièrement digne d'intérêt, il n'entre pas pour autant dans ses attributions de se substituer purement et simplement à l'auteur de l'infraction pour la réparation du dommage.

Quoi qu'il en soit, votre commission souhaite vivement que M. le Garde des Sceaux indique en séance publique le chiffre envisagé pour la fixation de ce maximum.

B. — Les conditions de l'indemnisation.

Elles tiennent à la fois : à la nature de l'infraction, à la situation de la victime, au caractère subsidiaire et limité de l'indemnisation et à certaines circonstances particulières.

a) *La nature de l'infraction.*

Le texte proposé pour l'article 706-3 vise toute *infraction* pourvu qu'elle ait entraîné un préjudice corporel. Il faut noter que si la généralité du terme employé englobe non seulement les crimes et les délits mais aussi les contraventions, les contraventions volontaires seront cependant exclues en pratique dans la mesure où le préjudice ne peut être que léger puisque ces infractions entraînent une incapacité de travail de huit jours au maximum.

b) *La situation de la victime.*

La victime devra avoir subi un dommage corporel ayant entraîné soit la mort, soit une incapacité permanente, soit une incapacité totale de travail pendant plus d'un mois.

Seul sera donc indemnisé le préjudice corporel à l'exclusion du préjudice matériel, moral, esthétique, d'agrément ou de douleur, cette restriction se justifiant par le fait que le système proposé ne tend pas à substituer l'Etat à l'auteur de l'infraction mais à assumer un devoir de solidarité à l'égard des victimes dont la situation économique est grave.

Les dommages causés aux biens sont également exclus, ce qui paraît tout à fait normal compte tenu de la possibilité de se prémunir par l'assurance contre les atteintes qui peuvent être portées au patrimoine.

D'autre part, la victime devra justifier de l'existence d'un préjudice d'ordre économique consistant, selon les termes mêmes du projet de loi, en une perte ou une diminution de revenus, en un accroissement de charges ou en une inaptitude à exercer une activité professionnelle.

Cette énumération couvre par exemple le cas de la victime obligée de cesser son travail ou de changer d'activité ou encore des personnes à la charge de la victime décédée.

c) Le caractère subsidiaire et limité de l'indemnisation.

Le recours en indemnité ne sera possible que si 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. Il faudra donc que la victime soit dans l'impossibilité de recevoir une indemnisation suffisante au titre, par exemple, de la législation sur la Sécurité sociale ou les accidents du travail ou au titre d'une assurance ; il sera évidemment tenu compte de la situation de fortune de la victime.

Votre commission s'est interrogée sur le point de savoir s'il était ou non nécessaire d'indiquer expressément que le recours en indemnité n'est pas possible au cas où une indemnisation a déjà été accordée par le Fonds de garantie automobile.

Elle a finalement préféré s'en tenir à la rédaction du projet de loi pour deux raisons : d'une part, il n'est pas douteux que le fait d'avoir obtenu un dédommagement de la part du Fonds de garantie automobile rend le recours en indemnité impossible, à condition bien entendu que ce dédommagement soit effectif et suffisant ; d'autre part, il vaut mieux éviter toute énumération particulière qui ne pourrait qu'entraîner par la suite des difficultés d'interprétation.

On remarquera que le texte ne fixe aucun critère précis pour apprécier le degré d'impécuniosité des victimes mais confie ce soin à la commission chargée d'allouer les indemnités, qui est effectivement l'organe le plus qualifié pour examiner si le requérant se trouve ou non dans une situation matérielle réellement grave.

Cette solution, qui peut légitimement inspirer des craintes aux praticiens du droit, apparaît cependant à la réflexion comme la plus appropriée : l'indemnisation des victimes se fera cas par cas, en fonction des données propres à chaque affaire, et on voit mal comment fixer à l'avance des critères précis pouvant englober l'immense variété des situations individuelles.

d) *Circonstances particulières pouvant influencer sur l'indemnisation.*

L'indemnité 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.

Cette restriction a pour objet d'éviter les fraudes possibles au cas de cohabitation ou de proche lien de parenté de la victime avec l'auteur des violences ; elle réserve toutefois le cas de l'enfant dont le parent qui assure l'entretien serait tué ou rendu invalide par un autre parent ; dans une telle hypothèse, il serait injuste d'exclure l'enfant du bénéfice de l'indemnisation.

Si nous rapprochons ces conditions de celles qui avaient été prévues dans la proposition de loi de M. Chazelles ou dans le texte adopté par la Commission des Lois, nous constatons une similitude sur deux points essentiels ; la nécessité d'un préjudice corporel grave (mort, incapacité permanente ou incapacité totale d'un mois minimum), et le caractère subsidiaire de l'indemnisation.

Par contre, cette convergence disparaît en ce qui concerne les modalités de l'indemnisation.

C. — La procédure d'indemnisation.

Alors que la proposition de loi précitée prévoyait l'indemnisation par un fonds de garantie pénal, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, subrogé à concurrence de l'indemnisation accordée à la victime dans les droits de celle-ci contre l'auteur de l'infraction ou la personne civilement responsable, le dispositif proposé par le Gouvernement s'apparente à la solution adoptée en matière d'indemnisation à raison d'une détention pro-

visoire injustifiée : on sait en effet que la loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 a prévu dans notre Code de procédure pénale la possibilité d'accorder une indemnisation à la personne ayant fait l'objet d'une détention provisoire au cours d'une procédure terminée à son égard par une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement lorsque cette détention lui a causé un préjudice manifestement anormal et d'une particulière gravité.

Cette indemnité est accordée par décision d'une commission composée de hauts magistrats, qui statue par décision non motivée et non susceptible de recours.

C'est un système du même genre que prévoit le projet de loi, la seule différence notable étant qu'il y aura, en matière d'indemnisation des victimes d'infraction, non pas une commission centrale mais une commission par cour d'appel. Cette décentralisation doit être approuvée car elle est de nature à rapprocher la justice du justiciable.

Trois questions doivent être envisagées à propos du fonctionnement des commissions d'indemnisation :

- leur composition ;
- les délais de procédure ;
- les pouvoirs des commissions.

a) *La composition des commissions (art. 706-4).*

Chaque commission comprendra trois magistrats du siège de la cour d'appel désignés annuellement par le premier président : les fonctions du ministère public seront exercées par le Parquet général.

b) *Les délais de procédure (art. 706-5).*

Trois hypothèses doivent être distinguées selon que des poursuites pénales ont été ou non exercées à la suite de l'infraction et que le requérant justifie ou non d'un motif légitime :

1° En principe, la demande d'indemnisation doit être présentée dans le délai d'un an à compter de la date de l'infraction ;

2° Si des poursuites pénales ont été exercées, le délai est prorogé et n'expire qu'un an après la décision de la juridiction qui a statué définitivement sur l'action publique ;

3° Cependant, la commission peut relever le requérant de la forclusion lorsqu'il justifie d'un motif légitime.

c) *Les pouvoirs de la commission* (art. 706-6).

Ces pouvoirs doivent être appréciés tout d'abord par rapport à l'infraction : il importe en effet que la commission d'indemnisation puisse avoir connaissance des différentes pièces de procédure pénale établies à la suite de l'infraction. A cet effet, l'article 706-6 prévoit que la commission peut procéder ou faire procéder à toutes auditions et investigations utiles et qu'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.

D'autre part, afin de permettre à la commission d'apprécier la situation tant du requérant que de la personne responsable de l'infraction, il est prévu qu'elle pourra 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 pourront être utilisés à d'autres fins que l'instruction de la demande d'indemnité et leur divulgation sera interdite.

Enfin, pendant le cours de l'instruction de la demande, une provision pourra être accordée au requérant. Dans certaines affaires complexes, l'instruction des demandes exigera un long délai et il est donc tout à fait souhaitable que des secours puissent être accordés à la victime lorsque sa situation le justifie.

Deux précisions doivent enfin être apportées :

— le fait d'avoir obtenu, ou même simplement demandé, une indemnité dans les conditions prévues par le présent projet de loi, n'aura, en aucune façon, pour effet de restreindre les droits habituels de la partie civile : simplement, si celle-ci obtient postérieurement à l'attribution de l'indemnité, une réparation effective du préjudice qu'elle a subi, l'Etat sera en droit de réclamer le remboursement de l'indemnité déjà versée, conformément aux dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 706-8 ;

— d'autre part, le projet de loi prévoit l'attribution d'une indemnité par la commission, ce qui fait penser d'abord à un versement en capital mais n'exclut absolument pas une indemnité sous forme de rente, à condition bien entendu de ne pas dépasser le plafond fixé par décret.

Tel est l'essentiel du texte qui vous est soumis. Pour le surplus, il est prévu qu'un décret déterminera les conditions d'application de la nouvelle loi et fixera sa date d'entrée en vigueur qui ne pourra être postérieure au 1^{er} janvier 1977.

Ce décret devra notamment définir, du point de vue procédural, les droits du demandeur ou de son conseil, le rôle du ministère public et de l'agent judiciaire du Trésor.

*
* *

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre commission vous propose d'adopter sans modification le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.	Propositions de la commission.
Article premier.	Article premier.
Est inséré dans le Code de procédure pénale après le titre XIII du livre IV un titre XIV ainsi rédigé :	Sans modification.
« 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 »	

Texte du projet de loi.

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

Propositions de la commission.

Texte du projet de loi.

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.

Propositions de la commission.

Art. 2.

Sans modification.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

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'État, 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'État 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.