

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 octobre 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur l'**indemnisation des victimes,***

Par MM. Christophe BÉCHU et Philippe KALTENBACH,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hiest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES 31 PROPOSITIONS DU RAPPORT D'INFORMATION	5
AVANT-PROPOS	9
I. POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA VICTIME À CHAQUE STADE DU PROCÈS PÉNAL	11
A. CONSTITUTION DE PARTIE CIVILE : UN DROIT PARFOIS DIFFICILE À FAIRE VALOIR	12
1. <i>Une information insuffisamment accessible</i>	13
2. <i>Des obstacles persistants</i>	16
B. ALTERNATIVES AUX POURSUITES ET PROCÉDURES RAPIDES DE JUGEMENT : REDONNER TOUTE SA PLACE À LA VICTIME	17
1. <i>La nécessité de prendre plus fréquemment en compte la question de la réparation au stade des alternatives aux poursuites</i>	18
2. <i>Procédures rapides de jugement : une exigence de célérité qui ne doit pas léser la victime</i>	22
a) <i>L'ordonnance pénale</i>	23
b) <i>La comparution immédiate</i>	24
c) <i>La procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)</i>	26
C. DES VICTIMES INÉGALES FACE À LEUR DROIT À L'INDEMNISATION	29
1. <i>Une appréciation encore trop subjective des préjudices corporels</i>	29
2. <i>Une nécessaire clarification de la notion d'ITT</i>	31
3. <i>Une question qui divise : l'opportunité de l'établissement d'un barème référentiel d'indemnisation</i>	33
D. MIEUX ACCOMPAGNER LES VICTIMES TOUT AU LONG DE LA PROCÉDURE PÉNALE	37
1. <i>Le JUDEVI : une fausse bonne idée</i>	37
2. <i>Systématiser et pérenniser les bureaux d'aide aux victimes (BAV)</i>	39
3. <i>Sanctuariser les crédits alloués aux associations d'aide aux victimes</i>	41
4. <i>L'accompagnement des victimes dans le cadre des procès d'assises</i>	42
E. CONJUGUER RESPONSABILISATION DE L'AUTEUR ET PROTECTION DE LA VICTIME	43
1. <i>Une prise en compte croissante de la victime dans le cadre du prononcé et de l'exécution des peines</i>	43
2. <i>L'intérêt des bureaux d'exécution des peines (BEX) pour l'exécution des décisions de justice</i>	45
3. <i>Faciliter l'indemnisation des victimes grâce à l'exécution des peines de confiscation</i>	46
4. <i>Confier à un organisme collecteur un rôle d'interface entre la victime et l'auteur condamné</i>	48

II. POUR UNE RATIONALISATION ET UNE SIMPLIFICATION DES CONDITIONS D'ACCÈS À L'INDEMNISATION AU TITRE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE	50
A. L'INDEMNISATION DES VICTIMES PAR LA SOLIDARITÉ NATIONALE : UNE COMPLEXITÉ DE DISPOSITIFS NÉE DE L'EMPILEMENT DE RÉFORMES SUCCESSIVES	50
1. <i>Des dispositifs nombreux, progressivement mis en place</i>	50
a) Les dispositifs applicables à toutes les victimes d'infractions pénales	50
b) L'existence parallèle de dispositifs ad hoc.....	54
2. <i>Les CIVI : des juridictions civiles singulières</i>	56
a) Des juridictions civiles collégiales et échevinales.....	56
b) Des délais de saisine contraignants.....	56
c) Une procédure simplifiée	57
d) Une mise en état complète de l'affaire par la commission	58
3. <i>Le FGTI, clé de voûte de l'indemnisation des victimes</i>	60
a) Un Fonds privé assurant avec efficacité l'indemnisation des victimes d'infractions	60
b) Un positionnement ambigu doublé d'un financement fragilisé.....	60
B. UNE NÉCESSAIRE SIMPLIFICATION DES CONDITIONS D'ACCÈS	63
1. <i>Allonger les délais de saisine</i>	63
2. <i>Améliorer à la marge le dispositif de l'article 706-3</i>	65
3. <i>Évaluer l'opportunité de maintenir le dispositif d'indemnisation prévu par l'article 706-14-1 concernant les incendies de véhicules</i>	66
4. <i>Le dispositif de l'article 706-14 et le SARVI : un chevauchement partiel</i>	66
a) Article 706-14 : un dispositif jugé trop restrictif	66
b) Le SARVI : un dispositif qui fait ses preuves	68
c) Envisager la fusion de ces deux dispositifs au sein d'un instrument unique, accessible à toutes les victimes d'infractions pénales	68
C. RENFORCER LE RÔLE DU FGTI	70
1. <i>Faut-il déjuridictionnaliser davantage la procédure ?</i>	70
2. <i>Améliorer le lien entre la procédure pénale et l'instruction de la demande d'indemnisation</i>	71
3. <i>Solliciter l'expertise du FGTI en amont de l'élaboration de directives de politique pénale générales</i>	71
4. <i>Explorer de nouvelles possibilités de financement</i>	72
a) Attribuer au Fonds une fraction du montant des amendes pénales	72
b) Des pistes de financement innovantes	72
c) Développer le recours subrogatoire par le FGTI	73
5. <i>Étudier la possibilité de faire du FGTI la « porte d'entrée » vers l'ensemble des fonds d'indemnisation</i>	75
CONCLUSION	77
LEXIQUE DES ABRÉVIATIONS	79
EXAMEN EN COMMISSION (mercredi 30 octobre 2013)	81
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	89
LISTE DES DÉPLACEMENTS	93
ANNEXE 1 - Procédures d'indemnisation pour les victimes d'infractions pénales dans les États membres du conseil de l'Europe	97
ANNEXE 2- Exemple d'information délivrée à la victime d'une infraction pénale	99

LES 31 PROPOSITIONS DU RAPPORT D'INFORMATION

I) POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA VICTIME À CHAQUE STADE DU PROCÈS PÉNAL

➤ *Constitution de partie civile : un droit parfois difficile à faire valoir*

Proposition n°1 : améliorer l'information délivrée aux victimes dès leur dépôt de plainte, par un effort supplémentaire de sensibilisation et de formation des personnels de police et de gendarmerie, mais également par l'établissement, au niveau national, d'un formulaire d'information clair, lisible et accessible sur les conséquences de la constitution de partie civile et sur les diverses voies d'indemnisation dont elles disposent.

Proposition n°2 : assurer l'interconnexion des fichiers de police et de gendarmerie, d'une part, et de la justice, d'autre part, afin d'assurer le suivi de la victime – partie civile tout au long de la procédure, ce qui suppose *a minima* l'utilisation d'une terminologie commune pour désigner la victime.

Proposition n°3 : améliorer la procédure permettant à la victime de se constituer partie civile au cours de l'enquête de police.

➤ *Alternatives aux poursuites et procédures rapides de jugement : redonner toute sa place à la victime*

Proposition n°4 : développer le recours à la médiation pénale, sous la responsabilité de professionnels spécialement formés, et engager une réflexion sur l'opportunité d'ouvrir la possibilité de prononcer cette mesure, si la victime donne son accord, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un ajournement de peine ou d'un sursis avec mise à l'épreuve.

Proposition n°5 : éviter de recourir à la procédure de l'ordonnance pénale lorsque les faits impliquent une ou plusieurs victimes.

Proposition n°6 : améliorer l'information des victimes dans le cadre des procédures de comparution immédiate, notamment en s'appuyant sur les associations d'aide aux victimes.

Proposition n°7 : aménager la procédure de CRPC afin de permettre à la victime d'être entendue par le procureur de la République avant que ce dernier ne prenne sa décision sur la ou les peines qu'il proposera à l'auteur des faits d'exécuter.

➤ *Des victimes inégales face à leur droit à l'indemnisation*

Proposition n°8 : rappeler aux magistrats que la pratique de la correctionnalisation des viols ne saurait en aucun cas se traduire par une minoration de l'indemnisation du préjudice subi par la victime.

Proposition n°9 : assurer une large diffusion, auprès des personnels de santé comme de l'ensemble des acteurs du procès pénal, au guide de *Recommandations pour la pratique clinique (RPC) pour la rédaction des certificats médicaux initiaux concernant une personne victime de violences* établi en octobre 2011 par la Haute autorité de santé.

Proposition n°10 : améliorer significativement la formation des médecins et des professionnels de santé appelés à évaluer l'ITT subie par la victime d'une infraction pénale.

Proposition n°11 : diffuser un référentiel national d'indemnisation des préjudices corporels, qui ne lierait toutefois pas l'appréciation du juge.

➤ *Mieux accompagner les victimes tout au long de la procédure pénale*

Proposition n°12 : supprimer le JUDEVI.

Proposition n°13 : pérenniser les bureaux d'aide aux victimes (BAV) en leur donnant les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement.

Proposition n°14 : sanctuariser les crédits alloués par l'État aux associations d'aide aux victimes.

Proposition n°15 : clarifier les conditions de prise en charge des frais avancés par les victimes dans le cadre des procès d'assises.

➤ *Conjuguer responsabilisation de l'auteur et protection de la victime*

Proposition n°16 : sensibiliser les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation aux conditions d'exécution par le condamné de l'obligation d'indemniser la victime, prononcée dans le cadre d'une peine ou d'un aménagement de peine.

Proposition n°17 : affecter les effectifs nécessaires au fonctionnement des bureaux d'exécution des peines (BEX).

Proposition n°18 : mieux informer les acteurs du procès pénal et les victimes d'infractions pénales de la possibilité qu'ont ces dernières d'obtenir le paiement des dommages et intérêts sur les biens confisqués de l'auteur condamné.

Proposition n°19 : étendre le dispositif d'indemnisation des victimes à partir du produit de la vente des biens confisqués de l'auteur aux biens relevant de la compétence du service des domaines.

Proposition n°20 : confier à un organisme collecteur le soin de jouer le rôle d'interface entre la victime et l'auteur des faits lorsque ce dernier ne s'est pas acquitté volontairement du paiement des dommages et intérêts auxquels il a été condamné. Cette mission pourrait être confiée au FGTI.

II) POUR UNE RATIONALISATION ET UNE SIMPLIFICATION DES CONDITIONS D'ACCÈS À L'INDEMNISATION AU TITRE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE

➤ Une nécessaire simplification des conditions d'accès

Proposition n°21 : allonger la durée des délais pour saisir la CIVI ou le FGTI, au titre du SARVI.

Proposition n°22 : ouvrir l'accès au dispositif de l'article 706-3 du code de procédure pénale à toute victime d'une atteinte à la personne présentant une ITT égale ou supérieure à 15 jours.

Proposition n°23 : évaluer l'opportunité de conserver l'article 706-14-1 du code de procédure pénale relatif à l'indemnisation des personnes victimes de la destruction par incendie de leur véhicule.

Proposition n°24 : fondre les dispositifs de l'article 706-14 et du SARVI au sein d'un dispositif plus large jouant le rôle d'interface entre l'auteur et la victime. Ce dispositif resterait toutefois accessible, en l'absence de décision pénale, à certaines victimes particulièrement fragiles, selon des critères qu'il conviendrait de clarifier.

➤ Renforcer le rôle du FGTI

Proposition n°25 : mener à son terme la logique de déjuridictionnalisation de la procédure d'indemnisation entre le FGTI et la victime - la CIVI n'étant plus saisie qu'en cas de désaccord entre ces derniers.

Proposition n°26 : dès le stade du procès pénal, identifier les dossiers susceptibles de faire l'objet d'un traitement ultérieur par la CIVI et recourir à des experts agréés par le FGTI pour la réalisation des expertises relatives à l'évaluation du préjudice de la victime.

Proposition n°27 : solliciter l'expertise du FGTI en amont de l'élaboration de directives générales de politique pénale relatives au traitement de contentieux présentant des problématiques similaires en matière d'indemnisation des victimes.

Proposition n°28 : affecter au FGTI une part des amendes pénales collectées.

Proposition n°29 : affecter une partie du produit de la vente des biens confisqués par décision de justice définitive à l'indemnisation des victimes par le FGTI.

Proposition n°30 : donner la possibilité au FGTI d'accéder à certaines informations figurant dans le fichier APPI (application des peines, probation et insertion).

Proposition n°31 : rapprocher les fonds existants sur un modèle proche de celui existant entre le FGAO et le FGTI, par la voie de conventions de gestion.

Mesdames, Messieurs,

Trente ans ont passé depuis que notre ancien collègue Robert Badinter, alors garde des Sceaux, déclarait à la tribune de notre assemblée, en préambule à l'examen de la loi du 8 juillet 1983 renforçant la protection des victimes d'infractions : « *quiconque a vécu la réalité judiciaire ou tout simplement a partagé la condition d'une victime sait qu'en ce domaine où devrait s'exercer une effective et chaleureuse solidarité règnent le plus souvent l'indifférence et l'égoïsme* »¹.

La procédure pénale française reconnaît des droits à la victime d'une infraction : dès 1906, la chambre criminelle de la Cour de cassation lui a ouvert la faculté de mettre en mouvement l'action publique afin de faire valoir ses droits². L'article 2 du code de procédure pénale dispose quant à lui que « *l'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction* ».

Pourtant, la victime a longtemps été la grande oubliée du procès pénal, dont l'objet est avant tout de rechercher, de poursuivre et de juger les auteurs d'infractions dans l'intérêt de la protection de la société.

Les pouvoirs publics ne pouvaient toutefois rester sourds à des situations d'iniquité manifeste et à une dénonciation croissante des obstacles juridiques et pratiques auxquels les victimes d'infractions se trouvaient confrontées tout au long de leur parcours judiciaire.

Depuis une trentaine d'années, les Gouvernements successifs, de toutes sensibilités, se sont efforcés d'améliorer l'accompagnement des victimes et d'aménager la procédure afin de rendre pleinement effectif leur droit à la réparation du dommage causé par l'infraction. À cette fin, plusieurs lois ont été adoptées et des crédits sont désormais dégagés chaque année au sein de la mission « justice » pour soutenir un important et essentiel réseau d'associations d'aide aux victimes³.

¹ Sénat, *compte-rendu intégral des débats de la séance du 25 mai 1983*.

² Arrêt « Laurent-Atthalin » de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 8 décembre 1906.

³ Un secrétariat d'État aux droits des victimes, placé sous l'autorité du garde des sceaux et confié à Mme Nicole Guedj, a même existé entre mars 2004 et mai 2005.

Afin de dresser le bilan de l'ensemble de ces dispositifs, et, le cas échéant, formuler des propositions susceptibles de les améliorer, votre commission des lois a confié à vos rapporteurs une mission d'information consacrée à l'indemnisation des victimes d'infractions pénales.

À cette fin, vos rapporteurs ont souhaité s'entourer des avis de l'ensemble des professionnels concernés – associations d'aide aux victimes, magistrats, avocats, professeurs de droit, commission nationale consultative des droits de l'homme, représentants des compagnies d'assurance, institutions publiques, ainsi que, naturellement, Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), qui joue un rôle essentiel en matière d'indemnisation des victimes.

Ils se sont également déplacés sur le terrain, à la rencontre des professionnels et des associations, à la cour d'appel d'Angers, à la cour d'appel de Lyon ainsi qu'à la maison de la justice et du droit de Gennevilliers.

Au total se dessine un bilan en demi-teinte : de l'avis très largement partagé par les personnes entendues, la France peut se féliciter d'avoir mis en place un dispositif complet, alliant le droit pour la victime de se constituer partie civile au cours de la procédure pénale et l'existence d'un système d'indemnisation fondé sur le principe de la solidarité nationale pour la prise en charge des dommages les plus lourds. Le rapport établi en 2012 par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), émanation du Conseil de l'Europe, le souligne également (voir annexe)¹, et la France répond largement sur ce point aux obligations désormais posées par l'Union européenne en matière de protection des victimes dans le cadre des procédures pénales².

Toutefois, en dépit d'un état du droit relativement satisfaisant, vos rapporteurs ont pu identifier certaines faiblesses ou rigidités, qui, dans les faits, conduisent à compliquer singulièrement l'exercice de ses droits par une victime par ailleurs déjà fragilisée par l'infraction subie. La disparité des pratiques des différents tribunaux sur l'ensemble du territoire national est également patente : l'égalité de traitement entre les victimes n'est pas assurée. Enfin, l'adoption successive de réformes, souvent insuffisamment précédées d'une nécessaire évaluation du droit en vigueur, a conduit à un empilement de textes peu lisible.

¹ Ce rapport peut être consulté à l'adresse suivante :

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_fr.asp

² Directive 2001/220/JAI relative au statut des victimes dans le cadre des procédures pénales. Directive 2004/80/CE du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité. Directive – en cours de transposition – 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

Le présent rapport entend attirer l'attention sur ces différents points.

Il distingue deux problématiques complémentaires :

- d'une part, les conditions dans lesquelles la victime d'une infraction est prise en compte **par l'ensemble des acteurs du procès pénal** tout au long de la procédure et les obstacles juridiques et pratiques auxquels elle est parfois confrontée pour obtenir la condamnation de l'auteur à lui verser des dommages et intérêts et à le contraindre à s'acquitter ensuite de cette obligation ;

- d'autre part, la lisibilité et l'accessibilité des mécanismes d'indemnisation reposant sur la **solidarité nationale** et mis en place au bénéfice des victimes les plus durement touchées ou les plus fragiles.

Dans le cadre du temps imparti par la présente mission d'information, vos rapporteurs ont concentré leur attention sur l'indemnisation des victimes d'infractions « de droit commun », sans toutefois méconnaître les nombreuses questions soulevées par les régimes spéciaux d'indemnisation (victimes de terrorisme, d'accidents de la circulation, d'une exposition à l'amiante, etc.) sur lesquels votre commission a, par ailleurs, l'occasion de se pencher régulièrement.

Pour l'essentiel, ils ont souhaité formuler des propositions destinées à améliorer la lisibilité du droit et à simplifier les démarches pour les victimes en s'appuyant, dans un souci de pragmatisme, sur les dispositions en vigueur. Ils ne se sont toutefois pas interdit de tracer ponctuellement des pistes d'évolution plus ambitieuses, tout en restant conscients de la nécessité d'en évaluer précisément l'impact avant toute mise en œuvre.

*

* *

I. POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA VICTIME À CHAQUE STADE DU PROCÈS PÉNAL

Vos rapporteurs ont été animés tout au long de leurs travaux par une conviction partagée : lorsqu'une personne est victime d'une infraction pénale, **c'est avant tout à l'auteur des faits qu'il revient de réparer le préjudice qu'elle a subi**. Il en va tout à la fois de l'équité et du nécessaire apaisement des relations sociales auquel la justice participe ; indemniser la victime est également un élément essentiel de la responsabilisation de l'auteur et un gage de sa réinsertion.

L'article 1382 du code civil dispose que « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* » : toute personne victime d'un dommage causé par une infraction pénale peut solliciter réparation de celui-ci devant les juridictions civiles.

Toutefois, depuis le début du XX^{ème} siècle, le droit pénal reconnaît à la victime la possibilité de porter sa demande en réparation devant la juridiction pénale chargée de juger l'auteur des faits, ce qui lui permet le cas échéant, tout à la fois, d'une part de mettre en mouvement l'action publique et de participer ainsi à la manifestation de la vérité et à la condamnation de l'auteur et, d'autre part, d'obtenir réparation.

Depuis la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, l'article préliminaire du code de procédure pénale dispose que « *l'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale* ».

Pourtant, dans les faits, l'exercice de cette action civile se révèle souvent être un chemin semé d'embûches, comme vos rapporteurs ont pu le constater au cours de leurs auditions, tant de multiples obstacles pratiques sont susceptibles de se dresser tout au long de la procédure.

A. CONSTITUTION DE PARTIE CIVILE : UN DROIT PARFOIS DIFFICILE À FAIRE VALOIR

La victime d'une infraction qui souhaite obtenir la condamnation de l'auteur des faits à lui verser des dommages et intérêts en réparation d'un préjudice subi doit pour ce faire **se constituer partie civile** devant la juridiction pénale chargée de juger l'intéressé.

Le code de procédure pénale a été modifié à plusieurs reprises pour faciliter les démarches de la victime :

- d'une part, la constitution de partie civile peut être faite à **plusieurs stades de la procédure** : au cours de l'instruction, avant l'audience de jugement par déclaration au greffe de la juridiction saisie ou au cours de l'audience elle-même. Dans ces hypothèses, il appartient à la victime de se présenter (directement ou par son avocat) à l'audience de jugement. Toutefois, dans le souci de faciliter les démarches pour les victimes, la loi du 2 février 1981 a introduit à l'article 420-1 du code de procédure pénale la possibilité d'une constitution de partie civile par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, qui dispense la victime de comparaître. La loi du 15 juin 2000 précitée a par ailleurs instauré la **possibilité d'une constitution de partie civile dès le stade de l'enquête devant l'officier ou l'agent de police judiciaire** ;

- d'autre part, afin de rendre ce droit effectif, le législateur a prévu que la victime d'une infraction devrait être **spécialement informée** de son droit à se constituer partie civile et à obtenir réparation de son préjudice : cette information est délivrée par les officiers et les agents de police judiciaire dans le cadre de l'enquête de flagrance (article 53-1 du code de procédure pénale) ou de l'enquête préliminaire (article 75 du code de procédure pénale). Dans le cadre de l'instruction, cette information est donnée par le juge d'instruction, dès le début de l'information judiciaire (article 80-3 du code de procédure pénale). En ces différentes occasions, la victime est informée de son droit d'être assistée d'un avocat ou d'être aidée par une association d'aide aux victimes, ou encore, le cas échéant, de saisir la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) pour obtenir une indemnisation sans attendre l'issue de la procédure pénale (voir encadré).

Extrait des articles 53-1 et 75 du code de procédure pénale

« Les officiers et les agents de police judiciaire informent par tout moyen les victimes de leur droit :

« 1° D'obtenir réparation du préjudice subi ;

« 2° De se constituer partie civile si l'action publique est mise en mouvement par le parquet ou en citant directement l'auteur des faits devant la juridiction compétente ou en portant plainte devant le juge d'instruction ;

« 3° D'être, si elles souhaitent se constituer partie civile, assistées d'un avocat qu'elles pourront choisir ou qui, à leur demande, sera désigné par le bâtonnier de l'ordre des avocats près la juridiction compétente, les frais étant à la charge des victimes sauf si elles remplissent les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle ou si elles bénéficient d'une assurance de protection juridique ;

« 4° D'être aidées par un service relevant d'une ou de plusieurs collectivités publiques ou par une association conventionnée d'aide aux victimes ;

« 5° De saisir, le cas échéant, la commission d'indemnisation des victimes d'infraction, lorsqu'il s'agit d'une infraction mentionnée aux articles 706-3 et 706-14 ;

« 6° De demander une ordonnance de protection, dans les conditions définies par les articles 515-9 à 515-13 du code civil. Les victimes sont également informées des peines encourues par le ou les auteurs des violences et des conditions d'exécution des éventuelles condamnations qui pourraient être prononcées à leur rencontre ».

La mise en œuvre de ces dispositions se heurte toutefois fréquemment à des difficultés pratiques.

1. Une information insuffisamment accessible

Dans les faits, l'information délivrée à la victime d'une infraction consiste fréquemment en **la remise d'un simple formulaire**, rédigé souvent dans des termes peu accessibles et peu compréhensibles.

De nombreux interlocuteurs ont ainsi souligné **le caractère profus, trop technique et standardisé** des formulaires d'information, tandis que vos rapporteurs ont eu la surprise de constater la **disparité des pratiques** en la matière sur l'ensemble du territoire national (voir un exemple en annexe).

En outre, M. Jean Danet, maître de conférences à l'université de Nantes, a souligné qu'il arrivait encore, en particulier dans certaines grandes villes, que des officiers et agents de police judiciaire relevant de la police nationale omettent de remettre à la victime le formulaire d'information contenant, entre autres, les coordonnées de l'association d'aide aux victimes.

Cet état de fait est d'autant plus préjudiciable que, d'après une enquête réalisée par le ministère de la justice en 2008, seulement 14% des victimes s'adressent à une association d'aide aux victimes.

De nombreux facteurs peuvent expliquer la faiblesse des dépôts de plainte (voir encadré) ; le manque d'information sur les suites de la procédure et sur la possibilité de se voir indemnisé y contribuent sans doute pour une large part.

Se déclarer victime : de l'atteinte subie au dépôt de plainte
Infostat Justice 110

Environ une personne sur cinq estime avoir été victime d'au moins une agression au cours des deux dernières années. Sur cette sous-population, seulement 24 % font une déclaration à la police et 16 % vont jusqu'à porter plainte.

Un peu plus de la moitié de ces atteintes sont des injures, une sur cinq des menaces, autant de vols et tentatives de vols avec ou sans violence et moins d'une sur dix des violences physiques. La part des personnes agressées diminue avec l'âge.

La démarche de la victime suite à l'agression, déclaration à la police ou à la gendarmerie et dépôt de plainte, dépend essentiellement de sa gravité. Ainsi, plus de neuf injures sur dix ne seront pas déclarées parce que les victimes ont jugé majoritairement l'atteinte peu grave, alors que la moitié des vols sont déclarés.

Lorsque les victimes de vols et de violences physiques font une déclaration à la police ou à la gendarmerie, dans près de huit cas sur dix, elles vont jusqu'au dépôt de plainte, alors que moins de la moitié des victimes d'injures et de menaces qui se sont déplacées portent finalement plainte.

Les victimes attendent avant tout de leur plainte qu'elle permette l'identification et la condamnation de leur agresseur (30 % des cas), qu'elle les protège ou qu'elle empêche que l'incident ne se reproduise (27 %).

Plus de la moitié des victimes ont jugé utile d'avoir porté plainte (54 %), mais plus d'un quart jugent leur démarche totalement inutile (27 %). Cette insatisfaction s'explique surtout par l'ignorance des suites données à leur plainte, principalement en cas de vol.

Source : ministère de la justice, à partir des enquêtes annuelles « cadre de vie et sécurité » 2007 et 2008 (enquêtes « de victimation ») réalisées par l'INSEE, en partenariat avec l'observatoire national de la délinquance et le ministère de la justice.

En outre, plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs ont souligné le caractère particulièrement inadapté des formulaires d'information dès lors qu'ils sont remis à des publics vulnérables : personnes âgées, personnes peu éduquées ou maîtrisant mal le français, etc. Pour reprendre les termes de M. Bertrand Nadau, premier vice-président chargé de l'instruction au TGI de Lyon, il est parfois difficile de faire émerger les droits de la victime lorsque celle-ci n'est pas en mesure de les exercer – d'autant plus que, comme l'a souligné M. Marc Cimamonti, procureur de la République au TGI de Lyon, de nombreuses victimes ne demandent pas à bénéficier de l'aide juridictionnelle alors même qu'elles remplissent les conditions pour y avoir accès.

Enfin, comme l'a souligné Mme Annie Guilberteou, directrice générale du centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF), ce déficit d'information laisse perdurer dans l'esprit de certaines victimes des stéréotypes sur l'« indécence » ou le caractère inapproprié des demandes en réparation de certains préjudices (notamment en matière de violences sexuelles) – les réticences des victimes à s'engager dans une demande d'indemnisation étant exacerbées dans le cas des violences conjugales, dans lesquelles la crainte est forte de voir la demande de réparation se retourner *in fine* contre la victime.

Au total, vos rapporteurs estiment indispensable d'améliorer significativement l'information effectivement délivrée aux victimes, en s'assurant que ces dernières ont été mises en mesure de comprendre la procédure qui s'engage et les conséquences d'une constitution de partie civile.

Cela passe par **un effort supplémentaire de sensibilisation et de formation des personnels de police et de gendarmerie** (notamment par un renforcement des « référents victimes » présents dans les commissariats et les brigades de gendarmerie), mais également par **l'établissement d'un formulaire d'information lisible, clair et complet**, identique sur l'ensemble du territoire national et facilement accessible.

Le cas échéant, ce formulaire devrait préciser les modalités d'indemnisation spécifiques à certaines infractions ou à des infractions commises dans des circonstances particulières. En particulier, comme l'a relevé Mme Marie-Pierre Hourcade, présidente de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), une très large majorité de victimes ignore qu'elles ont la possibilité, lorsque les faits ont été causés par un mineur, d'être indemnisées par l'assureur des parents de ce dernier en application des articles L. 113-1 et L. 121-12 du code des assurances : ce droit devrait être expressément dans le formulaire d'information remis aux victimes de faits commis par des mineurs.

Proposition n°1 : améliorer l'information délivrée aux victimes dès leur dépôt de plainte, par un effort supplémentaire de sensibilisation et de formation des personnels de police et de gendarmerie, mais également par l'établissement, au niveau national, d'un formulaire d'information clair, lisible et accessible sur les conséquences de la constitution de partie civile et sur les diverses voies d'indemnisation dont elles disposent.

2. Des obstacles persistants

La constitution de partie civile peut parfois se heurter à des obstacles techniques – dont certains pourraient presque prêter à sourire s'ils n'étaient pas si lourds de conséquences pour les intéressés.

Mme Brigitte Angibaud, avocat général près la cour d'appel d'Angers, a ainsi souligné les difficultés de transmission des informations relatives à la victime entre la police et la gendarmerie, d'une part, et les services du parquet, d'autre part : en particulier, les fichiers de police et de gendarmerie ne mentionnent pas expressément la demande de constitution de partie civile de la victime, qui n'y figure qu'à titre de « plaignante », si bien que l'information n'est à ce jour pas relayée dans Cassiopée¹. De ce fait, si la victime ne se manifeste pas d'elle-même auprès du greffe du tribunal ou à l'audience, la juridiction de jugement peut ne pas avoir connaissance de sa constitution de partie civile, ce qui est fortement regrettable.

Des travaux sont en cours depuis quelques mois pour améliorer l'interface entre les différentes applications informatiques des services de police de gendarmerie et de la justice : vos rapporteurs ne peuvent qu'insister pour que la transmission des informations relatives à la victime fasse l'objet d'une priorité dans ce cadre.

Proposition n°2 : assurer l'interconnexion des fichiers de police et de gendarmerie, d'une part, et de la justice, d'autre part, afin d'assurer le suivi de la victime – partie civile tout au long de la procédure, ce qui suppose *a minima* l'utilisation d'une terminologie commune pour désigner la victime.

Plusieurs magistrats ont également souligné les difficultés de mise en œuvre de l'article 420-1 du code de procédure pénale. Celui-ci permet à la victime de se constituer partie civile pour demander la restitution d'objets saisis ou des dommages et intérêts par lettre recommandée ou au cours de l'enquête de police, ce qui la dispense de comparaître à l'audience de jugement.

¹ Cassiopée est l'application informatique dont sont désormais équipés l'ensemble des tribunaux de grande instance, y compris les services de l'instruction et des mineurs, à l'exception des TGI de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Martin

Cette possibilité semble peu utilisée en pratique. Le recours à cette procédure implique en effet que la victime fasse parvenir au service de police ou de gendarmerie qui a enregistré sa plainte les pièces justificatives de sa demande d'indemnisation (certificats médicaux, etc.). À supposer que la victime en dispose suffisamment rapidement (voir *infra*), cette étape peut être mal appréhendée par les services d'enquête qui n'établissent pas systématiquement un procès-verbal spécifique de constitution de partie civile, distinct des autres pièces de la procédure, et omettent fréquemment de recueillir les éléments d'information nécessaires sur l'auteur (sa personnalité, ses facultés contributives) et la victime (notamment son numéro de sécurité sociale) pour étayer la procédure.

Quant à la possibilité de faire parvenir ces justificatifs directement au tribunal, l'exigence d'une transmission par lettre recommandée avec avis de réception ou par télécopie peut être regardée comme une contrainte supplémentaire pour la victime, en particulier lorsqu'est mise en œuvre une procédure rapide de jugement (voir *infra*).

Vos rapporteurs ne peuvent donc qu'attirer l'attention sur ce point et appeler à une réflexion sur la nécessaire clarification des conditions dans lesquelles la victime peut se constituer partie civile, au cours de l'enquête, sur le fondement de l'article 420-1 du code de procédure pénale.

Ceci rejoint d'ailleurs les observations formulées il y a huit ans par la mission d'information de votre commission des lois relative aux procédures accélérées de jugement, dont le président était notre ancien collègue Laurent Béteille et le rapporteur notre collègue François Zocchetto, qui notait : « *certains parquets ont donné des instructions afin que soit désigné au sein des services de police et de gendarmerie un référent volontaire chargé des victimes et que soient recueillis les renseignements nécessaires à la réparation du préjudice au moyen de procès-verbaux spécifiques relatifs aux capacités contributives de l'auteur de l'infraction. La mission estime cette dernière mesure primordiale pour permettre ensuite une bonne indemnisation de la victime et recommande donc sa systématisation* »¹.

Proposition n°3 : améliorer la procédure permettant à la victime de se constituer partie civile au cours de l'enquête de police.

B. ALTERNATIVES AUX POURSUITES ET PROCÉDURES RAPIDES DE JUGEMENT : REDONNER TOUTE SA PLACE À LA VICTIME

La façon dont la victime est prise en compte au cours de la procédure pénale dépend dans une très large mesure de l'orientation que le parquet décide de donner à l'affaire.

¹ « *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales, état des lieux* », rapport n°17 (2005-2006), 12 octobre 2005, page 91.

En effet, seule une minorité d'auteurs se voient traduits devant une juridiction pénale dans des conditions « de droit commun » (comparution de l'auteur, éventuellement assisté de son avocat, devant une juridiction dans le cadre d'une audience publique, afin d'examiner l'intégralité de l'affaire, en présence du procureur de la République et de la ou des parties civiles).

Dans plus de la moitié des cas où l'auteur est identifié, le parquet met en œuvre une procédure alternative aux poursuites ou une composition pénale.

En outre, lorsque des poursuites sont engagées, un nombre important d'auteurs font l'objet d'une procédure rapide de jugement (ordonnance pénale, comparution immédiate, procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité) (voir encadré).

Or si certaines de ces procédures accordent une place centrale à la victime, en faisant de l'indemnisation de cette dernière une condition *sine qua non* de la magnanimité du procureur de la République, d'autres au contraire ne lui concèdent qu'une place secondaire.

1. La nécessité de prendre plus fréquemment en compte la question de la réparation au stade des alternatives aux poursuites

En vertu du principe d'opportunité des poursuites énoncé à l'article 40-1 du code de procédure pénale, la répartition des affaires susceptibles de donner lieu, selon le cas, à un classement sans suite, à une mesure alternative aux poursuites, à une composition pénale ou à des poursuites devant la juridiction de jugement relève sauf exception du pouvoir d'appréciation du procureur de la République, selon la politique pénale qu'il décide de mettre en œuvre dans le ressort du TGI.

La **mesure alternative aux poursuites** a pour but « *d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits* ». Si ce dernier n'exécute pas la mesure, le procureur de la République, sauf élément nouveau, est tenu de mettre en œuvre une composition pénale ou d'engager des poursuites.

En l'état du droit, l'article 41-1 du code de procédure pénale permet au procureur de la République, avant de prendre sa décision sur l'action publique, de décider un certain nombre de mesures : rappel à la loi, orientation de l'auteur vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle, régularisation de sa situation, mise en œuvre d'une mission de médiation, engagement à résider hors du domicile familial et à faire l'objet d'une prise en charge sanitaire, sociale ou psychologique en cas de violences intrafamiliales, mais aussi réparation du dommage causé par l'infraction.

Activité des parquets en 2009

	Nombre d'affaires	En part des affaires « poursuivables »
Affaires « poursuivables »¹	1 487 675	100%
Nombre de procédures classées sans suite (recherches infructueuses, désistement du plaignant, victime désintéressée, préjudice ou trouble peu important, etc.)	182 552	12,3%
Nombre de procédures alternatives aux poursuites	558 047	37,5%
- médiations	23 451	1,5%
- réparations mineurs	9 024	0,6%
- injonctions thérapeutiques	4 380	0,3%
- orientations vers structure sanitaire, sociale, professionnelle	16 414	1,1%
- plaignant désintéressé, régularisations	101 205	6,8%
- rappels à la loi, avertissements	273 783	16,2%
- autres poursuites ou sanctions non pénales	129 790	8,7%
Nombre de compositions pénales réussies	73 392	5%
Nombre total d'affaires poursuivies	673 684	45,3%
- transmission au juge d'instruction	20 899	1,4%
- transmission au juge des enfants	56 274	3,8%
- poursuites devant le tribunal correctionnel ou le tribunal de police	596 511	40%
* dont : ordonnances pénales (contraventionnelles et délictuelles)	175 077	11,7%
* dont : comparutions immédiates	43 670	3%
* dont : requêtes en homologation dans le cadre de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)	77 530	5,2%
* dont : autres modes de convocation (convocation sur procès-verbal du procureur de la République, convocation sur procès-verbal de l'OPJ, citation directe) (tribunal correctionnel et tribunal de police)	300 234	20%

Source : Annuaire statistique de la justice, édition 2011-2012

¹ Sont dites « poursuivables » les affaires élucidées, dans lesquelles un ou plusieurs auteurs sont identifiés, et pour lesquels aucun motif juridique (décès de l'auteur, irresponsabilité pénale, etc.) ne s'oppose aux poursuites.

Le procureur de la République peut également décider de mettre en œuvre une **composition pénale**, qui est une réponse pénale un peu plus ferme que la mesure alternative aux poursuites. Celle-ci consiste, pour une infraction punie d'une peine égale ou inférieure à cinq ans d'emprisonnement, à proposer à l'auteur des faits un certain nombre de mesures, détaillées à l'article 40-2 du code de procédure pénale : paiement d'une amende au Trésor public, immobilisation de son véhicule, accomplissement d'un travail non rémunéré au profit de la collectivité, etc. La mesure de composition pénale doit être acceptée par l'auteur des faits. Elle fait l'objet d'une homologation par le président de la juridiction de jugement et d'une inscription au casier judiciaire ; son accomplissement éteint l'action publique.

L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante permet par ailleurs au procureur de la République ou au juge des enfants de prononcer à l'égard d'un mineur délinquant **une mesure de réparation** à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité.

En pratique, les parquets ont recours à ces mesures alternatives **pour des litiges considérés comme mineurs et lorsque les faits sont simples, clairement établis et reconnus par l'auteur**. Le plus souvent, elles sont exécutées sous la responsabilité d'un **délégué du procureur** ou par une **association habilitée**, mandatée spécialement par le procureur de la République.

Certaines de ces mesures accordent une place prépondérante à la victime : tel est notamment le cas des **mesures de classement sous condition** – par lesquelles le procureur de la République accepte de classer l'affaire si l'auteur des faits a réparé le dommage causé à la victime – ainsi que des mesures de **médiation pénale**, qui se déroulent en plusieurs temps et donnent lieu à la signature d'un accord écrit entre l'auteur et la victime dont le médiateur est chargé de contrôler le respect.

En matière de composition pénale, par ailleurs, l'article 41-2 du code de procédure pénale prévoit expressément que *« lorsque la victime est identifiée, et sauf si l'auteur des faits justifie de la réparation du préjudice commis, le procureur de la République doit proposer à ce dernier de réparer les dommages causés par l'infraction dans un délai qui ne peut être supérieur à six mois. Il informe la victime de cette proposition. Cette réparation peut consister, avec l'accord de la victime, en la remise en état d'un bien endommagé par la commission de l'infraction »*.

Les magistrats rencontrés par vos rapporteurs ont souligné l'intérêt de ces différentes mesures qui, en suscitant une démarche active de l'auteur des faits, contribuent au-delà de la simple réparation du préjudice subi à l'apaisement des relations sociales.

Toutes les victimes n'en bénéficient pas pour autant. En effet, **près de la moitié des mesures alternatives aux poursuites prennent encore la forme d'un simple rappel à la loi ou d'un avertissement** – mesure qui n'associe pas la victime, même lorsque l'infraction a causé un dommage.

Lors de son audition, M. Jean Danet, maître de conférences à l'université de Nantes, a estimé que **les mesures de médiation pénale et de composition pénale méritaient d'être développées**, la médiation pénale ne représentant notamment à l'heure actuelle que 4% des alternatives aux poursuites.

Il a en effet rappelé que dans les dossiers d'atteintes aux personnes, un dossier sur trois fait explicitement état d'un lien d'interconnaissance identifié et pérenne (famille, voisins, etc.) entre l'auteur et la victime. Or, alors que l'audience devant le tribunal ne permet de traiter que la crise, la médiation permet au contraire d'aller au fond du conflit et d'établir les bases d'une restauration ou d'un apaisement durable du lien social.

Vos rapporteurs n'ignorent pas que la médiation pénale fait l'objet de critiques de la part d'un certain nombre d'associations, notamment lorsqu'elle est mise en œuvre pour des faits de violences conjugales – la médiation étant alors susceptible de renforcer davantage l'emprise psychologique exercée par l'auteur sur la victime. C'est d'ailleurs pour cette raison que, lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, le Sénat a souhaité supprimer la possibilité d'y recourir dans le cas de violences commises au sein du couple. Votre commission des lois avait pour sa part défendu une position plus nuancée, distinguant clairement les phénomènes de violence avec emprise, qui méritent de recevoir une réponse pénale ferme, et les conflits avec violence, pour lesquels la médiation pénale peut présenter un réel intérêt¹.

Par ailleurs, une partie de la solution à cette difficulté réside dans le **nécessaire renforcement de la formation des médiateurs à la détection des phénomènes de violence et d'emprise psychologiques**.

En tout état de cause, la médiation pénale nécessite **le recours à des intervenants – délégués du procureur ou personnels associatifs – spécialement formés et professionnalisés**.

Sous cette réserve, M. Jean Danet, s'appuyant sur les résultats d'une expérimentation menée à Marseille en 2010 dans le cadre d'une recherche initiée par le Conseil de l'Europe, a estimé utile de **développer la médiation pénale**, en permettant à l'autorité judiciaire d'y avoir recours non seulement dans le cadre d'une alternative aux poursuites, **mais également à d'autres stades de la procédure, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un ajournement de peine ou d'un sursis avec mise à l'épreuve**.

¹ Voir le rapport n° 807 (2012-2013) de notre collègue Virginie Klès, fait au nom de la commission des lois, déposé le 24 juillet 2013.

Une telle extension offrirait d'ailleurs la garantie de voir l'auteur condamné dans le cas d'un échec de la médiation.

Mme Christine Lazerges, présidente de la commission nationale consultative des droits de l'homme, a, elle aussi, souligné l'intérêt de la médiation pénale, tant pour la victime que pour l'auteur des faits qu'elle responsabilise, et a regretté la diminution continue des crédits consacrés par les juridictions à ces mesures depuis plusieurs années.

Vos rapporteurs estiment indispensable d'explorer l'ensemble des pistes susceptibles d'inciter l'auteur des faits à réparer de lui-même le dommage causé à la victime et souhaitent qu'une réflexion sur une telle extension de la médiation pénale, à condition qu'elle soit mise en œuvre par des professionnels spécialement formés (en particulier aux phénomènes d'emprise psychologique, qui sont susceptibles de « fausser » le processus de médiation s'ils ne sont pas détectés par le médiateur), puisse être sérieusement envisagée.

En tout état de cause, il ne saurait être recouru à cette mesure qu'à la demande ou avec l'accord exprès de la victime.

Proposition n°4 : développer le recours à la médiation pénale, sous la responsabilité de professionnels spécialement formés, et engager une réflexion sur l'opportunité d'ouvrir la possibilité de prononcer cette mesure, si la victime donne son accord, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un ajournement de peine ou d'un sursis avec mise à l'épreuve.

2. Procédures rapides de jugement : une exigence de célérité qui ne doit pas léser la victime

La constitution de partie civile poursuit deux objectifs : faire condamner l'auteur des faits et obtenir réparation du préjudice subi.

Ces deux objectifs plaident parfois pour des solutions contradictoires : alors que le trouble causé par l'infraction peut exiger une réponse ferme et rapide de l'autorité judiciaire, la victime peut à l'inverse ne pas être en mesure de faire valoir rapidement sa demande d'indemnisation, soit parce qu'elle ne dispose pas encore de l'ensemble des pièces justificatives, soit parce que son préjudice n'est pas stabilisé au moment de l'audience de jugement.

En outre, malgré des améliorations législatives récentes, les procédures rapides de jugement n'accordent encore aujourd'hui qu'une place subsidiaire à la victime.

a) *L'ordonnance pénale*

Aux termes de l'article 495 du code de procédure pénale, « le procureur de la République peut décider de recourir à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale pour [un certain nombre de délits précisément énumérés¹] lorsqu'il résulte de l'enquête de police judiciaire que les faits reprochés au prévenu sont simples et établis, que les renseignements concernant la personnalité, les charges et les ressources de celui-ci sont suffisants pour permettre la détermination de la peine, qu'il n'apparaît pas nécessaire, compte tenu de la faible gravité des faits, de prononcer une peine d'emprisonnement ou une peine d'amende d'un montant supérieur à [5 000 euros] et que le recours à cette procédure n'est pas de nature à porter atteinte aux droits de la victime ».

L'ordonnance pénale est **une procédure écrite et non contradictoire, au cours de laquelle ni le prévenu ni la victime ne sont entendus par l'autorité judiciaire**. Aux termes de l'article 495-1 du code de procédure pénale, le ministère public qui choisit de recourir à cette procédure communique au président le dossier de la poursuite et ses réquisitions. Le président statue alors « *sans débat préalable* » par une ordonnance pénale, laquelle ne peut que, soit condamner le mis en cause à une amende ainsi que, le cas échéant, à une peine ou plusieurs peines complémentaires, soit prononcer sa relaxe. Aucune peine d'emprisonnement ne peut être prononcée par la voie de l'ordonnance pénale.

Votre commission des lois a déjà eu l'occasion à plusieurs reprises d'exprimer ses réserves sur l'opportunité d'une extension de cette procédure, qui était à l'origine exclue lorsque l'infraction avait provoqué un préjudice à l'encontre d'une victime².

Le régime de l'ordonnance pénale a été profondément revu par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, qui a notamment **introduit la possibilité d'y recourir en présence d'une ou plusieurs victimes**.

¹ Il s'agit des délits de vol, de filouterie, de détournement de gage ou d'objet saisi, de destructions, dégradations et détériorations d'un bien privé ou public, de fuite, lorsqu'il est commis à l'occasion de la conduite d'un véhicule, des délits de vente à la sauvette, des délits prévus par le code de la route, des délits en matière de réglementations relatives aux transports terrestres, des délits prévus au titre IV du livre IV du code de commerce pour lesquels une peine d'emprisonnement n'est pas encourue, des délits d'usage de produits stupéfiants et d'occupation des espaces communs ou des toits des immeubles collectifs d'habitation, des délits de contrefaçon prévus aux articles L. 335-2, L. 335-3 et L. 335-4 du code de la propriété intellectuelle, lorsqu'ils sont commis au moyen d'un service de communication au public en ligne, des délits en matière de chèques prévus aux articles L. 163-2 et L. 163-7 du code monétaire et financier et des délits de port ou transport d'armes de la catégorie D.

² À deux reprises, à l'occasion de l'examen de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 relative à l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité puis de la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, votre commission des lois s'est opposée à une extension massive du champ de l'ordonnance pénale.

Aux termes des nouveaux articles 495-2-1, 495-3-1 et 495-5-1 du code de procédure pénale, lorsque la victime des faits a formulé au cours de l'enquête de police une demande de dommages et intérêts ou de restitution valant constitution de partie civile, il appartient au président de statuer sur cette demande dans l'ordonnance pénale. La victime dispose alors d'un délai de 45 jours pour faire opposition si elle le souhaite. Si le président n'est pas en mesure de statuer sur la demande de la victime, il renvoie le dossier au ministère public afin qu'il saisisse le tribunal sur les intérêts civils.

Par ailleurs, si la victime de l'infraction est identifiée mais qu'elle ne s'est pas constituée partie civile, le procureur de la République doit l'informer de son droit de lui demander de citer l'auteur des faits à une audience du tribunal correctionnel statuant à juge unique. Le tribunal statue alors sur les seuls intérêts civils, au vu du dossier de la procédure qui est versé au débat.

La possibilité de régler la question de l'indemnisation du préjudice par la voie de l'ordonnance pénale soulève toutefois des interrogations, notamment parce qu'à **aucun moment de la procédure un magistrat n'est mis en mesure de vérifier les conditions dans lesquelles la victime a formulé sa demande de dommages et intérêts.**

Mme Véronique Denizot, première vice-procureure au TGI de Lyon, chargée de la section du traitement direct, a indiqué que, pour sa part, le parquet de Lyon avait fait le choix de ne pas recourir à la procédure de l'ordonnance pénale en présence de victimes.

S'ils ne souhaitent pas exclure *a priori* cette possibilité, qui peut peut-être s'avérer pertinente ponctuellement, en présence de faits extrêmement simples et d'un préjudice matériel facile à établir, vos rapporteurs ne peuvent que recommander une utilisation marginale de cette procédure dès lors que les faits impliquent une ou plusieurs victimes.

Proposition n°5 : éviter de recourir à la procédure de l'ordonnance pénale lorsque les faits impliquent une ou plusieurs victimes.
--

b) La comparution immédiate

La procédure de la comparution immédiate consiste à faire comparaître immédiatement une personne à laquelle le ministère public vient de notifier les faits qui lui sont reprochés. En général, le ministère public choisit de recourir à cette procédure lorsqu'il veut obtenir une réponse pénale ferme à des faits de nature délictuelle et le placement en détention immédiat de la personne poursuivie.

La comparution immédiate présente des avantages en termes de pédagogie de l'action publique et revêt une dimension dissuasive.

Toutefois, elle n'est pas sans risque pour la victime. En effet, comme l'ont notamment observé les représentants du Syndicat de la magistrature, bien souvent, en raison des délais très brefs entre la commission de l'infraction et l'audience de jugement, l'information de la victime sur la date de cette dernière prend la forme d'un simple message laissé par l'officier de police judiciaire sur le répondeur de cette dernière...

Mme Véronique Denizot, première vice-procureure au TGI de Lyon, a ainsi regretté que, trop souvent, les victimes ne soient pas avisées des audiences de comparutions immédiates.

Par ailleurs, même informée, la victime n'a souvent pas le temps de rassembler les pièces nécessaires à sa demande de dommages et intérêts, ni même, parfois, de s'organiser pour pouvoir être présente à l'audience de jugement et faire valoir ses droits.

Pour pallier cette difficulté, le président de la juridiction de jugement a la possibilité d'ordonner **le renvoi de l'affaire à une date ultérieure pour statuer sur l'action civile**, afin de permettre à la partie civile d'apporter les justificatifs de ses demandes. Ce renvoi est de droit lorsqu'il est demandé par les parties civiles ou si la victime n'a pas été avisée de la date d'audience.

Cette faculté a néanmoins été décrite comme un « pis-aller » par plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs : cette audience de renvoi sur intérêts civils, présidée par un juge unique et à laquelle le ministère public n'est pas tenu d'assister, peut s'avérer frustrante pour la victime ainsi privée de la possibilité de participer au procès pénal et de faire entendre sa voix. En outre, elle se déroule souvent longtemps après l'audience de jugement (six mois en moyenne dans le ressort de la cour d'appel d'Angers par exemple).

Sans méconnaître les exigences qui conduisent le ministère public à mettre en œuvre cette procédure, vos rapporteurs souhaitent qu'une attention plus grande soit accordée à la place de la victime dans les procédures de comparution immédiate.

Des parquets se sont déjà engagés dans cette voie. Ainsi, M. Yves Gambert, procureur de la République, a indiqué à vos rapporteurs que, dans le ressort du TGI d'Angers, les victimes étaient désormais systématiquement avisées des audiences de comparution immédiate grâce à un partenariat noué avec l'association d'aide aux victimes du Maine-et-Loire à laquelle le parquet communique les procédures et les coordonnées des victimes, à charge pour cette association de prendre contact avec ces dernières et de les accompagner dans leurs démarches (voir encadré).

Extrait du rapport d'activité pour 2012 de l'ADAVEM 49

« Tous les jours, l'une des juristes de l'association se fait communiquer par le magistrat de permanence au traitement en temps réel le nom et les coordonnées des victimes d'infractions dont l'affaire va être jugée en comparution immédiate dans l'après-midi. Elle contacte les victimes par tous moyens possibles pour les en informer, leur expliquer la possibilité d'une constitution de partie civile et ses modalités, leur dire la possibilité de se faire assister par un avocat, et leur offrir, si elles le souhaitent, de rencontrer la psychologue de l'association. L'après-midi la même juriste est présente dans la salle d'audience pour accueillir les victimes qui se présentent sans l'assistance d'un avocat et pour leur fournir toute information utile ».

Vos rapporteurs estiment que de telles expériences mériteraient d'être évaluées et généralisées sur l'ensemble du territoire national.

Proposition n°6 : améliorer l'information des victimes dans le cadre des procédures de comparution immédiate, notamment en s'appuyant sur les associations d'aide aux victimes.

c) *La procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)*

La procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), créée par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, permet au procureur de la République de proposer à une personne qui reconnaît avoir commis un délit, une peine qui, en cas d'accord de l'intéressé, pourra être homologuée par le président du tribunal.

Son champ a été significativement étendu par la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. Le recours à cette procédure est désormais possible **pour tous les délits, sauf quelques exceptions** (notamment en matière d'atteintes volontaires et involontaires à l'intégrité des personnes et d'agressions sexuelles punies de plus de cinq ans d'emprisonnement), et à **tout stade de l'enquête** (enquête préliminaire ou de flagrance, ou information judiciaire).

Aux termes des articles 495-7 et suivants du code de procédure pénale, le procureur de la République peut proposer à une personne qui reconnaît avoir commis un délit¹ d'exécuter une ou plusieurs des peines. Si l'intéressé accepte, il est aussitôt présenté devant le président du TGI ou le juge délégué par lui, qui entend la personne et son avocat, vérifie la réalité des faits et leur qualification juridique et décide, ou non, d'homologuer la ou les peines proposées par le procureur de la République. Lorsque le procureur a proposé une peine d'emprisonnement, sa durée ne peut être supérieure à un an ni excéder la moitié de la peine d'emprisonnement encourue.

¹ En plus des atteintes volontaires et involontaires à l'intégrité des personnes et des agressions sexuelles punies de plus de cinq ans d'emprisonnement, cette procédure n'est ni applicable aux mineurs, ni aux délits de presse, d'homicides involontaires, aux délits politiques ou aux délits dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale.

D'après les informations communiquées par le ministère de la justice, le nombre d'affaires traitées en CRPC a atteint 23.035 en 2005, 51.655 en 2007 et 56.339 en 2009, avec, à chaque fois, un taux d'homologation approchant les 88%.

Le quantum moyen d'emprisonnement ferme en tout ou partie prononcé par la voie de cette procédure était de 3,5 mois. Le montant moyen de l'amende ferme en tout ou partie était quant à lui de 489 euros (données provisoires pour l'année 2009).

À l'heure actuelle, près des deux tiers des procédures faisant l'objet d'une CRPC sont relatives à la circulation routière (conduites sous l'empire d'un état alcoolique, conduite sans permis et sans assurance, etc.). 10% d'entre elles sont relatives à des faits de vol ou de recel, 7% à des faits de violences, 7% à des escroqueries et des délits relevant de la délinquance économique et financière, et 5% à des affaires de stupéfiants.

Source : casier judiciaire national – extrait du rapport de notre collègue Yves Détraigne, rapporteur de la loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles¹.

En pratique, cette procédure se déroule donc en deux temps :

- d'abord, un entretien a lieu entre le procureur de la République et l'auteur des faits, lequel doit être obligatoirement assisté d'un avocat. À cette occasion, le procureur rappelle les faits et les éléments du dossier, invite l'auteur et son avocat à s'exprimer puis propose à l'auteur une ou plusieurs peines. Ce dernier peut s'entretenir préalablement avec son avocat ou disposer d'un délai de réflexion de dix jours avant de faire connaître s'il accepte ou refuse la ou les peines proposées ;

- ensuite, si l'auteur accepte la proposition de peine qui lui est faite, il est aussitôt présenté devant le président du TGI ou le juge délégué par lui. Le magistrat entend la personne et son avocat et, après avoir vérifié la réalité des faits et leur qualification juridique, décide – ou non – d'homologuer la ou les peines proposées par le procureur et acceptées par l'auteur des faits lors d'une audience publique à laquelle le procureur n'est pas tenu d'assister.

La victime n'intervient qu'à ce second stade de la procédure. En effet, en application de l'article 495-13 du code de procédure pénale, la victime, lorsqu'elle est identifiée, doit être informée sans délai de cette procédure. Elle est invitée à comparaître en même temps que l'auteur des faits, accompagnée le cas échéant de son avocat, devant le président du tribunal pour se constituer partie civile et demander réparation de son préjudice. Si cela n'est pas possible, le procureur de la République doit l'informer de son droit de lui demander de citer l'auteur des faits à une audience du tribunal correctionnel statuant à juge unique, pour lui permettre de se constituer partie civile.

¹ Rapport n° 394 (2010-2011) de M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, déposé le 30 mars 2011.

En pratique, ces audiences d'homologation sont souvent très rapides et se présentent fréquemment comme une simple formalité – **l'essentiel ayant été discuté en amont, entre le procureur de la République et l'auteur des faits dans le cadre d'un entretien à laquelle la victime ne participe pas.**

De ce fait, cette procédure est jugée très insatisfaisante pour les victimes qui ne sont pas réellement mises en mesure de faire valoir leurs arguments : elles arrivent « trop tard », alors que l'essentiel a déjà été décidé.

Sans doute le président du TGI peut-il refuser l'homologation s'il estime que des éléments importants n'ont pas été pris en compte, mais cela est rare – le taux d'homologation des décisions prises dans le cadre d'une CRPC approchant de 88% (voir encadré).

Vos rapporteurs jugent cet état de fait regrettable, non seulement pour la victime qui peut avoir le sentiment de ne pas être entendue, mais également pour le procureur de la République qui peut se trouver ainsi privé de la possibilité d'être informé d'éléments qui n'auraient pas été relevés par l'enquête de police.

C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs préconisent **un aménagement de la procédure de CRPC afin de mieux prendre en compte la victime lors de la première phase de cette procédure.**

Sans doute n'est-il pas opportun que cette dernière soit présente tout au long de l'entretien entre le procureur de la République, l'auteur des faits et son avocat.

Néanmoins, vos rapporteurs estiment nécessaire qu'une place soit faite à la victime et que celle-ci puisse être entendue par le procureur de la République, éventuellement assistée d'un avocat ou d'une association d'aide aux victimes, avant que ce dernier ne prenne sa décision sur la ou les peines qu'il proposera à l'auteur d'exécuter.

Cet aménagement paraît d'autant plus nécessaire que si, à l'heure actuelle, le recours à la CRPC est encore limité lorsque les faits impliquent une ou plusieurs victimes, principalement en raison des insuffisances du logiciel Cassiopée, cette procédure pourrait être de plus en plus utilisée à l'avenir, dans la suite des assouplissements introduits par la loi du 13 décembre 2011 précitée.

<p>Proposition n°7 : aménager la procédure de CRPC afin de permettre à la victime d'être entendue par le procureur de la République avant que ce dernier ne prenne sa décision sur la ou les peines qu'il proposera à l'auteur des faits d'exécuter.</p>
--

C. DES VICTIMES INÉGALES FACE À LEUR DROIT À L'INDEMNISATION

La demande d'indemnisation, qu'elle soit portée devant une juridiction civile ou une juridiction pénale, a pour but de « *replacer la victime dans une situation aussi proche que possible de celle qui aurait été la sienne si le fait dommageable ne s'était pas produit* »¹. En pratique, vos rapporteurs ont pu constater que les victimes d'infractions pénales étaient très inégales face à ce droit à l'indemnisation.

1. Une appréciation encore trop subjective des préjudices corporels

Si l'indemnisation des préjudices matériels, réalisée sur des bases objectives, ne paraît pas soulever de difficulté particulière, vos rapporteurs ont pu en revanche constater l'extraordinaire disparité de l'indemnisation des préjudices corporels ou des préjudices moraux sur le territoire. L'indemnisation d'un même préjudice varie en effet :

- **selon le ressort de la juridiction** : en l'absence de référentiel national, chaque juridiction est amenée à établir son propre barème indicatif, ce qui aboutit pour certains préjudices difficilement objectivables (perte d'une certaine autonomie, perte d'un proche, etc.) à d'importantes disparités territoriales. À titre d'exemple, M. Jacques Degrandi, premier président, a indiqué que la cour d'appel de Paris était réputée accorder en moyenne des dommages et intérêts plus élevés que d'autres cours d'appel, en raison notamment du coût plus élevé de la vie en région parisienne, ce qui incite certains avocats bien informés à utiliser tous les ressorts de la procédure pour faire juger l'affaire à Paris plutôt qu'en région – encourageant de ce fait un phénomène de « *forum shopping* »² préjudiciable à une bonne administration de la justice ;

- **selon la nature de l'infraction subie** : la traduction du préjudice en « *incapacité totale de travail* » (ITT) demeure marquée par une certaine subjectivité des médecins, notamment au regard des circonstances de l'infraction. Mme Annie Guilberteaud, directrice nationale du CNIDFF, a ainsi témoigné que, dans deux affaires jugées lors d'une même audience du tribunal correctionnel, une victime de violences conjugales ayant eu le nez cassé sous l'effet des violences s'était vue attribuer zéro jour d'ITT, tandis qu'une personne victime de mêmes faits dans le cadre d'un conflit du travail s'était vu reconnaître 15 jours d'ITT...

¹ 2^{ème} chambre civile de la Cour de cassation, 9 juillet 1981.

² Le « *forum shopping* » ou « *course aux tribunaux* » est une notion, propre au droit international privé, utilisée pour décrire l'incitation des justiciables à choisir un tribunal en fonction de la loi que ce dernier devra appliquer.

- **selon le degré de médiatisation de l'affaire** : lors de son audition, M. Alain Boulay, président de l'association Aide aux parents d'enfants victimes (APEV), a souligné que l'indemnisation et la prise en compte des familles pouvaient varier très significativement en fonction de la couverture médiatique des faits et de l'émotion suscitée par ces derniers dans l'opinion publique.

En outre, le fait que la victime soit – ou non – assistée d'un avocat influe également très significativement sur l'étendue de l'indemnisation.

À ces éléments généraux s'ajoute la question plus particulière de la **correctionnalisation des viols**. Rappelons que cette pratique consiste à requalifier un viol en agression sexuelle en passant sous silence certains des éléments constitutifs de l'infraction, ce qui permet de juger les auteurs plus rapidement devant une juridiction correctionnelle plutôt que devant une cour d'assises, au terme de délais nécessairement plus longs.

Cette pratique, très critiquée par certaines associations, peut toutefois être favorable à la victime, notamment lorsque certains des éléments constitutifs du viol paraissent difficiles à établir et qu'une requalification des faits en agression sexuelle permet d'éviter d'exposer la victime au traumatisme que représenterait une audience criminelle suivie d'un acquittement. En outre, depuis la loi du 9 mars 2004 dite « Perben II », l'accord de la victime est nécessaire.

Toutefois, en autorisant expressément une telle pratique pour des raisons pragmatiques, **le législateur n'a jamais entendu diminuer corrélativement le droit des victimes à l'indemnisation de leur préjudice**. Or, tant les représentants de l'institution national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) que ceux de l'association nationale des avocats de victimes de dommages corporels (ANADAVI) ont dénoncé la pratique des juridictions tendant à minorer l'indemnisation des victimes de viol dont l'affaire a fait l'objet d'une correctionnalisation.

Vos rapporteurs ne peuvent qu'insister pour souligner **le caractère inadmissible d'une telle pratique** : les victimes ne sauraient faire les frais de décisions de procédure qui sont sans lien avec l'étendue du préjudice qu'elles ont subi et qui doit être réparé en totalité.

<p>Proposition n°8 : rappeler aux magistrats que la pratique de la correctionnalisation des viols ne saurait en aucun cas se traduire par une minoration de l'indemnisation du préjudice subi par la victime.</p>

2. Une nécessaire clarification de la notion d'ITT

Le droit pénal appréhende le préjudice subi par la victime à travers la notion d' « *incapacité totale de travail* » (ITT).

Cette notion correspond à la durée de la « *gêne réelle et globale éprouvée par la victime pour effectuer tous les gestes de la vie courante* » à la suite de violences volontaires dont elle a fait l'objet. En dépit de son nom, elle ne correspond en aucun cas à un arrêt de travail (il est donc possible de déterminer une ITT pour un enfant, une personne âgée ou un chômeur). Elle constitue un moyen d'évaluation des préjudices de la victime au plan judiciaire.

L'évaluation de l'ITT subie par la victime emporte plusieurs conséquences :

- elle détermine, pour un certain nombre d'infractions, la **qualification juridique de l'infraction et la peine encourue par l'auteur des faits**. Tel est en particulier le cas en matière de violences volontaires, pour lesquelles la gradation des peines encourues est fonction à la fois de l'existence d'une ou plusieurs circonstances aggravantes et de l'ITT subie par la victime ;

- elle constitue par ailleurs **une base pour l'évaluation du préjudice et l'allocation des dommages et intérêts** par la juridiction pénale ;

- enfin, elle constitue **l'un des critères de recevabilité de la demande d'indemnisation présentée devant la commission d'indemnisation des victimes (CIVI)**, la victime pouvant prétendre à une indemnisation intégrale de son préjudice sur le fondement de la solidarité nationale lorsque, notamment, elle a subi une atteinte à la personne qui « *a entraîné la mort, une incapacité permanente ou une incapacité de travail personnel égale ou supérieure à un mois* » (article 706-3 du code de procédure pénale – voir *infra*).

En dépit de ces enjeux très importants, il n'existe pas de définition juridique de l'ITT, qui demeure extrêmement floue pour un nombre important de médecins amenés à rédiger des certificats médicaux de coups et blessures.

L'absence de critères d'évaluation laisse ainsi perdurer **une très grande disparité** entre médecins dans la fixation de l'ITT pour un même type de lésion traumatique, voire parfois même pour un même médecin qui peut fixer une ITT différente à deux victimes présentant exactement les mêmes lésions traumatiques¹.

¹ Voir Geoffroy Lorin de la Grandmaison et Michel Durigon, « *incapacité totale de travail : proposition d'un barème indicatif* », dans *La Revue du praticien – médecine générale*, tome 20, janvier 2006.

En outre, comme l'ont souligné plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs, un nombre important de médecins continuent d'omettre le traumatisme psychologique subi par la victime, alors que celui-ci fait partie intégrante de la notion.

Cette difficulté est d'autant plus prégnante que la notion d'ITT au pénal est distincte des notions, retenues en droit de la responsabilité civile, de « *déficit fonctionnel temporaire* » et de « *déficit fonctionnel permanent* », dont les représentants de l'ANADAVI ont souligné qu'elles étaient plus restrictives.

Ce n'est que très récemment – octobre 2011 – que la Haute autorité de santé (HAS) a établi et diffusé un guide de **Recommandations pour la pratique clinique (RPC) pour la rédaction des certificats médicaux initiaux concernant une personne victime de violences**¹, tout en s'abstenant d'aborder la question de l'opportunité d'une évolution du cadre juridique.

Le cadre imparti à la présente mission d'information n'a pas permis à vos rapporteurs d'explorer de façon approfondie l'opportunité d'une évolution du droit en la matière. **À ce stade de leur réflexion, il leur paraît prudent de conserver la notion d'ITT**, qui en dépit de son imprécision revêt une dimension structurante en droit pénal et présente l'avantage d'être connue de l'ensemble des acteurs du procès pénal.

En revanche, il leur paraît indispensable **d'assurer une large diffusion aux Recommandations produites par la HAS et d'améliorer de façon significative la formation** de l'ensemble des professionnels de santé appelés à évaluer l'ITT subie par une victime dans le cadre de leur activité professionnelle, afin de mettre un terme aux inégalités de traitement entre victimes dans la reconnaissance de leur dommage.

Vos rapporteurs appellent à cet égard à un travail d'information et de formation conjoint entre le ministère de la justice et le ministère chargé de la santé.

En outre, comme l'a observé M. Jean Danet, maître de conférences à l'université de Nantes, de plus en plus de parquets sont à ce point réservés sur les appréciations d'ITT délivrées par certains médecins généralistes qu'ils sollicitent de plus en plus fréquemment une nouvelle appréciation par le service de médecine légale. Nul n'est besoin d'insister sur le risque d'engorgement de ces services qui pourrait en résulter si une telle pratique se généralisait.

¹ Ce guide peut être consulté à l'adresse suivante :
http://www.has-sante.fr/portail/upload/docs/application/pdf/2011-11/certificat_medical_initial_concernant_une_personne_victime_de_violences_-_recommandations.pdf.

Proposition n°9 : assurer une large diffusion, auprès des personnels de santé comme de l'ensemble des acteurs du procès pénal, du guide de *Recommandations pour la pratique clinique (RPC) pour la rédaction des certificats médicaux initiaux concernant une personne victime de violences* établi en octobre 2011 par la Haute autorité de santé.

Proposition n°10 : améliorer significativement la formation des médecins et des professionnels de santé appelés à évaluer l'ITT subie par la victime d'une infraction pénale.

3. Une question qui divise : l'opportunité de l'établissement d'un barème référentiel d'indemnisation

Le constat de l'extraordinaire disparité des pratiques en matière d'indemnisation sur l'ensemble du territoire paraît plaider par ailleurs pour l'élaboration d'un barème national d'indemnisation.

Vos rapporteurs ont toutefois pu constater au cours de leurs auditions que cette question, loin de faire consensus, suscitait une forte émotion et une farouche opposition chez les associations d'aide aux victimes.

Quel est l'état de la question ?

Il convient tout d'abord de distinguer nomenclature des préjudices et barème d'indemnisation :

- en juillet 2005, un groupe de travail présidé par M. Jean-Pierre Dintilhac, président de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation, a élaboré **une nomenclature des préjudices corporels**, qui est devenue un document de référence pour les professionnels comme pour les magistrats¹. Cette nomenclature vise à énoncer, par catégories et sous-catégories, les éléments qui doivent être retenus pour caractériser le préjudice subi par la victime afin de déterminer le montant des sommes qui lui sont dues (voir tableau). Elle contribue ainsi à favoriser la convergence des appréciations jurisprudentielles sur l'évaluation des préjudices corporels ;

- le barème, quant à lui, consiste à proposer, pour chacun des chefs de préjudice ainsi identifiés, un montant fixe ou une « fourchette » de montants d'indemnisation.

¹ Le garde des sceaux a en effet recommandé son application par l'ensemble des juridictions par une circulaire du 22 février 2007.

**Nomenclature des préjudices corporels établie par le groupe de travail dirigé
par M. Jean-Pierre Dintilhac**

Nomenclature des préjudices corporels de la victime directe	Nomenclature des préjudices corporels des victimes indirectes (victimes par ricochet)
<p>1°) <u>Préjudices patrimoniaux</u></p> <p>a) <i>préjudices patrimoniaux temporaires (avant consolidation)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - dépenses de santé actuelles - frais divers - pertes de gains professionnels actuels <p>b) <i>préjudices patrimoniaux permanents (après consolidation)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - dépenses de santé futures - frais de logement adapté - frais de véhicule adapté - assistance par tierce personne - pertes de gains professionnels futurs - incidence professionnelle - préjudice scolaire, universitaire ou de formation 	<p>1°) <u>Préjudices des victimes indirectes en cas de décès de la victime directe</u></p> <p>a) <i>préjudices patrimoniaux</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - frais d'obsèques - pertes de revenus des proches - frais divers des proches <p>b) <i>préjudices extra-patrimoniaux</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - préjudice d'accompagnement - préjudice d'affection
<p>2°) <u>Préjudices extra-patrimoniaux</u></p> <p>a) <i>préjudices extra-patrimoniaux temporaires (avant consolidation)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - déficit fonctionnel temporaire - souffrances endurée - préjudice esthétique temporaire <p>b) <i>préjudices extra-patrimoniaux permanents (après consolidation)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - déficit fonctionnel permanent - préjudice d'agrément - préjudice esthétique permanent - préjudice sexuel - préjudice d'établissement - préjudices permanents exceptionnels <p>c) <i>préjudices extra-patrimoniaux évolutifs (hors consolidation)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - préjudices liés à des pathologies évolutives 	<p>2°) <u>Préjudices des victimes indirectes en cas de survie de la victime directe</u></p> <p>a) <i>préjudices patrimoniaux</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - pertes de revenus des proches - frais divers des proches <p>b) <i>préjudices extra-patrimoniaux</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - préjudice d'affectation - préjudices extra-patrimoniaux exceptionnels

Dans son principe, l'établissement d'un tel barème est contraire à l'office du juge à qui il revient d'apprécier le préjudice *in concreto*, au vu des circonstances particulières de l'espèce. La Cour de cassation affirme ainsi que « *les juges du fond apprécient souverainement les divers chefs de préjudice qu'ils retiennent et les modalités propres à en assurer la réparation intégrale* »¹. En outre, il emporte le risque de subordonner la décision du juge à celle de l'expert.

À l'inverse, l'absence totale de référentiel est susceptible de conduire à d'importantes différences de traitement entre victimes, notamment en matière d'indemnisation des préjudices extrapatrimoniaux (souffrances endurées, préjudice esthétique, préjudice d'agrément, etc.).

Pour tenter de pallier cette difficulté, les juges se réfèrent en pratique à un certain nombre de barèmes : barèmes médicaux (barème du concours médical 2001, barème de la société de médecine légale et de criminologie, etc.), barèmes spécifiques pour certains accidents médicaux, barèmes d'organismes sociaux, tableaux de jurisprudence, etc. Des barèmes informels sont ainsi établis par chaque juridiction, afin de tenter d'harmoniser quelque peu les pratiques au sein d'un même tribunal.

Comme le relevaient notre collègue Alain Anziani et notre ancien collègue Laurent Bêteille dans leur rapport d'information consacré aux évolutions nécessaires du droit de la responsabilité civile, « *cette très grande diversité des barèmes a pour conséquence des divergences d'appréciation qui peuvent être très fortes sur des préjudices similaires, entre les différentes juridictions, selon le barème auquel elles ont chacune l'habitude de se référer plus facilement* »².

Pour y remédier, le rapport du groupe de travail du Conseil national de l'aide aux victimes (CNAV) sur l'indemnisation du dommage corporel, présidé par Mme Yvonne Lambert-Faivre³, avait proposé en 2003 la mise en place **d'un référentiel indicatif national, statistique et évolutif (RINSE)**, construit sur la base de la nomenclature établie en matière de préjudice corporel, et qui couvrirait toutes les sources d'accidents corporels. Ce référentiel centraliserait les évaluations des cours d'appel, en fourchette et en moyenne, et serait publié annuellement et diffusé auprès de toutes les cours d'appel.

Un tel référentiel n'a à ce jour pas été établi.

Toutefois, récemment, **la cour d'appel de Paris**, sous la direction de son premier président M. Jacques Degrandi, s'est engagée dans un travail **d'élaboration d'un barème indicatif de liquidation, établi à partir de la pratique de sa chambre spécialisée** dans les questions d'indemnisation des

¹ 1^{ère} chambre civile de la Cour de cassation, 20 février 1996.

² « *Responsabilité civile : des évolutions nécessaires* », rapport d'information n°558 (2008-2009) de MM. Alain Anziani et Laurent Bêteille, fait au nom de la commission des lois du Sénat, 15 juillet 2009, page 104.

³ Rapport sur l'indemnisation du dommage corporel, 15 juin 2003.

dommages et auquel elle a souhaité **associer l'ensemble des autres cours d'appel**. Ce travail tend à harmoniser le traitement du contentieux de la réparation du préjudice corporel, afin de mettre un terme aux disparités territoriales qui sont sources d'iniquité entre les victimes, et pourrait à terme **devenir un outil de référence pour l'ensemble des juridictions**.

Cette perspective suscite de très fortes inquiétudes chez les associations de victimes, qui font valoir qu'un tel barème est **contraire aux principes d'individualisation des préjudices et de la réparation intégrale**.

Les représentants d'assureurs, en revanche, y sont très favorables, invoquant un impératif de **prévisibilité** et de **transparence** pour les victimes.

Vos rapporteurs se sont longuement interrogés sur la façon de conjuguer le principe de réparation intégrale, qui repose nécessairement sur une analyse concrète et individualisée de la situation de la victime, et la recherche d'une harmonisation des pratiques des juridictions, dans un souci de justice et d'équité.

De ce point de vue, ils ne sauraient en aucun cas être favorables à l'établissement d'un barème fixe, qui déterminerait une somme forfaitaire pour chaque poste de préjudice.

En revanche, il leur semble que **la voie d'un référentiel purement indicatif, proposant pour chaque poste de préjudice une « fourchette » d'indemnisation dont le juge pourrait s'affranchir librement au vu de la situation particulière de la victime**, mérite d'être explorée. Ce référentiel serait réévalué périodiquement au vu des jurisprudences des juridictions.

Ils rejoignent en cela les conclusions du rapport d'information de MM. Alain Anziani et Laurent Bêteille précité, qui s'étaient prononcés pour l'adoption par décret d'un barème national d'invalidité, faisant l'objet d'une révision régulière et qui puisse servir de référence au juge dans son évaluation du dommage. Dans leur rapport, nos collègues observaient que *« le barème n'est destiné qu'à servir de référence au juge pour évaluer le préjudice allégué, afin de favoriser une certaine convergence statistique des évaluations. Il ne saurait lier son pouvoir souverain d'appréciation, mais il permet de l'informer utilement. Surtout, il garantit une meilleure égalité de traitement entre tous les justiciables »*¹.

Lors de leur audition, les représentantes de l'Union syndicale des magistrats (USM) se sont déclarées favorables à une telle solution souple. Dans la note qu'elles ont remise à vos rapporteurs, elles soulignent : *« l'USM est farouchement opposée à un barème d'indemnisation qui s'imposerait au juge. Une marge d'appréciation est absolument indispensable, afin de permettre de tenir compte de chaque situation individuelle, la loi fixant le principe de l'indemnisation de l'entier préjudice de la victime. Or, deux situations ne sont jamais exactement*

¹ Rapport précité, page 105.

similaires. C'est d'ailleurs, en 2003, le sens des conclusions du groupe de travail présidé par Yvonne Lambert-Faivre au sein du Conseil national d'aide aux victimes.

« Si une harmonisation est souhaitable pour éviter des disparités trop importantes d'un ressort à un autre et suivant le lieu de commission de l'infraction, des barèmes indicatifs, portant sur une analyse des taux d'indemnisation moyens, apparaît préférable. En outre, de tels barèmes permettent une évolution de la jurisprudence et une adaptation aux évolutions de la société ».

Proposition n°11 : diffuser un référentiel national d'indemnisation des préjudices corporels, qui ne lierait toutefois pas l'appréciation du juge.

D. MIEUX ACCOMPAGNER LES VICTIMES TOUT AU LONG DE LA PROCÉDURE PÉNALE

L'exercice par la victime de son droit à réparation ne s'arrête pas à la constitution de partie civile et à la formulation de sa demande de dommages et intérêts : celle-ci doit pouvoir suivre l'ensemble de la procédure et être informée des dates d'audience afin de pouvoir y assister et y être entendue. Pour cela, elle doit être accompagnée tout au long de ses démarches, le cas échéant assistée d'un avocat. Plusieurs solutions ont été expérimentées à cette fin au cours des années récentes.

1. Le JUDEVI : une fausse bonne idée

Sous la précédente législature, afin d'améliorer la prise en compte de la victime par les juridictions pénales, un magistrat avait été spécialement désigné afin d'informer la victime et de veiller au respect de ses droits.

Le décret n°2007-1605 du 13 novembre 2007 a institué un **juge délégué aux victimes (JUDEVI)**, dont la désignation et les attributions sont désormais définies aux articles D. 47-6-1 et suivants du code de procédure pénale.

Chargé de « *veiller à la prise en compte des droits reconnus par la loi aux victimes* », ce juge préside la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI). En outre, il est tenu de vérifier les conditions dans lesquelles les parties civiles sont informées de leurs droits, de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de dispositifs coordonnés d'aide aux victimes sur le ressort du TGI et d'établir un rapport annuel sur l'exercice de ses attributions.

Le décret du 13 novembre 2007 prévoyait de lui confier d'autres attributions mais une partie de ses dispositions ont été annulées par le Conseil d'État. Dans un arrêt du 28 décembre 2009, ce dernier a en effet estimé que les dispositions du décret autorisant le JUDEVI à adresser au juge de l'application des peines (JAP) des ordonnances afin de l'informer de la

situation d'une victime et celles permettant à ce magistrat, saisi par le JUDEVI, de compléter les obligations auxquelles le condamné est soumis et, le cas échéant, d'envisager la révocation du sursis avec mise à l'épreuve ou le retrait ou la révocation de la mesure d'aménagement de peine étaient susceptibles d'avoir une incidence sur les modalités d'exécution des peines et relevaient de ce fait du domaine réservé à la loi par l'article 34 de la Constitution. Le Gouvernement n'a toutefois jamais souhaité présenter au Parlement un projet de loi afin de donner une assise législative à ce juge.

L'institution de ce magistrat a d'emblée suscité de grandes réticences au sein du monde judiciaire, les magistrats faisant valoir que l'office du juge s'opposait par principe à ce qu'un magistrat puisse être dédié à l'une des parties.

De fait, les juridictions n'ont pas fait preuve d'un entrain particulier pour mettre en place ce JUDEVI et pour lui accorder la visibilité nécessaire.

D'après les éléments communiqués par les représentantes de l'USM, dans le courant de l'année 2009, les JUDEVI des 171 TGI ont été saisis de 978 demandes (soit une moyenne de 5,72 demandes par TGI dans l'année), qui ont donné lieu à 697 réponses (4,1 réponses par TGI), bon nombre d'entre elles étant en outre des décisions d'incompétence...

Six ans après sa création, l'institution du JUDEVI donne lieu à **un constat d'échec unanime**, qui n'a toutefois pas paru émouvoir outre mesure les personnes entendues par vos rapporteurs – les représentants de la commission nationale consultative des droits de l'homme ou du syndicat des avocats de France réaffirmant eux aussi leur opposition à cette institution. Il n'est plus guère que le ministère de la justice lui-même pour en défendre mollement le principe¹...

Dans ces conditions, vos rapporteurs préconisent de prendre acte de cet échec et d'en tirer les conséquences en supprimant le JUDEVI.

Comme l'observent les représentantes de l'USM, *« l'existence d'un JUDEVI n'a pas lieu de persister, s'agissant d'une coquille vide contribuant uniquement à complexifier les dispositifs pour les justiciables. Plus que d'un titre, c'est sans aucun doute de moyens qu'auraient besoin les juridictions pour jouer tout à la fois le rôle de coordination et de contrôle des actions des associations »*.

M. Jean Danet, maître de conférences à l'université de Nantes, a pour sa part souligné que, plus que d'un juge dédié, c'est de **dispositifs de concertation entre l'ensemble des magistrats** – parquet et siège – **et les partenaires extérieurs (avocats, associations)** dont a besoin la politique pénale d'aide aux victimes d'infractions. M. Jean Danet préconise la tenue, chaque année, d'une conférence pénale d'une journée entre l'ensemble de ces

¹ Voir à cet égard les observations du ministère de la justice au rapport de la Cour des comptes consacré à la politique d'aide aux victimes d'infractions pénales, rapport public annuel 2012, page 479.

professionnels afin de faire le point sur la prise en charge des victimes au sein de la juridiction.

Proposition n°12 : supprimer le JUDEVI.

2. Systématiser et pérenniser les bureaux d'aide aux victimes (BAV)

Créés progressivement au cours des dernières années, les bureaux d'aide aux victimes (BAV) ont été généralisés avec l'adoption du décret n°2012-681 du 7 mai 2012.

Gérés par des associations d'aide aux victimes mais installés au sein même des palais de justice, les BAV ont pour mission d'informer les victimes et de répondre aux difficultés qu'elles sont susceptibles de rencontrer tout au long de la procédure pénale, notamment à l'occasion de toute procédure urgente telle que la procédure de comparution immédiate.

À leur demande, ils renseignent les victimes sur le déroulement de la procédure pénale et les aident dans leurs démarches. Le cas échéant, ils les orientent vers le dispositif d'indemnisation auquel elles peuvent prétendre, comme le service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI) ou la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) (voir *infra*).

D'une manière générale, les BAV peuvent se voir chargés de délivrer aux victimes toutes les informations dont celles-ci peuvent être destinataires en application du code de procédure pénale.

L'article D. 47-6-15 du code de procédure pénale prévoit expressément qu'ils travaillent conjointement avec les huissiers et les barreaux locaux.

Enfin, lorsque la condamnation est rendue en présence de la partie civile, le BAV reçoit cette dernière à l'issue de l'audience, assistée le cas échéant par son avocat, pour l'informer notamment des modalités pratiques lui permettant d'obtenir le paiement des dommages et intérêts qui lui ont été alloués et, s'il y a lieu, des démarches devant être effectuées pour saisir le SARVI ou la CIVI ainsi que du délai dans lequel elles doivent intervenir : sur ce plan, ils se substituent aux bureaux d'exécution des peines (BEX) auxquels cette mission avait été confiée à titre subsidiaire (voir *infra*).

La généralisation des BAV a été confirmée dans la circulaire de politique pénale de la garde des sceaux du 19 septembre 2012, laquelle insiste notamment pour qu'une signalétique *ad hoc* soit mise en place au sein des juridictions afin de faciliter l'orientation des victimes et pour que les huissiers audienciers soient, à l'issue de l'audience, incités à y conduire les victimes ou à leur en indiquer l'emplacement.

Au 1^{er} août 2013, 129 BAV étaient ainsi opérationnels¹ dans les TGI. Ils devraient être 150 à la fin de cette année².

L'avis des personnes entendues par vos rapporteurs a été unanime sur **l'intérêt réel de ces bureaux d'aide aux victimes et l'opportunité de les généraliser**. Vos rapporteurs ont pu constater par eux-mêmes le fonctionnement de deux BAV lors de leurs déplacements au TGI de Lyon et au TGI d'Angers.

L'efficacité de ces structures dépendra toutefois de plusieurs éléments.

Tout d'abord, comme le relève en filigrane la circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012, il est nécessaire **d'intégrer pleinement les BAV dans les palais de justice** et de leur octroyer un emplacement qui soit à la fois visible et facilement accessible pour les victimes tout en assurant la confidentialité des échanges : vos rapporteurs ont pu constater au cours de leurs déplacements que cet enjeu d'architecture judiciaire était loin d'être anecdotique.

Par ailleurs, le fonctionnement des BAV au quotidien dépend très largement de la structure associative du ressort du tribunal. À titre d'exemple, alors que les BAV du Mans et d'Angers sont tenus par une unique association, le BAV de Lyon est pour sa part tenu « par roulement » par trois associations différentes, ce qui peut susciter ponctuellement des tensions ou des risques de perte d'informations comme l'a expliqué à vos rapporteurs M. Jacques Beaume, procureur général. Une **réflexion sur la structuration de ces BAV** sera sans doute nécessaire à l'issue des premiers retours d'expérience.

Enfin, comme l'ont observé les représentantes de l'USM, le bon fonctionnement des BAV dépendra de la **mise à disposition de personnels de greffe** habilités à consulter le bureau d'ordre national. En effet, la seule consultation du logiciel Cassiopée pour renseigner une victime sur l'état d'avancement de sa plainte ne peut être effectuée que par un personnel judiciaire habilité. Il sera donc nécessaire de dégager les emplois de personnels de greffe suffisants pour permettre aux BAV d'exercer pleinement leurs missions.

En tout état de cause, au vu des appréciations extrêmement positives dont ces bureaux font l'objet, vos rapporteurs ne peuvent que préconiser la pérennisation de ces bureaux d'aide aux victimes, accompagnée du dégagement des moyens nécessaires à leur bon fonctionnement.

¹ Ils n'étaient que 50 au 31 décembre 2012.

² Il y a à l'heure actuelle 161 TGI dont sept ultra-marins, ainsi que quatre tribunaux de première instance (TPI).

Proposition n°13 : pérenniser les bureaux d'aide aux victimes (BAV) en leur donnant les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement.

3. Sanctuariser les crédits alloués aux associations d'aide aux victimes

Plus largement, le bon fonctionnement des BAV et, au-delà, la qualité de l'accompagnement offert aux victimes reposent très largement sur l'intervention des associations d'aide aux victimes, dont vos rapporteurs tiennent à souligner le rôle inestimable.

En 2012, les 173 associations locales d'aide aux victimes conventionnées par les cours d'appel ont aidé 293 477 personnes dont 216 924 victimes d'infractions pénales (215 331 victimes en 2011) et plus de 40 000 victimes ont été accueillies au sein des BAV¹.

Or ces associations sont depuis plusieurs années **fragilisées par les importantes diminutions des crédits alloués tant par l'État que par les autres acteurs publics (collectivités locales notamment)**.

M. Jacques Degrandi, premier président de la cour d'appel de Paris, a ainsi fait part de son inquiétude face à la situation matérielle de nombre de ces associations. Sur les 13 associations d'aide aux victimes relevant du ressort de la cour d'appel de Paris, deux sont quasiment en procédure d'alerte et une a déposé son bilan. Le département de Seine-et-Marne risque, à terme, de ne plus être couvert par un réseau viable. Les autres associations rencontrent des difficultés récurrentes et sont très prudentes dans leur gestion.

Comme il l'a rappelé, **plus de 90% des charges des associations sont représentées par les coûts salariaux** : il leur est par conséquent difficile d'innover ou d'accepter des missions nouvelles sans aide financière complémentaire ou sans le recours à des bénévoles.

S'agissant des seuls BAV, **la dotation de l'État (20 000 euros par an par BAV) paraît largement insuffisante**, alors que les associations ont besoin de juristes mais aussi de psychologues dont le recrutement peut s'avérer difficile.

La fragilité financière des associations d'aide aux victimes a également été relevée par la Cour des comptes dans son rapport annuel pour 2012. Cette dernière y note que « *les associations bénéficient jusqu'à présent de diverses subventions, en plus de celle allouée par le ministère dans le ressort de chaque cour d'appel. La coordination et la complémentarité de ces financements sont relativement mal assurées, ce qui conduit à une méconnaissance de la réalité de la situation financière des associations par les autorités judiciaires. Il est vrai que,*

¹ Programme annuel de performances de la mission « justice », annexé au projet de loi de finances pour 2014.

depuis 2009, les collectivités locales se sont retirées, partiellement sinon en totalité, du subventionnement. De plus, la perspective d'une baisse d'environ 10% de la dotation du ministère de la justice destinée aux associations renforce l'incertitude, malgré les objectifs ambitieux fixés par le ministère de la justice pour consolider le maillage territorial, assurer la mise en place des bureaux d'aide aux victimes au sein de chaque tribunal de grande instance et développer la polyvalence de leurs prestations »¹.

Vos rapporteurs ne peuvent dans ces conditions que s'associer aux recommandations de la Cour des comptes tendant à donner aux pouvoirs publics une plus grande visibilité sur la situation des associations d'aide aux victimes et, en tout état de cause, préconiser que les crédits alloués à ces dernières par l'État fassent désormais l'objet d'une sanctuarisation.

Proposition n°14 : sanctuariser les crédits alloués par l'État aux associations d'aide aux victimes.

4. L'accompagnement des victimes dans le cadre des procès d'assises

Les procès d'assises, auxquelles sont jugées les affaires les plus sordides et les plus douloureuses, soulèvent la question particulière de l'accompagnement dont les victimes sont susceptibles de bénéficier dans ce cadre procédural si particulier et lors de ces audiences qui peuvent durer plusieurs jours d'affilée.

M. Alain Boulay, président de l'association Aide aux parents d'enfants victimes (APEV), et les représentants de la fédération pour l'aide et le soutien aux victimes de la violence (FPASVV) ont alerté vos rapporteurs sur la grande solitude des victimes lors de ces procès qui, en outre, se déroulent parfois loin de leur domicile.

M. Alain Boulay a notamment évoqué la question de la prise en charge des frais engagés par les victimes à ces occasions, observant que celle-ci relève à l'heure actuelle de la décision de chaque juridiction. Il a ainsi dressé un parallèle entre le procès de Michel Fourniret, à l'occasion duquel les dix familles victimes se sont vu proposer la prise en charge des frais avancés, tandis qu'à la même époque, une famille victime dans une affaire moins médiatique n'a bénéficié d'aucune aide... Il a souhaité qu'une procédure uniforme puisse être mise en œuvre, afin de permettre aux victimes de savoir à qui s'adresser et faire valoir leurs droits tout au long de la procédure.

¹ Cour des comptes, rapport public annuel 2012, page 463.

Vos rapporteurs ne peuvent que soutenir cette demande qui leur paraît relever de l'équité élémentaire et met en évidence la nécessité de tenir compte de la situation particulière des victimes parties civiles aux procès de cours d'assises.

Proposition n°15 : clarifier les conditions de prise en charge des frais avancés par les victimes dans le cadre des procès d'assises.

E. CONJUGUER RESPONSABILISATION DE L'AUTEUR ET PROTECTION DE LA VICTIME

De nombreux dispositifs ont été adoptés au cours des récentes années pour inciter l'auteur à s'acquitter de ses obligations à l'égard de la victime. Leur mise en œuvre est toutefois fragilisée par les manques d'effectifs et la surcharge chronique des juridictions pénales et des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) : il est donc nécessaire de réfléchir à des solutions complémentaires et innovantes.

1. Une prise en compte croissante de la victime dans le cadre du prononcé et de l'exécution des peines

Le législateur a multiplié les dispositions permettant à l'autorité judiciaire de faire de la victime et de la réparation de son préjudice un élément structurant de la peine ou de son exécution.

Au cours de la procédure de jugement, le juge peut décider **d'ajourner le prononcé de la peine** lorsqu'il apparaît, notamment, que le dommage causé est en voie d'être réparé (articles 132-60 et suivants du code pénal). Dans ce cas, il fixe dans sa décision la date à laquelle il sera statué sur la peine. En pratique, lorsque la victime a été indemnisée avant l'audience de renvoi, le juge dispense de peine la personne poursuivie, comme l'y autorise dans ce cas l'article 132-59 du code pénal.

Le tribunal peut également condamner un prévenu à un **sursis avec mise à l'épreuve (SME)** : dans ce cas, la juridiction de jugement ou le juge d'application des peines (JAP) peut imposer au condamné l'obligation de « *réparer en tout ou en partie, en fonction de ses facultés contributives, les dommages causés par l'infraction, même en l'absence de décision sur l'action civile* » (article 132-45 du code pénal).

Enfin, la loi n°2007-297 de prévention de la délinquance du 5 mars 2007 a créé la **peine de sanction-réparation**, qui consiste dans l'obligation faite au condamné de procéder, dans le délai et selon les modalités fixées par la juridiction, à l'indemnisation du préjudice de la victime. Lorsqu'elle prononce la peine de sanction-réparation, la juridiction doit fixer la durée maximale de l'emprisonnement, qui ne peut excéder six mois, ou le montant maximal de l'amende, qui ne peut excéder 15 000 euros,

dont le JAP pourra ordonner la mise à exécution en tout ou partie si le condamné ne respecte par l'obligation de réparation (article 131-8-1 du code pénal).

L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante permet également à la juridiction de jugement de condamner le mineur auteur des faits à une **mesure de réparation directe ou indirecte**. Lors de son audition, Mme Marie-Pierre Hourcade, présidente de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), a regretté la réticence des services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) à s'engager dans la mise en œuvre de mesures de réparation directe, alors même que, lorsque la victime est d'accord, ce type de mesures donne de bons résultats.

Enfin, au stade de l'application des peines, les efforts faits par le condamné pour indemniser les victimes peuvent être pris en compte pour l'octroi d'une mesure de **libération conditionnelle** ou d'une **réduction de peine** supplémentaire (articles 721-2 et 729 du code de procédure pénale). La réparation du dommage peut également être une des conditions d'exécution d'un **placement sous surveillance électronique** (article 723-10 du code de procédure pénale).

Les magistrats rencontrés par vos rapporteurs ont souligné l'intérêt de ces dispositifs qui permettent de conjuguer la sanction avec la responsabilisation du condamné. Mme Chantal Lollic, vice-présidente chargée de l'application des peines au TGI d'Angers, a ainsi indiqué qu'environ deux tiers des auteurs condamnés à un sursis avec mise à l'épreuve accompagné de l'obligation d'indemniser la victime s'acquittaient de leur obligation en totalité.

Plusieurs interlocuteurs en ont toutefois souligné les **limites liées à la disponibilité des conseillers d'insertion et de probation** chargés de veiller à l'exécution de ces mesures.

Votre commission des lois a, à de nombreuses reprises, eu l'occasion de s'alarmer de la **situation de surcharge chronique des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)**, qu'elle avait dénoncée notamment à l'occasion de l'examen de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Au 1^{er} janvier 2011, un conseiller d'insertion et de probation (CIP) suivait en moyenne 88,4 personnes placées sous main de justice, alors que la norme européenne retient pour objectif un ratio de 60 personnes par conseiller. En outre, cette proportion recouvre de fortes disparités : à la date du déplacement de vos rapporteurs, le SPIP du Rhône comptait environ 140 condamnés par conseiller, celui d'Angers entre 120 et 130.

Dans le cadre de la présentation du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, la garde des sceaux a annoncé la création de 300 postes de CIP dans le projet de loi de finances pour 2014, et de 150 postes supplémentaires dans le projet de loi de

finances pour 2015. Ces emplois supplémentaires permettront de desserrer quelque peu les contraintes qui pèsent sur le fonctionnement des SPIP.

En outre, il est nécessaire de former les conseillers d'insertion et de probation à ces problématiques : comme l'a souligné Mme Claire Jacquin, vice-présidente chargée de l'application des peines au TGI de Villefranche-sur-Saône, la mise en œuvre de l'obligation d'indemniser la victime implique que le conseiller d'insertion et de probation prenne l'initiative de vérifier les ressources de l'auteur, au besoin de se procurer ses contrats de travail, etc., et qu'il s'assure que le condamné s'est effectivement acquitté de son obligation. Elle a également regretté que les dossiers d'application des peines soient souvent insuffisamment documentés pour permettre au JAP de veiller à l'exécution de cette obligation.

Vos rapporteurs souhaitent qu'un effort de formation et de sensibilisation supplémentaire auprès des personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation soit porté rapidement sur cette question essentielle.

Proposition n°16 : sensibiliser les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation aux conditions d'exécution par le condamné de l'obligation d'indemniser la victime, prononcée dans le cadre d'une peine ou d'un aménagement de peine.

2. L'intérêt des bureaux d'exécution des peines (BEX) pour l'exécution des décisions de justice

Une grande partie des tribunaux de grande instance (129 en 2012) sont à l'heure actuelle dotés d'un bureau d'exécution des peines (BEX).

Consacrés par un décret du 13 décembre 2004, les BEX ont pour mission d'informer la personne condamnée sur la décision pénale rendue (peines prononcées, dispositions civile, voies de recours), de l'inciter à accepter un premier acte de mise à exécution de la peine ainsi qu'à s'acquitter volontairement des dommages et intérêts dus aux parties civiles. Les BEX sont notamment tenus d'expliquer au condamné les conséquences du non-paiement volontaire des dommages et intérêts, et, le cas échéant, d'informer les parties civiles sur leurs droits.

Si cette dernière mission a vocation à devenir résiduelle sous l'effet de la généralisation des bureaux d'aide aux victimes (voir *supra*), les BEX jouent néanmoins un rôle important auprès des auteurs d'infractions en les incitant à s'acquitter de leurs obligations à l'égard des victimes.

Or, les BEX font à l'heure actuelle les frais d'importantes réductions d'effectifs. De ce fait, le nombre de BEX est passé de 140 en 2011 à 129 en 2012.

Les magistrats s'entendent pourtant pour reconnaître l'intérêt de ces bureaux dans l'exécution des décisions de justice. D'après les éléments d'information communiqués par le ministère de la justice, le BEX apparaît en particulier très efficace pour les audiences correctionnelles à juge unique, les CRPC et la notification des ordonnances pénales.

Comme l'ont observé les représentantes de l'USM, la loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012 prévoyait dans son annexe la création de 207 emplois de catégories B et C afin de soutenir la généralisation des BEX. Or ces créations de poste n'ont jamais fait l'objet d'ouvertures de crédits correspondantes en loi de finances.

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit certes la création de 40 emplois de catégorie C pour l'exécution des peines et les BEX, mais sans identifier lesquels de ces emplois seront spécifiquement dédiés à ces derniers.

Vos rapporteurs ne peuvent qu'attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de ne pas abandonner ces structures qui peuvent jouer un rôle important dans l'exécution par l'auteur de ses obligations à l'égard de la victime.

Proposition n°17 : affecter les effectifs nécessaires au fonctionnement des bureaux d'exécution des peines (BEX).

3. Faciliter l'indemnisation des victimes grâce à l'exécution des peines de confiscation

La loi n°2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale a profondément rénové le régime des saisies pénales, en permettant au parquet ou au juge d'instruction d'ordonner les mesures nécessaires pour garantir l'exécution de la peine de confiscation que la juridiction de jugement pourrait prononcer. La gestion des biens saisis a été confiée à la nouvelle Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), opérationnelle depuis le 4 février 2011.

Dans ce cadre, la loi du 9 juillet 2010 a introduit dans le code de procédure pénale un article 706-164 qui dispose que « *toute personne physique qui, s'étant constituée partie civile, a bénéficié d'une décision définitive lui accordant des dommages et intérêts en réparation du préjudice qu'elle a subi du fait d'une infraction pénale ainsi que des frais [non payés par l'État et exposés par la partie civile] et qui n'a pas obtenu d'indemnisation ou de réparation [auprès des CIVI] ou une aide au recouvrement [en application du SARVI] peut obtenir de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués que ces sommes lui soient payées prioritairement sur les biens de son débiteur dont la confiscation a été décidée par décision définitive* ».

Afin de mettre en œuvre ces dispositions, l'Agence s'est rapprochée de l'INAVEM afin de faire connaître ce nouveau dispositif auprès des victimes. Elle a par ailleurs, dès le 14 avril 2011, conclu un protocole avec le FGTI afin de lui permettre de savoir si le demandeur a été indemnisé par la CIVI ou au titre du SARVI. Enfin, elle a intégré cette question aux formations qu'elle délivre aux magistrats.

Ce dispositif est récent et n'a encore donné lieu qu'à un nombre limité d'applications. Dans le ressort de la cour d'appel de Lyon, une victime a ainsi pu être indemnisée de plusieurs préjudices à partir du produit de la vente avant jugement du véhicule saisi.

Par ailleurs, un tiers des restitutions ordonnées par les juridictions le sont au profit des victimes ou des parties civiles.

Vos rapporteurs souhaitent qu'un tel dispositif puisse se développer, car il constitue sans aucun doute un moyen efficace de concilier la sanction du condamné avec les droits des victimes qui se trouvent ainsi rapidement indemnisées.

À cette fin, il conviendrait d'inciter les magistrats, lorsqu'ils prononcent une peine de confiscation, à **informer spécialement les parties civiles de leur droit d'obtenir le paiement des dommages et intérêts auprès de l'AGRASC** sur le fondement de l'article 706-164 du code de procédure pénale précité.

Proposition n°18 : mieux informer les acteurs du procès pénal et les victimes d'infractions pénales de la possibilité qu'ont ces dernières d'obtenir le paiement des dommages et intérêts sur les biens confisqués de l'auteur condamné.
--

En outre, ce dispositif pourrait être complété. En effet, à l'heure actuelle, l'AGRASC n'assure que l'exécution des décisions de confiscation portant sur des biens dont la gestion lui a été confiée au stade de la saisie, ainsi que de certains biens complexes pour lesquels elle est susceptible d'apporter une plus-value. Un grand nombre de biens susceptibles d'être confisqués (notamment les véhicules immobilisés en application de l'article L. 325-1-1 du code de la route) relèvent en revanche de la compétence du **service des domaines**.

Dans un souci de cohérence et d'efficacité, vos rapporteurs estiment que la possibilité ouverte à la victime d'obtenir le paiement des dommages et intérêts alloués par la juridiction de jugement à partir de la vente des biens de l'auteur des faits ayant fait l'objet d'une décision définitive de confiscation devrait être étendue aux biens confisqués susceptibles de relever du service des domaines.

Proposition n°19 : étendre le dispositif d'indemnisation des victimes à partir du produit de la vente des biens confisqués de l'auteur aux biens relevant de la compétence du service des domaines.

4. Confier à un organisme collecteur un rôle d'interface entre la victime et l'auteur condamné

Les pouvoirs publics ont multiplié les dispositifs tendant à inciter l'auteur des faits à s'acquitter de ses obligations à l'égard de la victime ou à faciliter l'indemnisation de cette dernière grâce à l'exécution des décisions de confiscation (voir *supra*).

Que faire, toutefois, en cas d'inertie de la personne condamnée ?

À l'heure actuelle, une victime qui s'est vue allouer des dommages et intérêts par décision d'une juridiction pénale peut mettre en œuvre l'ensemble des voies d'exécution prévues par le code de procédure civile.

M. Maxime Cessieux, représentant le syndicat des avocats de France, a toutefois souligné le caractère souvent insurmontable de ces procédures pour nombre de victimes qui ne sont, en outre, souvent pas en mesure de s'acquitter des frais d'huissier demandés (les frais demandés pour une saisie sur compte peuvent s'élever à 400 euros par exemple).

En outre, comme l'a expliqué M. Patrick Auger, président de l'association ADAVIP 53 mais également huissier de justice à Laval, 80% de ces auteurs « récalcitrants » sont en réalité insolvable. Une partie d'entre eux se trouve déjà en situation de surendettement. Dans de telles situations, il est rare que la victime obtienne le versement des dommages et intérêts auxquels elle peut prétendre...

L'attention de vos rapporteurs a également été appelée sur la situation des victimes de faits pour lesquels l'auteur s'est vu condamné à une longue peine d'emprisonnement. Dans ce cas, l'indemnisation des parties civiles se fait à partir du « pécule » du condamné, dont une part est spécifiquement réservée à cet effet. L'article 728-1 du code de procédure pénale prévoit à cet égard que « *les sommes destinées à l'indemnisation des parties civiles leur sont versées directement, sous réserve des droits des créanciers d'aliments, à la demande du procureur de la République, par l'établissement pénitentiaire* ».

Plusieurs interlocuteurs ont attiré l'attention de vos rapporteurs sur le fait que ces dispositions, favorables dans leur principe aux victimes, aboutissaient en pratique à des solutions insatisfaisantes, compte tenu de la situation d'indigence dans laquelle se trouvent une part importante des détenus et de la difficulté à développer le travail en prison¹ - la victime

¹ Voir à ce sujet notamment le bilan de l'application de la loi pénitentiaire dressé par notre ancienne collègue Nicole Borvo Cohen-Seat et de notre collègue Jean-René Lecerf au nom de votre commission

recevant sur son compte bancaire, tous les mois pendant des années, des sommes extrêmement modestes (parfois de l'ordre d'à peine un ou deux euros).

Vos rapporteurs estiment nécessaire de **mettre un terme à cette « triple peine »** qui fait peser sur la victime, outre le souvenir de l'infraction et le poids du parcours judiciaire ayant abouti à la condamnation de l'auteur des faits, le rappel régulier de sa situation par le versement pendant de trop longs mois de sommes manifestement sans proportion avec le préjudice qu'elle a subi.

Comme l'ont plaidé plusieurs personnes entendues, la victime devrait pouvoir bénéficier d'un « **droit à l'oubli** » et ne pas se voir rappeler sans cesse qu'elle a, un jour, été victime d'une infraction pénale.

C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs préconisent **la mise en place d'un organisme collecteur chargé de jouer un rôle d'interface entre l'auteur des faits et la victime** : en l'absence de paiement volontaire de la part de l'auteur, cette dernière pourrait s'adresser à cet organisme, munie de la décision pénale lui octroyant des dommages et intérêts, et en obtenir le versement – à charge ensuite pour cet organisme de se retourner contre l'auteur des faits pour en obtenir le remboursement.

Cette solution a été plébiscitée par de nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs, et notamment par M. Jacques Degrandi, premier président de la cour d'appel de Paris.

Compte tenu de l'expérience acquise par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) sur des missions comparables et de la qualité reconnue de son action, vos rapporteurs proposent que cette nouvelle mission lui soit confiée.

Proposition n°20 : confier à un organisme collecteur le soin de jouer le rôle d'interface entre la victime et l'auteur des faits lorsque ce dernier ne s'est pas acquitté volontairement du paiement des dommages et intérêts auxquels il a été condamné. Cette mission pourrait être confiée au FGTI.

La création d'un tel organisme collecteur s'inscrirait dans la continuité des dispositifs existants visant à permettre l'indemnisation des victimes des dommages les plus lourds ou se trouvant dans une situation particulièrement difficile sur le fondement de la solidarité nationale.

II. POUR UNE RATIONALISATION ET UNE SIMPLIFICATION DES CONDITIONS D'ACCÈS À L'INDEMNISATION AU TITRE DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE

A. L'INDEMNISATION DES VICTIMES PAR LA SOLIDARITÉ NATIONALE : UNE COMPLEXITÉ DE DISPOSITIFS NÉE DE L'EMPILEMENT DE RÉFORMES SUCCESSIVES

1. Des dispositifs nombreux, progressivement mis en place

a) Les dispositifs applicables à toutes les victimes d'infractions pénales

« 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. »¹ : notre ancien collègue Edgar Thailhades, rapporteur au Sénat de la loi du 3 janvier 1977 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels, justifie ainsi la création d'un système d'indemnisation des victimes d'infractions pénales fondé sur la solidarité nationale.

Cette évolution est commune aux pays européens. La convention européenne du 24 novembre 1983, relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes², conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe a recommandé aux États parties de prendre en charge l'indemnisation des victimes d'infractions pénales lorsque l'auteur est demeuré inconnu ou est insolvable³. Cette convention a été ratifiée par la France le 29 mai 1990.

De l'avis d'une majorité de personnes entendues, les dispositifs créés en France sont **protecteurs** et **complets** ; ils résultent de plusieurs lois, adoptées au cours des trente dernières années.

Ils sont régis par les articles 706-3 à 706-15-2 du code de procédure pénale⁴.

Ils permettent à certaines victimes particulièrement touchées ou fragiles de voir leur préjudice indemnisé par la solidarité nationale, y compris en l'absence de poursuites pénales contre l'auteur.

L'indemnisation est accordée par la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) et versée par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

¹ Rapport n° 312 (1975-1976) sur le projet de loi garantissant l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction, p. 4.

² <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/116.htm>

³ « Considérant qu'il est nécessaire d'introduire ou de développer des régimes de dédommagement de ces victimes par l'État sur le territoire duquel de telles infractions ont été commises, notamment pour les cas où l'auteur de l'infraction est inconnu ou sans ressources ».

⁴ Pour la partie réglementaire, les articles R. 50-1 à R. 50-28 du code de procédure pénale sont applicables.

- Le dispositif de l'article 706-3 du code de procédure pénale

Créé par la loi du 3 janvier 1977, ce dispositif a fait l'objet d'une **refonte complète** par la loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions¹, qui en a largement ouvert les conditions d'accès.

L'article 706-3 du code de procédure pénale pose le principe d'une **indemnisation intégrale² des dommages résultant des atteintes à la personne**, lorsque ce dommage est la conséquence de faits présentant **le caractère matériel d'une infraction**, qu'elle soit volontaire ou non. Ces dispositions permettent donc d'indemniser une victime en l'absence de poursuites pénales et même si l'auteur n'a pas été identifié ou ne peut être poursuivi : s'il est déclaré irresponsable par exemple³, ou si l'action publique est éteinte⁴.

Cette indemnisation est subordonnée à une condition de gravité objective, les faits devant avoir entraîné « *la mort, une incapacité permanente⁵ ou une incapacité totale de travail personnel égale ou supérieure à un mois* ».

Les victimes de **certaines infractions, définies par cet article⁶, sont également éligibles sans condition de gravité du dommage**. Les articles listés sont relatifs aux agressions sexuelles (art. 222-22 à 222-30 du code pénal), aux atteintes sexuelles sur mineurs de quinze ans (art. 222-25 à 222-27 du code pénal), à la réduction en esclavage ou en servitude ainsi qu'à la traite des êtres humains (art. 224-1 A à 224-1 C, 225-4-1 à 225-4-5, 225-14-1 et 225-14-2 du code pénal).

Enfin, la victime doit être de **nationalité française** ; dans le cas contraire, le dommage doit avoir eu lieu **sur le territoire français⁷**.

Le principe d'une réparation diminuée en raison de la **faute de la victime**, présent dès la loi du 3 janvier 1977, a donné lieu à une jurisprudence abondante. Après avoir retenu une appréciation qui confinait parfois à une appréciation morale du comportement de la victime, la Cour de cassation a posé le principe selon lequel **la faute de la victime devait être en relation directe avec le dommage⁸**. Les représentants de l'Association nationale des avocats de victimes de dommages corporels (ANADAVI) se sont déclarés favorables à une clarification de la loi en ce sens.

¹ Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1991.

² Pour une illustration récente : Civ., 2^{ème}, 7 février 2013, n° 12-13.303.

³ Civ. 2^{ème}, 30 novembre 2000, n° 99-19.848.

⁴ En raison de la mort du prévenu par exemple.

⁵ L'absence de mention d'un pourcentage d'incapacité permanente signifie donc que dès qu'une personne a subi au moins 1% d'incapacité permanente, elle est éligible : Civ, 2^{ème}, 3 octobre 2013, n° 12-25.866.

⁶ Cette liste d'infractions a été ajoutée par la loi n°85-1407 du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal.

⁷ Pour une victime française, la commission de l'infraction peut avoir eu lieu à l'étranger.

⁸ Civ., 2^{ème}, 5 juillet 2006, pourvoi n° 05-11.317.

- Le dispositif de l'article 706-14 du code de procédure pénale

L'article 706-14 du code de procédure pénale a été créé par la loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes.

C'est un dispositif d'indemnisation destiné aux victimes d'une **atteinte aux biens ainsi qu'à certaines victimes d'atteintes aux personnes**. Comme pour l'article 706-3, l'éligibilité au dispositif n'est pas subordonnée à des poursuites pénales contre l'auteur des faits.

En premier lieu, le demandeur doit avoir été victime d'une infraction listée par cet article, soit le vol, l'escroquerie, l'abus de confiance, l'extorsion de fonds ou la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à la victime.

Cette indemnisation est accessible **sous conditions de ressources** : la victime ne peut être indemnisée que si ses ressources sont inférieures au plafond de l'aide juridictionnelle partielle - soit 1393 euros -, ses charges de famille éventuelles étant prises en compte, le cas échéant¹.

L'accès au dispositif est enfin subordonné au fait que la victime n'arrive pas à bénéficier d'une indemnisation de son préjudice, et que la victime se trouve de ce fait dans « *une situation matérielle ou psychologique grave* ».

Cet article est par ailleurs **complémentaire du dispositif de l'article 706-3** : les victimes d'une atteinte à la personne ne pouvant bénéficier de cet article, parce que s'étant vu reconnaître une incapacité temporaire de travail inférieure à 30 jours ou n'ayant pas eu d'incapacité permanente, sont expressément éligibles au dispositif de l'article 706-14, dans les mêmes conditions qu'exposé ci-dessus.

L'indemnisation peut aussi être réduite en raison de la faute de la victime, selon les mêmes conditions que celles de l'article 706-3 précité.

Contrairement à ce dernier, cette indemnisation est **plafonnée**, puisque l'indemnisation ne peut être égale au maximum qu'au **triple du montant mensuel du plafond de ressources** prévu par l'article 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle partielle.

- Le dispositif de l'article 706-14-1 du code de procédure pénale

L'article 706-14-1 du code de procédure pénale a été introduit par la loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines : il vise à indemniser spécifiquement les personnes victimes de la **destruction par incendie d'un véhicule terrestre à moteur**.

¹ Le plafond est majoré de 167 euros pour les deux premiers enfants à charge, et de 106 euros pour les personnes suivantes.

Cet article est une déclinaison du mécanisme de l'article 706-14 du code de procédure pénale précité, en étant moins restrictif : il n'est plus exigé de rapporter l'existence d'une situation matérielle ou psychologique grave et le plafond de ressources a été porté à **une fois et demie** le plafond de l'aide juridictionnelle.

Cette indemnisation n'est cependant possible que si le propriétaire a respecté les dispositions relatives à l'immatriculation du véhicule et du contrôle technique ainsi qu'aux obligations d'assurance de responsabilité civile du véhicule¹.

En tout état de cause, le dommage doit avoir eu lieu sur le **territoire national**.

Les victimes indemnisées en 2011 par le FGTI se répartissent de manière très inégale entre les trois mécanismes : **70%** des victimes indemnisées par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions l'ont été sur le fondement de l'article 706-3, **26%** sur le fondement de l'article 706-14, l'article 706-14-1 n'ayant concerné que **4%** des victimes indemnisées.

Source : FGTI

- Le service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI)

Le service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI), régi par les articles 706-15-1 et 706-15-2 du code de procédure pénale, s'inscrit dans une logique différente des trois mécanismes précités.

Il a été créé par la loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines : il vise à **faciliter pour les victimes le recouvrement des dommages et intérêts et des frais de procédure alloués par la juridiction pénale**.

Ce dispositif résultait d'un constat : certaines victimes éprouvent de grandes difficultés à obtenir le paiement de ces sommes par les auteurs, y compris quand il s'agit de sommes modestes (voir *supra*)².

Dès lors, si deux mois après une décision définitive condamnant un auteur à des dommages et intérêts, celui-ci ne les a pas versés, la victime peut saisir le FGTI, qui gère le SARVI. Si les dommages et intérêts sont inférieurs à **1 000 euros**, le Fonds verse immédiatement la somme. Si la somme est supérieure, le Fonds accorde au plus **30%** de la somme, plafonnée à **3 000 euros**. Le Fonds se retourne ensuite contre l'auteur de l'infraction.

¹ Art. L. 211-1 du code des assurances.

² Outre l'insolvabilité de l'auteur, la crainte de représailles, le refus de prendre contact avec l'auteur ou la crainte de procédures coûteuses et longues sont autant de motifs qui peuvent conduire la victime à renoncer aux dommages et intérêts.

Ce dispositif consiste donc à **désintéresser la victime en lui évitant ainsi les démarches de recouvrement des dommages et intérêts auprès de l'auteur**, mais la victime ne pourra pas ensuite demander une indemnisation à une CIVI de son préjudice : les deux dispositifs sont **exclusifs** l'un de l'autre¹.

La victime doit saisir le FGTI dans un délai maximal d'un an après le jour où la décision définitive a été rendue. Sinon, elle est forclose, le Fonds pouvant toutefois la relever de forclusion « *pour tout motif légitime* ». La victime n'a cependant qu'un mois pour demander au président du TGI de la relever de sa forclusion en cas de refus du Fonds de le faire².

Lors des auditions, ce dispositif a été souvent présenté par les interlocuteurs de vos rapporteurs comme « *la voiture balai* » du dispositif d'indemnisation : il permet en effet de prendre en charge les victimes qui ne peuvent être indemnisées au titre des articles 706-3, 706-14 ou 706-14-1 du code de procédure pénale.

b) L'existence parallèle de dispositifs ad hoc

En parallèle des mécanismes visant à prendre en compte l'ensemble des victimes, le législateur a souhaité prendre en compte plus particulièrement **certaines catégories de victimes**, en raison de la gravité du préjudice subi ou du nombre particulièrement élevé de victimes d'un même dommage. Des dispositifs *ad hoc* ont été mis en place pour ces victimes, qui, dès lors, ne peuvent prétendre à une indemnisation sur le fondement des dispositifs de droit commun précités.

- L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

L'exemple le plus emblématique est celui visant à indemniser les **victimes d'actes de terrorisme**, institué par la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.

Les articles L. 126-1 et L. 422-1 à L. 422-6 du code des assurances définissent ce régime particulier.

Ces victimes bénéficient d'une indemnisation **intégrale** du préjudice subi³ et d'une prise en charge complète : le procureur de la République ou les autorités diplomatiques et consulaires informent sans délai le FGTI des circonstances de l'évènement et de l'identité des victimes. Le Fonds contacte alors les victimes et les aide dans leurs démarches, dans le cadre d'une procédure purement administrative.

¹ Civ., 2^{ème}, 4 juillet 2013, n° 12-23.621 : « *la victime admise au bénéfice du Service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI) sur le fondement d'une condamnation à être indemnisée, n'est pas recevable à saisir une commission d'indemnisation des victimes aux fins d'indemnisation.* »

² Art. 706-15-2 alinéa 2 du code de procédure pénale.

³ L. 422-1 du code des assurances.

La victime n'est soumise à aucune condition de délai ou de forme pour accepter l'offre du Fonds. Elle dispose d'un droit de rétractation. Enfin, en cas de refus de l'offre, elle dispose d'un délai de dix ans à compter de la manifestation du dommage ou de l'aggravation du dommage pour saisir le juge civil¹.

Depuis le 1^{er} janvier 1987, le Fonds a versé aux victimes d'actes de terrorisme une indemnisation dans 3 882 dossiers, pour 94,3 millions d'euros. On notera que toutefois, si l'indemnisation de ces victimes est très favorable, les sommes versées à ce titre par le FGTI sont marginales au regard des sommes versées : sur 266 millions d'euros versés aux victimes par le Fonds en 2012, l'indemnisation des victimes d'attentats ne représente que 1,9 millions d'euros, soit 0,7 %.

- Les autres dispositifs *ad hoc*

De même, l'accès au dispositif de réparation de droit commun n'est pas possible si la victime relève de l'un des **dispositifs spécifiques** de réparation institués par le législateur pour indemniser les personnes **exposées à l'amiante**², les victimes **d'accidents de la circulation**³, ou les victimes d'un **accident de chasse ou de destruction d'animaux nuisibles**⁴.

En outre, la Cour de cassation a exclu de ce dispositif général **les personnes victimes d'un accident du travail**⁵ sauf si le dommage résulte d'une faute intentionnelle de l'employeur ou de l'un de ses préposés⁶, en raison du caractère d'ordre public de la législation applicable en la matière.

La Cour de cassation a également exclu de la compétence de la CIVI les victimes de **dommages pris en compte par le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO)**⁷.

Plus récemment, la Cour de cassation a considéré que **les militaires blessés ou tués en service**, y compris lorsqu'ils participent à des opérations extérieures, ne peuvent bénéficier d'une indemnisation par une commission d'indemnisation puisqu'ils sont éligibles au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et bénéficient de « *modalités d'indemnisation complémentaires fondées sur la responsabilité de l'État relevant de la compétence exclusive de la juridiction administrative* »⁸.

¹ Art. L. 422-3 du code de l'assurance. C'est le délai de droit commun en matière de responsabilité civile.

² Prévu par l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001.

³ Loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

⁴ Loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

⁵ Civ., 2^{ème}, 7 mai 2003, n° 01-00.815 : « Attendu que les dispositions légales d'ordre public sur la réparation des accidents du travail excluent les dispositions propres à l'indemnisation des victimes d'infractions ». Pour une illustration récente : Civ., 2^{ème}, 4 juillet 2013, n° 12-18.867.

⁶ Civ., 2^{ème}, 4 février 2010, n° 09-13.332.

⁷ Civ., 2^{ème}, 16 juin 2011, n° 10-23.488.

⁸ Civ., 2^{ème}, 28 mars 2013, n° 11-18.025.

2. Les CIVI : des juridictions civiles singulières

a) Des juridictions civiles collégiales et échevinales

L'indemnisation des victimes est assurée par le FGTI, à partir d'une décision rendue par une commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI)¹.

Ces commissions ont été créées par la loi du 3 janvier 1977. Elles s'inspirent du dispositif retenu par la loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 pour indemniser une personne ayant fait l'objet d'une détention provisoire injustifiée.

La loi n°83-608 du 8 juillet 1983 renforçant la protection des victimes d'infractions les a substantiellement modifiées :

- ces commissions ont été transformées en commissions d'indemnisation des victimes d'infractions² ;

- il a été créé une commission d'indemnisation par ressort de tribunal de grande instance (TGI), alors que la loi du 3 janvier 1977 en avait créé une par ressort de cour d'appel ;

- un échevinage a été introduit : une personne « *s'étant signalée par l'intérêt qu'elle porte aux problèmes des victimes* » siège aux cotés de deux magistrats professionnels.

Le procureur de la République, ou l'un de ses substituts, exerce les fonctions du ministère public.

Puis, la loi n° 92-665 du 16 juillet 1992 portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit a donné la possibilité d'interjeter appel de la décision de la commission, aussi bien pour le demandeur que pour le Fonds, auprès de la cour d'appel³.

b) Des délais de saisine contraignants

En l'absence de poursuites pénales, l'article 706-5 du code de procédure pénale précise que la demande d'indemnisation doit être présentée au cours des **trois ans** suivant la commission de l'infraction.

Si en revanche des poursuites pénales sont engagées, ce délai est prorogé jusqu'à ce qu'une décision définitive intervienne. La victime dispose alors **d'un an** à compter de cette décision définitive pour saisir la CIVI d'une demande d'indemnisation. Dans le cas particulier où l'auteur d'une infraction pénale est définitivement condamné à verser des dommages et intérêts à la victime, l'article 706-15 du code de procédure pénale prévoit que

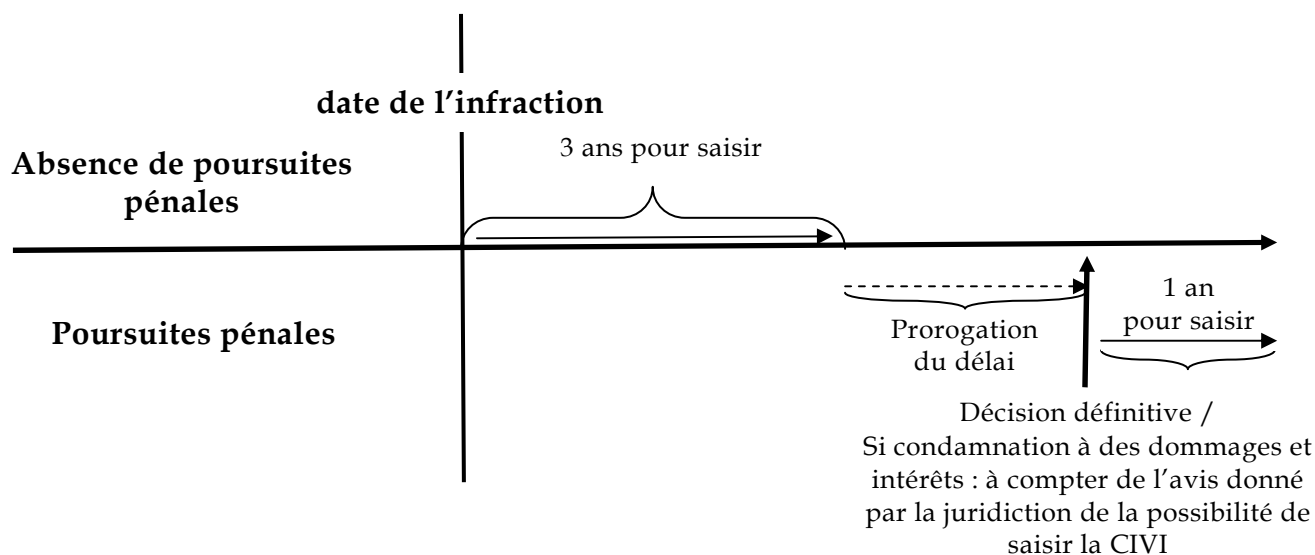
¹ Art. 706-4 du code de procédure pénale.

² La loi du 3 janvier 1977 n'avait pas donné de dénomination spécifique à ces commissions.

³ Art. 422-5 du code des assurances. Le ministère public ne peut pas faire appel.

la juridiction doit **informer** la victime de la possibilité de saisir la CIVI¹. Le délai d'une année court à compter de cet avis. Comme le soulignent Frédéric Desportes et Laurence Lazerges-Cousquer², cette disposition pose des difficultés en raison de l'imprécision quant à la forme de cet avis.

Délais pour saisir la commission d'indemnisation des victimes d'infraction



Les délais sont courts pour saisir la CIVI, mais une possibilité assez large est accordée à cette juridiction pour relever le requérant de la forclusion. L'article 706-5 du code de procédure pénale dispose ainsi que la CIVI peut relever le requérant de la forclusion « *lorsqu'il n'a pas été en mesure de faire valoir ses droits dans les délais requis ou lorsqu'il a subi une aggravation de son préjudice ou pour tout autre motif légitime* ». La décision de relever le requérant de la forclusion relève donc du pouvoir souverain des juges du fond.

La CIVI doit préciser explicitement les « motifs légitimes » l'ayant conduit à relever de forclusion le requérant³.

c) Une procédure simplifiée

La procédure applicable devant la CIVI est **simplifiée** : le **ministère d'avocat n'est pas obligatoire, aucun formalisme particulier n'est imposé aux victimes** (art. R. 50-8 du code de procédure pénale).

¹ Cette obligation d'information a été créée par la loi n° 200-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

² *Traité de procédure pénale, Economica, 2^{ème} éd., 2012, p. 2177.*

³ *L'aggravation du préjudice (Civ., 2^{ème}, 1^{er} juillet 2010, n° 09-68.578), un cas de force majeure empêchant la victime de faire valoir ses droits (Civ., 2^{ème}, 9 juillet 1997 n° 94-17.500), l'impossibilité d'agir pour la victime en raison de graves perturbations psychologiques (CA Paris, 21 mars 1997) sont autant de motifs légitimes. A contrario, le fait d'apprendre tardivement que sa plainte est classée sans suite n'est pas un motif légitime justifiant de relever de forclusion la victime (Civ., 2^{ème}, 13 juin 2013, n° 12-19.451), pas plus que la production tardive de la copie exécutoire du jugement correctionnel (Civ., 2^{ème}, 18 mars 2010, n° 09-66.443).*

Les articles R. 50-9 à R. 50-11 du code de procédure pénale imposent toutefois de fournir un certain nombre d'indications, comme le montant de l'indemnité réclamée devant la commission (art. R. 50-9 8°), ou les justificatifs de ressources quand la demande est fondée sur l'article L. 706-14 du code de procédure pénale (art. R. 50-10).

Lorsque la victime saisit la CIVI, celle-ci transmet « *sans délai* » le dossier au FGTI¹ : en effet, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dite « *Perben II* », a créé **une voie amiable** pour accélérer le traitement des dossiers.

Le Fonds, dans les **deux mois** suivant la réception de la demande d'indemnisation, propose **une offre d'indemnisation**, qui doit être détaillée par postes de préjudice (art. R. 50-12-1 du code de procédure pénale). La victime dispose d'un délai de deux mois pour accepter, son silence valant refus de l'offre.

En cas d'accord, le président de la CIVI **homologue** l'accord obtenu.

En cas de désaccord ou de silence du demandeur, la CIVI statue sur le fond de la demande.

Aujourd'hui, le pourcentage de décisions d'homologation d'accords entre la victime et le FGTI par les CIVI atteint un niveau de 80%.²

d) Une mise en état complète de l'affaire par la commission

En cas d'échec de la procédure amiable, la CIVI procède à un examen approfondi de la demande.

À cette fin, la CIVI et son président disposent de pouvoirs d'investigation étendus puisque le secret professionnel ne peut leur être opposé³. Cette instruction doit être **contradictoire** (art. R. 50-14 du code de procédure pénale), ce qui signifie notamment que le FGTI ainsi que le demandeur peuvent obtenir copie des pièces du dossier.

Enfin, la CIVI doit prendre en compte, dans le calcul de l'indemnisation, les sommes déjà versées à la victime⁴, comme les prestations versées par les organismes de sécurité sociale. Si postérieurement à l'indemnisation de la victime par le Fonds, celle-ci obtient une des prestations listées à l'article 706-9 du code de procédure pénale, comme des prestations versées par les organismes de sécurité sociale, des salaires et accessoires de salaires maintenus par l'employeur par exemple, le Fonds

¹ Sauf si le demandeur ne remplit manifestement pas l'une des conditions requises pour bénéficier d'une indemnisation par la commission d'indemnisation, auquel cas le président de la commission d'indemnisation fixe immédiatement une date d'audience (R. 50-13 du code de procédure pénale).

² Rapport annuel 2012 du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, p. 14.

³ Art. 706-6 du code de procédure pénale.

⁴ Art. 706-9 du code de procédure pénale.

peut demander à la CIVI d'ordonner le remboursement des sommes qu'il a versées¹.

L'article 706-8 du code de procédure pénale prévoit que si une décision postérieure d'une juridiction répressive à la décision de la CIVI alloue des dommages et intérêts plus élevés que le montant accordé par la CIVI, la victime peut la saisir à nouveau pour compléter l'indemnisation initiale.

La CIVI est **une juridiction autonome**, qui n'est pas tenue par l'évaluation du dommage effectuée par la juridiction ayant statué sur les intérêts civils. Elle peut donc parfaitement fixer un montant complémentaire qui ne corresponde pas exactement aux dommages et intérêts fixés par la juridiction statuant sur les intérêts civils : « *la commission saisie sur la base de l'article 706-8 du code de procédure pénale apprécie souverainement le montant de l'indemnité complémentaire sans être tenue par l'évaluation de la juridiction répressive* »²

Cette autonomie des CIVI se manifeste aussi dans **l'appréciation de la faute de la victime** : une CIVI peut diminuer la réparation en retenant une faute de la victime, alors même que la juridiction pénale ne l'a pas retenue³.

Comme toutes les juridictions civiles, la CIVI est toutefois **liée par la qualification des faits retenue par le juge pénal**⁴.

Une fois l'affaire instruite, le président de la CIVI fixe l'audience (art. R. 50-16 du code de procédure pénale), et au moins deux mois avant, le demandeur et le FGTI sont convoqués. Les observations peuvent être présentées jusqu'à 15 jours avant la date d'audience ; le procureur de la République dépose ses conclusions au moins 15 jours avant la date d'audience (art. R. 50-18 du code de procédure pénale).

À l'audience, le magistrat ayant instruit le dossier fait un rapport ; les parties – le demandeur et le Fonds – présentent leurs observations, puis le procureur de la République présente ses conclusions.

À compter de la notification de la décision de la CIVI, le FGTI dispose d'un délai **d'un mois** pour verser les sommes dues (art. R. 50-24 du code de procédure pénale).

¹ Art. 706-10 du code de procédure pénale.

² Civ., 2^{ème}, 25 mai 1987, n° 86-10.674.

³ Civ., 2^{ème}, 15 avril 2010, n° 09-14.184.

⁴ Civ., 2^{ème}, 14 décembre 2000, n° 99-14.221.

3. Le FGTI, clé de voûte de l'indemnisation des victimes

a) Un Fonds privé assurant avec efficacité l'indemnisation des victimes d'infractions

Le FGTI est géré par le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), sur la base d'une convention de gestion : ils sont **autonomes**, mais ils partagent **des services communs**.

Le **conseil d'administration** du FGTI assure la représentation des différents ministères concernés. Il lui appartient de fixer ses propres objectifs, dans le respect des missions qui lui sont confiées.

Les articles L. 422-1 et suivants du code des assurances imposent des délais très contraints pour le Fonds puisqu'**un mois** après la saisine d'une victime, le Fonds doit lui verser une ou plusieurs provisions¹ ; en tout état de cause, **trois mois** après la saisine, le Fonds doit proposer une offre d'indemnisation aux victimes². L'article L. 422-2 du code des assurances prévoit même que « *les offres tardives ou manifestement insuffisantes peuvent ouvrir droit à des dommages et intérêts au profit de la victime.* »

L'ensemble des personnes entendues par vos rapporteurs ont constaté que le Fonds était **un acteur efficace**. Ainsi, plusieurs associations d'aide aux victimes, le Conseil national des barreaux ou le syndicat des avocats de France ont certes estimé que le Fonds pouvait parfois être guidé excessivement par une **logique de gestion** stricte, mais ils n'en ont pas moins souligné le professionnalisme et la qualité de son intervention au bénéfice des victimes.

b) Un positionnement ambigu doublé d'un financement fragilisé

- Un positionnement difficile à comprendre par les victimes

Le FGTI a un **positionnement particulier** : c'est un fonds chargé **d'indemniser** les victimes, mais c'est aussi **une partie adverse** lors de l'instance devant la commission d'indemnisation. Le Fonds plaide parfois la faute de la victime ou interjette appel de décisions de la CIVI favorables à la victime.

Enfin, c'est un organisme qui **accompagne** les victimes, dans le cadre du SARVI. Le Fonds peut aussi avoir un rôle de **conseil** : depuis la création du SARVI, le Fonds peut suggérer à une victime de recourir à ce dispositif plutôt qu'au mécanisme de l'article 706-14 du code de procédure pénale, en raison, par exemple, de la difficulté pour telle ou telle victime de prouver l'existence d'un préjudice matériel ou psychologique grave. Il a parfois une appréciation bienveillante des demandes des victimes : quand la victime, mal

¹ L. 422-2 du code des assurances

² L. 422-2 du code des assurances.

conseillée, a présenté une offre particulièrement basse, il requalifie parfois cette demande en demande de provision.

Il est donc parfois difficile aux victimes de comprendre la nature du Fonds, sa logique ou son positionnement : cette situation a été identifiée par le conseil national d'aide aux victimes dans son rapport de février 2005 consacré aux commissions d'indemnisation des victimes.

- Un équilibre financier à consolider

Initialement, le dispositif créé par la loi du 3 janvier 1977 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels était financé par l'État.

La loi du 6 juillet 1990 a transféré cette compétence au Fonds de garantie, créé par la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme. Le Fonds devient alors le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions. Il est doté de la personnalité civile.

Le FGTI est principalement alimenté par un **prélèvement fixe de 3,30 euros par contrat d'assurance de biens souscrit auprès d'un assureur opérant en France**, quel que soit le montant du contrat. Ce montant, en principe fixé chaque année par arrêté, n'a pas été revalorisé depuis 2004. Le Fonds est aussi alimenté par **les sommes récupérées auprès des auteurs**, car il est subrogé dans les droits des victimes – comme l'était d'ailleurs l'État lors de la création du mécanisme en 1977 –, et par **les produits résultant des placements financiers**.

Origine des ressources du FGTI, en millions d'euros.

Origine des ressources	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Prélèvement sur les contrats d'assurance	241,7	245,3	253	260,9	265	269	274	278,9
Recours contre les tiers	41,9	47,5	52,5	56,7	57	68,8	64	64,7
au titre du SARVI	X	X	X	X	0,1	2,2	5	8,8
Produits des placements financiers	26,1	33	41,5	-61,3	15	20	9	39,2
Total	309,7	325,8	347	256,3	337,1	360	352	391,6
<i>Rappel : dépenses du Fonds</i>	248,2	250,4	273,2	294,42	280,2	289,5	309,6	314

Source : FGTI

Dans le cadre de son rapport annuel pour l'année 2012, La Cour des comptes relève que « la situation financière du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, qui détient des actifs correspondant à trois ans d'indemnisations, à leur niveau actuel, reste relativement incertaine puisque le volume d'indemnisation dépend des événements et des rythmes judiciaires. Ses ressources, qui reposent essentiellement sur une taxe prélevée sur les

contrats d'assurance de biens, lui octroient *une faible marge de manœuvre*. Ses tutelles doivent la surveiller attentivement. »¹.

Cette inquiétude est relayée par M. Dominique Loriferne, président du conseil d'administration du FGTI, qui dans le rapport pour l'année 2012 s'interroge sur « *le fragile équilibre financier* » du Fonds, se demandant si cet équilibre pourra être maintenu sans augmenter les ressources.

Le tableau précédent montre en effet que les recettes sont précaires : celles-ci augmentent mais de 2011 à 2012 la quasi-totalité de l'augmentation est due aux placements financiers alors que leur volatilité sur toute la période étudiée est très forte.

Le tableau ci-dessous montre que le Fonds consacre la quasi-totalité de ses ressources à l'indemnisation des « infractions courantes ».

Or, **des contentieux abondants**, présentant des caractéristiques similaires et résultant d'infractions pénales pourraient déséquilibrer la situation du Fonds : les dossiers relatifs aux prothèses PIP par exemple représentent près de 4000 dossiers.

Dépenses du FGTI

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2005/2012
Infractions (art. 706-3, 706-14, 706-14-1 du CPP)	235,5	237	257,5	277	255,7	255	267,5	265,9	+12%
Terrorisme	2,8	2,8	4,3	4,7	3,6	2,7	2,7	1,9	*
SARVI	X	X	X	0,02	4,6	14,9	20,5	26,3	+571% (2009/2012)
Frais de fonctionnement	9,9	10,6	11,4	12,7	16,3	16,9	18,9	19,9	**
Total	248,2	250,4	273,2	294,42	280,2	289,5	309,6	314	+26,5%

Source : FGTI

* : par construction, ce ratio semble peu pertinent pour les attentats.

** : par construction, ce ratio est également peu pertinent : le Fonds gère depuis 2008-2009 le SARVI qui entraîne naturellement un coût de gestion élevé.

En ce qui concerne le SARVI, dont la gestion a été confiée au FGTI par la loi du 1^{er} juillet 2008, son dynamisme est également un facteur de fragilité financière.

¹ Cour des comptes, rapport public 2012, deuxième partie, p. 467.

Nombre de dossiers et montant des règlements depuis la création du SARVI

	2009	2010	2011	2012	Évolution 2009/2012
Nombre de dossiers ouverts	11 028	25 576	34 904	42 903	+389%
Montants des règlements (en millions d'euros)	4,6	14,9	20,5	26,3	+571%
montant moyen d'un dossier (en euros)	417	582	587	613	+147%

Source : FGTI

B. UNE NÉCESSAIRE SIMPLIFICATION DES CONDITIONS D'ACCÈS

1. Allonger les délais de saisine

Les délais de saisine de la CIVI sur le fondement de l'article 706-3 ou de l'article 706-14 du code de procédure pénale ont été souvent critiqués, lors des auditions, pour leur **brièveté**, surtout quand les victimes ont subi des dommages importants. Le délai de **trois ans à compter de la commission de l'infraction** peut être ainsi très court, dans les cas les plus graves.

Le délai **d'un an à compter de la décision définitive** peut être d'autant plus court que la représentante du Conseil national des barreaux, Me Carine Monzat, entendue par vos rapporteurs, a rappelé qu'il arrive que les délais de signification des jugements soient de l'ordre de plusieurs mois¹.

Par ailleurs, il arrive qu'en pratique les victimes ne soient pas avisées d'un classement sans suite de la procédure ou en soient avisées tardivement². Or, un classement sans suite n'étant pas une décision juridictionnelle, le délai de saisine n'est pas prorogé d'un an à compter de la décision de classement sans suite³.

Ce constat est partagé par le Conseil national de l'aide aux victimes qui relève dans son rapport de février 2005, consacré à la commission d'indemnisation des victimes d'infractions que les délais de saisine de la CIVI ne sont pas adaptés à la situation des victimes de dommages corporels.

¹ Dans son rapport précité, rendu en février 2005, le Conseil national d'aide aux victimes fait état d'un délai moyen de 8 mois. (p. 26).

² Comme indiqué précédemment, ce n'est pas une « cause légitime » pouvant justifier un relevé de forclusion : Civ., 2^{ème}, 13 juin 2013, n° 12-19.451.

³ Civ., 2^{ème}, 30 septembre 1981, n° 81-13.015

Extraits du rapport du Conseil national d'aide aux victimes, consacré aux commissions d'indemnisation d'infractions, février 2005, p. 9-10 :

« Compte tenu des conditions posées par l'article 706-3 du CPP quant à l'existence d'une Incapacité permanente ou à la durée de l'Incapacité totale de travail personnel, il faut laisser à la victime un délai suffisant pour qu'elle puisse mesurer l'étendue de son dommage. En pratique, la victime réalise souvent plusieurs semaines après l'infraction l'ampleur de souffrances, qu'elle avait pu sous-estimer dans un premier temps (par exemple, après avoir d'abord repris son travail, elle s'est avérée être dans l'incapacité de tenir son poste). Par ailleurs, immédiatement après l'infraction, la victime n'est pas toujours prête à s'engager dans une procédure indemnitaire. Elle attend alors davantage que justice soit faite plutôt qu'une indemnisation lui soit versée. »

Enfin, l'incertitude de la forme de l'avis devant être délivré à la victime en cas de condamnation de l'auteur à des dommages et intérêts, prévu à l'article 706-15 du code de procédure pénale, crée une insécurité juridique supplémentaire pour les victimes.

Dans le cadre du SARVI, les délais sont tout aussi **contraints** : la demande d'aide au recouvrement doit être présentée dans le délai d'un an à compter du jour où la décision condamnant l'auteur à des dommages et intérêts est devenue définitive¹. Si la victime saisit la commission d'indemnisation et que celle-ci déclare la demande irrecevable, ce délai d'un an court à compter de la notification de cette décision au demandeur.

La possibilité pour la CIVI de relever le requérant de la forclusion et la possibilité accordée au FGTI de le faire dans le cadre d'une demande au titre du SARVI entraînent une incertitude supplémentaire pour les victimes.

Afin de remédier à ces difficultés, vos rapporteurs proposent d'envisager **un allongement de la durée pendant laquelle les victimes peuvent saisir la CIVI ou le Fonds au titre du SARVI.**

Une autre solution pourrait consister, comme l'a suggéré le Conseil national d'aide aux victimes, à supprimer les délais de forclusion d'un an et de trois ans pour les personnes éligibles à l'article 706-3 du code de procédure pénale² pour aligner ce délai sur celui de droit commun en matière de responsabilité civile, soit **dix ans à compter de la manifestation du dommage ou de son aggravation.** Il peut être noté que c'est le délai actuellement applicable pour les victimes d'actes de terrorisme.

¹ Art. 706-15-2 alinéa 2.

² Proposition n° 12.

Proposition n°21 : allonger la durée des délais pour saisir la CIVI ou le FGTI, au titre du SARVI.

2. Améliorer à la marge le dispositif de l'article 706-3

Le dispositif de l'article 706-3 est le plus souvent décrit comme étant performant. L'indemnisation est intégrale, elle peut être demandée même en l'absence de poursuites pénales et elle s'effectue sans considération des ressources de la victime.

Toutefois, plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs ont fait part du caractère très restrictif des conditions d'accès à ce dispositif, en particulier s'agissant de l'exigence d'une ITT de 30 jours.

S'il est difficile de calculer les conséquences financières d'une ouverture plus large du dispositif d'indemnisation pouvant résulter de l'abaissement de cette condition, **abaisser à 15 jours d'ITT** cette condition de recevabilité serait sans doute bienvenu, sous réserve d'un travail d'évaluation préalable des conséquences et de l'affectation impérative des ressources nécessaires au Fonds pour faire face à cette évolution.

Cette dernière permettrait **d'accueillir dans le dispositif un certain nombre de victimes lourdement atteintes, et dont certaines, à l'heure actuelle, ne peuvent obtenir la réparation intégrale de leur préjudice.**

Vos rapporteurs estiment par ailleurs nécessaire de **conserver le principe d'une liste d'infractions pouvant ouvrir droit à cette indemnisation sans condition d'ITT ou d'incapacité permanente partielle¹ (IPP)**, sous réserve de quelques modifications à la marge de cette liste. Ainsi, le Sénat a récemment adopté une proposition de loi de notre collègue Claudine Lepage visant à l'indemnisation des personnes victimes de prise d'otages², pour ajouter les victimes de prise d'otage à la liste d'infractions visées à l'article 706-3 du code de procédure pénale.

Proposition n°22 : ouvrir l'accès au dispositif de l'article 706-3 du code de procédure pénale à toute victime d'une atteinte à la personne présentant une ITT égale ou supérieure à 15 jours.

¹ L'incapacité permanente partielle mesure une atteinte définitive à l'intégrité physiologique de la personne. Cette notion n'est plus utilisée en droit civil pour l'indemnisation des victimes depuis que la nomenclature Dinthillac l'a remplacée en 2005 par la notion de « déficit fonctionnel permanent ».

² <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl12-657.html>

3. Évaluer l'opportunité de maintenir le dispositif d'indemnisation prévu par l'article 706-14-1 concernant les incendies de véhicules

L'article 706-14-1 du code de procédure pénale a créé un mécanisme visant à indemniser plus facilement les personnes victimes de l'incendie de leur véhicule.

Dans son rapport sur la loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 qui a créé ce dispositif, notre collègue François Zochetto avait fait état des réserves formulées par plusieurs personnes entendues¹. Ces réserves portaient, d'une part, sur le risque de **déresponsabilisation** que pouvait entraîner un tel dispositif et sur le risque de **dérive financière** qui pouvait en résulter ; d'autre part, sur **l'inégalité injustifiée de traitement** entre les victimes de dommages matériels.

Le mécanisme de l'article 706-14-1 du code de procédure pénale, qui est en réalité un accès facilité aux dispositions de l'article 706-14 pour une catégorie très limitée de victimes, a été largement **contesté**, dans son principe même, par les personnes entendues par vos rapporteurs, y compris par les associations d'aide aux victimes elles-mêmes.

Les **disparités injustifiées entre victimes**, - puisque l'indemnisation sur le fondement de 706-14-1 est beaucoup plus simple que pour d'autres dommages corporels - paraissent d'autant plus injustes que ce dispositif est suspecté de donner lieu à des « effets d'aubaine ».

Il coûte annuellement au FGTI environ **800 000 euros**.

Cinq ans après sa création, ce dispositif ne paraît pas avoir fait la preuve de son efficacité. Vos rapporteurs préconisent donc qu'une évaluation soit rapidement menée quant à l'opportunité de le maintenir.

Proposition n°23 : évaluer l'opportunité de conserver l'article 706-14-1 du code de procédure pénale relatif à l'indemnisation des personnes victimes de la destruction par incendie de leur véhicule.

4. Le dispositif de l'article 706-14 et le SARVI : un chevauchement partiel

a) Article 706-14 : un dispositif jugé trop restrictif

L'article 706-14 du code de procédure pénale est contesté par les associations de victimes en raison de son caractère **restrictif** : seules des victimes d'une liste limitative d'infractions, répondant à des **conditions de ressources** strictes et devant apporter la preuve d'une situation **matérielle ou psychologique grave** résultant de l'impossibilité d'être indemnisées bénéficieront d'une indemnisation qui en outre est **plafonnée**.

¹ <http://www.senat.fr/rap/107-266/107-2661.pdf> p. 14.

Lors de son audition par vos rapporteurs, Mme Anne d'Hauteville représentant l'Institut national d'aide aux victimes (INAVEM), a souligné que ce dispositif nécessitait un investissement important de temps et d'énergie de la part des associations et des victimes, pour des résultats très limités.

Les représentants du FGTI, pour leur part, ont souligné **le taux de rejet élevé** des demandes formulées sur la base de cet article. Pour eux, ce mécanisme relève « *plus d'un secours que d'une indemnisation* ».

En effet, dans son rapport précité, le Conseil national d'aide aux victimes constate que **plus de 50% des saisines** de la commission d'indemnisation sur ce fondement font l'objet d'un rejet¹.

La liste d'infractions pose par ailleurs une **difficulté récurrente** : certaines infractions sont exclues alors qu'elles sont relativement proches de certaines des infractions entrant dans le champ de l'indemnisation.

Il en est ainsi de **l'abus de faiblesse**, au regard de sa proximité avec l'escroquerie ou l'abus de confiance². Rencontrée par vos rapporteurs lors de leur déplacement au TGI de Lyon, Mme Muriel Guillet, présidente de la commission d'indemnisation des victimes, a également commenté le cas d'une commission d'indemnisation censurée pour avoir assimilé le **délict d'émission de chèque sans provision** au délit d'escroquerie, afin d'accorder une indemnisation à la victime³.

Une première solution pourrait consister à **supprimer** cette liste d'infractions, comme Mme Michèle de Kerckhove, vice-présidente de l'INAVEM l'a suggéré, lors de son intervention au colloque organisé à l'occasion des vingt ans d'existence du FGTI⁴, pour laisser à la CIVI le soin d'apprécier la gravité de la situation matérielle ou psychologique de la victime justifiant une indemnisation.

Une solution alternative pourrait consister à maintenir cette liste, tout en l'actualisant, le cas échéant, et à **supprimer** au contraire **la condition d'une situation matérielle ou psychologique grave de la victime**.

Cette condition est en effet contestée : il est très difficile pour les victimes d'en apporter la preuve. De plus, le refus de la CIVI de reconnaître qu'il y a eu un préjudice matériel ou psychologique grave est mal ressenti par la victime, qui y voit une négation de sa souffrance.

¹ Rapport février 2005 précité, p. 23.

² Civ., 2^{ème}, 26 septembre 2002, n° 01-02.767 : « l'infraction d'abus de faiblesse au préjudice d'une personne vulnérable, même si elle est voisine de l'escroquerie, n'est pas visée par ce texte [706-14] »

³ Civ., 2^{ème}, 6 novembre 1991, n° 90-16.040.

⁴ Colloque du 20 janvier 2012, 20 ans d'indemnisation des victimes d'infractions, L'Harmattan, 2013.

Lors de leur déplacement à la Maison de Justice et du droit de Gennevilliers, vos rapporteurs ont été aussi sensibilisés au **plafond de ressources particulièrement bas** exigé pour être éligible à ce mécanisme.

b) Le SARVI : un dispositif qui fait ses preuves

Le service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions est considéré par les différents interlocuteurs de vos rapporteurs comme une évolution bienvenue, dans la mesure où il prend en charge **des préjudices d'ampleur limitée**, mais dont la récupération peut être particulièrement difficile à obtenir.

Le nombre de dossiers déposés depuis 2009 témoigne de cet intérêt. En 2012, **68% des dossiers ouverts concernaient ainsi des créances inférieures à 1 000 euros¹** : dans ces cas-là, le demandeur a donc bénéficié d'un **paiement intégral de la somme due par l'auteur de l'infraction**.

Mais les victimes ne sont éligibles au SARVI que si l'**auteur** de l'infraction pénale a été **identifié et condamné**, car il s'agit de permettre à la victime de récupérer des dommages et intérêts ainsi que les frais de procédure². En outre, la décision doit être **définitive** : autrement dit, si la décision a été rendue par défaut, il faut que la décision ait été **notifiée** à l'auteur, et que le délai d'appel soit écoulé.

Ces conditions posent des difficultés récurrentes, surtout si l'auteur est difficilement joignable : une partie des victimes est donc toujours exclue de ce mécanisme de réparation.

Enfin, l'article 706-15 du code de procédure pénale impose à la juridiction d'informer la victime de la possibilité de saisir la CIVI, lorsqu'un auteur est condamné à des dommages et intérêts. Cet article pourrait être utilement complété par la mention de la possibilité de saisir le SARVI.

c) Envisager la fusion de ces deux dispositifs au sein d'un instrument unique, accessible à toutes les victimes d'infractions pénales

Le SARVI et le mécanisme de l'article 706-14 ont en commun d'être **subsidiaires** par rapport au mécanisme général de l'article 706-3 du code de procédure pénale.

La création du SARVI a eu pour effet de **concurrencer** le dispositif de l'article 706-14 : ce dernier offre une indemnisation plafonnée – environ 4 000 euros, donc proche du plafond de 3 000 euros du SARVI – pour des démarches beaucoup plus incertaines. Au regard des critères posés, certaines victimes ont intérêt à privilégier le SARVI au détriment de l'article 706-14. Le seul avantage de cet article réside dans la rapidité avec laquelle il peut être mis en œuvre, aucune décision pénale définitive n'étant exigée.

¹ Rapport annuel 2012 du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, p. 18.

² Alloués, le cas échéant, au titre des articles 375 ou 475-1 du code de procédure pénale.

Cette tendance pourrait être d'autant plus forte que, comme le souligne Mme Nathalie Faussat, responsable du FGTI, lors du colloque organisé à l'occasion des vingt ans du FGTI¹, ce dernier joue un **rôle d'aiguillage des dossiers**, en conseillant certaines victimes de recourir au SARVI plutôt que de saisir une CIVI sur le fondement de l'article 706-14 du code de procédure pénale en raison de la difficulté à apporter la preuve d'une situation matérielle ou psychologique grave.

Au terme de leurs travaux, deux voies d'évolution paraissent donc possibles : une première approche consisterait à améliorer séparément chacun des deux mécanismes.

Une autre solution, plus ambitieuse, consisterait à **fondre ces deux mécanismes en un seul**, et à élargir les missions du FGTI dans un dispositif plus global, empruntant à chacun d'entre eux ses atouts et s'adressant à l'ensemble des victimes.

Vos rapporteurs **proposent en effet de mettre en place un organisme collecteur chargé de jouer le rôle d'interface entre l'auteur de l'infraction et la victime** (voir *supra*). Ce rôle pourrait être confié au FGTI, à partir d'un élargissement des dispositifs de l'article 706-14 et du SARVI :

- **aucune condition de ressources** ne serait exigée ;
- l'indemnité allouée ne serait pas plafonnée mais correspondrait **au montant des dommages et intérêts alloués par la juridiction pénale** ;
- toutefois, afin de ne pas risquer de laisser de côté **certaines victimes particulièrement fragilisées** par l'infraction sans être pour autant éligibles à l'article 706-3 du code de procédure pénale, il conviendrait de ménager la possibilité d'octroyer à ces dernières une indemnisation à partir de critères précisément définis, **y compris en l'absence de décision pénale**.

En tout état de cause, il appartiendrait au Fonds de se retourner contre l'auteur de l'infraction pour récupérer les sommes versées.

Proposition n°24 : fondre les dispositifs de l'article 706-14 et du SARVI au sein d'un dispositif unique plus large jouant le rôle d'interface entre l'auteur et la victime. Ce dispositif resterait toutefois accessible, en l'absence de décision pénale, à certaines victimes particulièrement fragiles, selon des critères qu'il conviendrait de clarifier.

¹ Colloque du 20 janvier 2012, 20 ans d'indemnisation des victimes d'infractions, L'Harmattan, 2013.

L'exercice d'une telle mission rendrait indispensable un renforcement des moyens et des pouvoirs du FGTI.

C. RENFORCER LE RÔLE DU FGTI

1. Faut-il déjuridictionnaliser davantage la procédure ?

Initialement, le Fonds n'était qu'un simple organisme payeur : les CIVI fixaient le montant de l'indemnisation et le Fonds en assurait le paiement.

Ce rôle du FGTI a évolué avec la loi *Perben II* du 9 mars 2004 puisqu'une **phase préalable de conciliation** a été organisée entre la victime et le Fonds.

La procédure applicable actuellement pour que les victimes puissent bénéficier d'une indemnisation de leur préjudice a ainsi fait l'objet d'une **déjuridictionnalisation** progressive, car la CIVI ne statue sur la demande de la victime qu'en cas de refus de l'indemnisation proposée par le FGTI. Ainsi, le pourcentage de décisions d'homologation d'accords entre la victime et le FGTI par les CIVI a atteint en 2012 un niveau proche de celui de l'année 2011, soit **78,6%**¹.

Comme l'ont notamment souligné Mme Martine Lebrun, représentante de l'association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP) et M. Jonas Knetsch, maître de conférences en droit, la plus-value de cette phase d'homologation n'est pas démontrée.

Selon Mme Lebrun, sa suppression permettrait en outre d'économiser une dizaine d'emplois de greffiers, aujourd'hui affectés à la seule gestion des décisions d'homologation.

Vos rapporteurs proposent d'avancer dans cette voie entamée en 2004 et de **mener à son terme la logique de déjuridictionnalisation de la procédure d'indemnisation, la CIVI n'étant alors plus saisie qu'en cas de désaccord entre la victime et le Fonds.**

Vos rapporteurs n'ignorent pas que la phase judiciaire devant la CIVI permet aussi de reconnaître à la victime la place dont elle ne bénéficie pas toujours lors du procès pénal. Lorsque ce procès n'a pas lieu, le passage devant la CIVI est la seule occasion pour la victime d'être écoutée.

Toutefois, plusieurs interlocuteurs ont également souligné la qualité du dialogue entre le Fonds et les victimes. Dans son intervention à l'occasion du colloque organisé à l'occasion des vingt ans du FGTI², Me Claude

¹ Rapport annuel 2012 du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, p. 14.

² Colloque du 20 janvier 2012, 20 ans d'indemnisation des victimes d'infractions, L'Harmattan, 2013.

Lienhard, avocat au barreau de Strasbourg et professeur des universités, a insisté sur « *l'importance du dialogue direct que l'on peut avoir aujourd'hui avec les juristes du Fonds de garantie dont le nom apparaît systématiquement sur les mémoires avec leurs coordonnées d'accès direct.* ».

En 2012, une charte de la victime a été adoptée par le Fonds, dans laquelle ce dernier s'engage par exemple à « *faire un usage modéré des voies de recours judiciaires* », en privilégiant la recherche d'un accord avec la victime.

Proposition n°25 : mener à son terme la logique de déjuridictionnalisation de la procédure d'indemnisation entre le FGTI et la victime – la CIVI n'étant plus saisie qu'en cas de désaccord entre ces derniers.

2. Améliorer le lien entre la procédure pénale et l'instruction de la demande d'indemnisation

Lors du procès pénal, des expertises peuvent être ordonnées, notamment pour évaluer les dommages subis par la victime.

Devant la CIVI, **ces expertises ne sont cependant pas opposables au Fonds**, en vertu du principe du contradictoire applicable devant cette juridiction puisque le Fonds, qui n'est pas partie au procès pénal, n'a pas été en mesure de les discuter à cette occasion.

De manière plus générale, il arrive qu'il soit nécessaire d'ordonner de nouvelles expertises au stade de la CIVI quand l'expert sollicité lors du procès pénal n'est pas agréé par le FGTI.

Comme l'ont souligné de nombreux interlocuteurs, il importe donc **d'identifier, au stade du procès pénal, les dossiers susceptibles de faire l'objet d'une procédure devant la CIVI**, pour solliciter dans ce cas des experts agréés par le FGTI et éviter de procéder à de nouvelles expertises, ce qui permettrait d'économiser des frais de justice.

Proposition n°26 : dès le stade du procès pénal, identifier les dossiers susceptibles de faire l'objet d'un traitement ultérieur par la CIVI et recourir à des experts agréés par le FGTI pour la réalisation des expertises relatives à l'évaluation du préjudice de la victime.

3. Solliciter l'expertise du FGTI en amont de l'élaboration de directives de politique pénale générales

L'expertise acquise par le FGTI est précieuse ; sa connaissance générale de la problématique de l'indemnisation des victimes d'infractions pénales peut lui permettre de **détecter des dysfonctionnements** ponctuels, puisque le FGTI est le seul à disposer d'une appréhension de ce contentieux à une échelle nationale (alors qu'il existe une CIVI par TGI). Symétriquement, le Fonds peut aussi faire part de « *bonnes pratiques* » méritant d'être généralisées.

Il a donc semblé cohérent à vos rapporteurs de préconiser de solliciter systématiquement son expertise avant de définir des directives générales de politique pénale tendant en particulier au traitement de contentieux présentant des problématiques similaires en matière d'indemnisation des victimes, afin d'assurer un traitement homogène de ces demandes sur l'ensemble du territoire.

Proposition n°27 : solliciter l'expertise du FGTI en amont de l'élaboration de directives générales de politique pénale relatives au traitement de contentieux présentant des problématiques similaires en matière d'indemnisation des victimes.

4. Explorer de nouvelles possibilités de financement

Afin de lui permettre d'exercer des missions élargies, il est nécessaire de réfléchir aux moyens de renforcer et de diversifier les ressources financières du FGTI.

a) Attribuer au Fonds une fraction du montant des amendes pénales

Une source de financement pourrait consister à accorder au Fonds une fraction des amendes pénales prononcées. C'est une solution qui est à l'œuvre dans plusieurs pays étrangers, comme le Canada.

Cette mesure consiste à ce que l'État verse au Fonds **une partie du montant des amendes collectées**. C'est une solution transparente pour les citoyens, mais elle crée une moindre recette pour l'État.

Ce type de ressources existe cependant déjà pour le FGAO à qui est reversée par le Trésor public une fraction du montant des amendes routières.

En outre, vos rapporteurs estiment légitime de prévoir un abondement du Fonds chargé d'indemniser les victimes par une part des amendes pénales auxquelles ont été condamnés les auteurs d'infractions.

Proposition n°28 : affecter au Fonds une part des amendes pénales collectées.

b) Des pistes de financement innovantes

La loi du 9 juillet 2010 a profondément rénové le régime des saisies et confiscations pénales et confié à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) le soin de gérer les saisies pénales et l'exécution des confiscations portant sur des biens complexes.

Aux termes de l'article 706-164 du code de procédure pénale, les victimes parties civiles peuvent obtenir de l'AGRASC le paiement des dommages et intérêts à partir de la vente des biens du condamné ayant donné lieu à une confiscation définitive (voir *supra*).

Vos rapporteurs proposent de poursuivre dans cette logique et préconisent qu'indépendamment des dispositions permettant à une victime d'obtenir le paiement par l'AGRASC des dommages et intérêts qui lui sont dus, **une partie du produit des biens confisqués par décision de justice définitive puisse être affectée à l'indemnisation des victimes** par le FGTI.

Proposition n°29 : affecter une partie du produit de la vente des biens confisqués par décision de justice définitive à l'indemnisation des victimes par le FGTI.

c) Développer le recours subrogatoire par le FGTI

Lors de la création du dispositif par la loi du 3 janvier 1977, l'État était subrogé dans les droits des victimes. Quand la loi du 6 juillet 1990 a donné mission au Fonds d'indemniser les victimes, elle a **subrogé** le Fonds dans les droits des victimes indemnisées.

L'article 706-11 du code de procédure pénale dispose que le recours subrogatoire du Fonds s'exerce contre les « *personnes responsables du dommage causé par l'infraction ou tenues à un titre quelconque d'en assurer la réparation totale ou partielle* ». Cette disposition est plus précise que celle de l'article L. 422-1 du code des assurances qui dispose simplement que « *[le Fonds] est subrogé dans les droits que possède la victime contre la personne responsable du dommage.* »

Le recours subrogatoire poursuit **deux objectifs** : un **objectif financier** et un objectif **pédagogique, quand il est dirigé contre l'auteur** : il conforte l'idée que l'auteur ne doit pas pouvoir se soustraire à son obligation de réparation. À ce titre, notre collègue Michel Mercier, alors garde des sceaux, lors du colloque précité, qualifie ainsi ce recours subrogatoire d'« *indispensable corollaire de la mission d'indemnisation* »¹.

Le Fonds récupère ces sommes aussi également auprès de l'État et de toute personne morale ou physique « *tenues d'assurer la réparation du dommage* », comme un arrêt du 9 décembre 2010 de la Cour de cassation l'a encore rappelé².

Quand il exerce son action en subrogation des droits de la victime, le FGTI peut se prévaloir des droits dont bénéficiait la victime, en vertu de son contrat par exemple, sans qu'il soit nécessaire au Fonds de redémontrer que le fait ayant justifié l'indemnisation avait le caractère d'une infraction³.

¹ Colloque du 20 janvier 2012, *20 ans d'indemnisation des victimes d'infractions*, L'Harmattan, 2013, p. 20.

² Civ., 2^{ème}, 9 décembre 2010, n° 10-17.884. En l'occurrence, la SNCF contestait le recours du Fonds à son encontre, au titre de l'article 706-11.

³ Civ., 2^{ème}, 7 février 2013, n° 11-26.519.

Enfin, l'article 706-11 a été modifié par la loi du 1^{er} juillet 2008 pour **faciliter les possibilités d'action du Fonds**.

En premier lieu, lorsque l'auteur de l'infraction a fait l'objet d'une obligation d'indemnisation de la victime dans le cadre d'une peine de sanction-réparation, d'un sursis avec mise à l'épreuve, d'une décision d'aménagement de peine ou d'une libération conditionnelle et que la victime a été déjà indemnisée par le FGTI, au titre d'un des articles 706-3, 706-14 ou 706-14-1 ou au titre du SARVI, **les auteurs sont tenus de verser les sommes dues au Fonds**.

La loi du 1^{er} juillet 2008 a également permis à ce dernier d'obtenir directement auprès de certains organismes les informations relatives à la situation financière du débiteur¹. Cette modification est venue compléter la possibilité dont dispose le Fonds de consulter le **fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA)**, qui recense les comptes bancaires de toute nature ouverts en France par une personne physique ou morale.

Enfin, dans le cadre du SARVI, la loi du 1^{er} juillet 2008 a institué un mécanisme prévoyant qu'une **majoration des dommages et intérêts et des frais de procédure dus à la victime par l'auteur**² pourra être perçue par le Fonds, au titre des **frais de gestion** exposés par lui, quand il aura indemnisé une victime. L'auteur de l'infraction est donc systématiquement informé, à l'audience, qu'en l'absence de paiement dans un délai de deux mois à compter du jour où la décision sera devenue définitive, il s'expose à cette majoration³.

Le Fonds a développé un savoir-faire indéniable en matière de recouvrement, lui permettant de récupérer environ **25% à 30% des sommes versées**, majoritairement par **voie amiable**⁴.

Sommes recouvrées par le FGTI

Encaissements (M€)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recours contre Auteurs	32,5	36,9	43,1	44,5	44,8	49,8	49,4	48,6
Recours contre Sociétés / État	9,4	10,6	9,4	12,3	12,2	19,1	14,6	16,1
Recours au titre du SARVI	X	X	X	X	0,1	1,2	5	8,8
TOTAL	41,9	47,5	52,5	56,7	57	70,1	69	73,5

Source : FGTI

¹ Il s'agit des administrations ou services de l'État et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale, les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales, les établissements financiers et les entreprises d'assurance.

² Cette majoration, fixée par l'arrêté du 28 novembre 2008 relatif à l'aide au recouvrement des dommages et intérêts pour les victimes d'infractions assuré par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions est de 30%.

³ Art. 474-1 du code de procédure pénale. Ce dispositif n'est pas une source de revenus pour le Fonds mais plutôt un moyen de pression sur les auteurs.

⁴ 71% des recours encaissés par le Fonds en 2012 l'ont été par voie amiable.

Cependant, le Fonds ne peut exercer son action subrogatoire qu'après avoir saisi une juridiction civile pour obtenir un titre exécutoire à l'égard de la personne condamnée, car celle-ci n'est pas partie à l'instance se déroulant devant la commission d'indemnisation.

Sans modifier les dispositifs actuels, sensibiliser les juridictions à l'intérêt pour le Fonds d'obtenir rapidement ce titre exécutoire, serait une mesure simple pour accroître l'efficacité de son action : cette proposition avait été faite par le Conseil national d'aide aux victimes dans son rapport de février 2005.

Lors de son audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 29 février 2012¹, M. François Werner, directeur général du Fonds, a également précisé que son action en matière de recouvrement pouvait être rendue beaucoup plus efficace par la possibilité d'avoir accès à certaines informations du **fichier APPI** (application des peines, probation et insertion). Ce fichier permet d'identifier le service pénitentiaire de probation et d'insertion (SPIP) dont relèvent les auteurs d'infraction. Tout en donnant au Fonds un instrument très efficace pour recouvrer les sommes dues, l'effet pédagogique pourrait être accru, grâce à un dialogue du Fonds avec les SPIP.

Proposition n°30 : donner la possibilité au FGTI d'accéder à certaines informations figurant dans le fichier APPI (application des peines, probation et insertion).

5. Étudier la possibilité de faire du FGTI la « porte d'entrée » vers l'ensemble des fonds d'indemnisation

Actuellement, divers fonds indemnisent plusieurs catégories de victimes : les victimes d'accident de la circulation routière et les victimes d'accidents de chasse sont indemnisées par le FGAO, les victimes d'actes de terrorisme et les victimes d'infractions pénales le sont par le FGTI, les personnes exposées à l'amiante le sont par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), etc.

Plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs ont évoqué la nécessité de **rapprocher les différents fonds existants**, voire de créer un fonds national unique, comme l'a suggéré Jacques Degrandi, premier président de la cour d'appel de Paris, lors de son audition par vos rapporteurs.

Les représentants du FGTI eux-mêmes, ont proposé d'avancer dans cette voie.

¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cloi/11-12/c1112045.asp>

Ces fonds remplissent en effet des fonctions similaires et utilisent des instruments, des référentiels ou des techniques identiques pour le calcul des préjudices ou l'activité de recouvrement, par exemple. Or, ces deux domaines nécessitent un savoir-faire, une expérience qui s'acquiert progressivement. On peut légitimement s'interroger sur l'opportunité de maintenir plusieurs équipes travaillant en « *tuyaux d'orgue* ».

D'autre part, les fonds nécessitent des services techniques qui peuvent être facilement mutualisés.

Une fusion pure et simple des fonds est sans doute difficile à effectuer ; elle pose en outre une question au regard de la volonté du législateur d'indemniser spécifiquement certaines victimes d'infractions.

Il semble en revanche préférable de **rapprocher les fonds**.

Ce rapprochement pourrait s'effectuer sur le modèle actuel du système de gestion par le FGAO du FGTI. Ces deux fonds ont mutualisé leurs différents services, y compris leurs services juridiques, avec succès, par le biais d'un instrument souple et courant, une **convention de gestion**.

Sur ce modèle, il pourrait être envisagé de créer **une structure de travail unique**, travaillant pour différents commanditaires que seraient chacun des fonds.

Ces derniers seraient toujours financièrement **distincts** ; ils continueraient d'être administrés par un conseil d'administration indépendant.

Proposition n°31 : rapprocher les fonds existants sur un modèle proche de celui existant entre le FGAO et le FGTI, par la voie de conventions de gestion.

CONCLUSION

Dans un article intitulé « *l'indemnisation n'est pas la réparation* » et publié en 2008¹, Mme Christine Lazerges, professeur à l'université de Paris I, désormais présidente de la commission nationale consultative des droits de l'homme, écrit : « *en droit civil, la réparation de celui qui a subi un préjudice est principalement l'indemnisation, réparation et indemnisation sont quasi-synonymes [...]. Pour les pénalistes, victimologues ou non, la victime à indemniser est aussi et peut-être d'abord une personne lésée en souffrance, dont les lésions ne se soldent pas seulement par une compensation ou une restitution. De même que la réinsertion du délinquant est l'un des enjeux de la peine, la restauration de la victime, sa cicatrisation appelle plus et autre chose qu'une indemnité [...].* »

« *Volontairement le mot « deuil » n'a pas encore été écrit. N'a-t-on pas usé et abusé de ce terme, qui signifie « douleur », en galvaudant l'expression « faire son deuil », jusqu'à laisser croire que la justice était une thérapie alors qu'elle est le lieu de la recherche de la vérité, et de la seule vérité judiciaire. Cette vérité judiciaire ne peut que participer de la réparation de la victime [...]. La juste espérance de la victime est qu'elle soit reconnue publiquement comme être offensé, souffrant et quelquefois humilié ».*

De nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs ont partagé cette analyse : très souvent, l'indemnisation cristallise de nombreuses attentes des victimes alors que ces dernières sont au moins autant en demande d'écoute et de reconnaissance.

Comme l'a indiqué Mme Anne d'Hauteville, présidente du conseil scientifique de l'INAVEM, la demande de réparation de la victime va au-delà de l'indemnisation financière. L'indemnisation intégrale et effective est un impératif de justice comme reconnaissance des souffrances subies, mais cette indemnisation n'est pas suffisante : les victimes veulent en premier lieu connaître la vérité dans le déroulement des faits et l'établissement des responsabilités de chacun.

Tout en considérant que l'exigence de réparation n'est pas réductible à l'indemnisation, vos rapporteurs espèrent néanmoins que les propositions qu'ils formulent permettront de conforter l'un des socles sur lesquels se fonde une juste réparation.

¹ Dans « *La victime sur la scène pénale en Europe* », publié sous la direction de Mmes Geneviève Giudicelli-Delage et Christine Lazerges, PUF, 2008.

LEXIQUE DES ABRÉVIATIONS

AGRASC	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
BAV	Bureau d'aide aux victimes
BEX	Bureau d'exécution des peines
C. Cass.	Cour de cassation
CIP	Conseiller d'insertion et de probation
CIVI	Commission d'indemnisation des victimes d'infractions
CNAV	Conseil national d'aide aux victimes
CRPC	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
DFP	Déficit fonctionnel permanent
DFT	Déficit fonctionnel temporaire
FGAO	Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages
FGTI	Fonds de Garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions
FICOBA	Fichier national des comptes bancaires et assimilés
FIVA	Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante
HAS	Haute autorité de santé
IPP	Incapacité permanente partielle
ITT	Incapacité totale de travail
JAP	Juge de l'application des peines
JUDEVI	Juge délégué aux victimes
OPJ	Officier de police judiciaire
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
RPC	Recommandations pour la pratique clinique
SARVI	Service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions
SME	Sursis avec mise à l'épreuve
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
TGI	Tribunal de grande instance

EXAMEN EN COMMISSION (mercredi 30 octobre 2013)

M. Jean-Pierre Sueur, président. – MM. Béchu et Kaltenbach nous présentent les conclusions de leur rapport d'information sur l'indemnisation des victimes d'infractions pénales. Il est devenu rituel de penser aux victimes ; mais aux évocations incantatoires, nous préférons des propositions concrètes !

M. Philippe Kaltenbach, co-rapporteur. – Chacun souhaite donner toute leur place aux victimes mais le fossé reste grand entre les discours et les actes. Les premières lois datent des années 1970, mais la grande référence reste la loi Badinter sur la protection des victimes d'infractions de 1983. Il convient de noter qu'en 2004, dans le gouvernement de M. Raffarin, Mme Nicole Guedj avait même été nommée secrétaire d'État aux droits des victimes.

Nous avons procédé à une quarantaine d'auditions et nous sommes déplacés dans des juridictions, à Angers et à Lyon, ainsi qu'à la maison de la justice et du droit de Gennevilliers.

Notre dispositif juridique est complet, conjuguant possibilité de se constituer partie civile et existence d'un système d'indemnisation fondé sur la solidarité nationale, mais des faiblesses apparaissent lors de son application.

Je présenterai nos propositions relatives à la meilleure prise en compte de la victime à chaque stade du procès pénal, laissant à M. Béchu le soin de présenter celles relatives à l'indemnisation au titre de la solidarité nationale.

Il appartient à l'auteur des faits de réparer le préjudice et à l'autorité judiciaire de veiller à la garantie des droits des victimes lors d'une procédure pénale, comme l'affirme la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes.

Tout d'abord, nous souhaitons faciliter la constitution de partie civile. Nous proposons d'améliorer l'information délivrée aux victimes dès leur dépôt de plainte, par un effort supplémentaire de sensibilisation et de formation des personnels de police et de gendarmerie, mais également par l'établissement, au niveau national, d'un formulaire d'information clair et accessible sur les conséquences de la constitution de partie civile et sur les diverses voies d'indemnisation. Tous les justiciables doivent être traités de la même manière. Il faut également assurer l'interconnexion des fichiers de police et de gendarmerie, d'une part, et de la justice, d'autre part. Selon le cabinet de la ministre, les interconnexions des fichiers de la justice avec ceux des forces de l'ordre sont en cours, mais il reste à harmoniser les fichiers de la police et de la gendarmerie entre eux. Nous proposons aussi d'améliorer la

procédure permettant à la victime de se constituer partie civile au cours de l'enquête de police.

Les mesures alternatives aux poursuites et les procédures rapides de jugement sont de plus en plus utilisées ; elles accélèrent la justice et contribuent à désengorger les tribunaux mais la victime est parfois oubliée. C'est pourquoi nous proposons de développer le recours à la médiation pénale, sous la responsabilité de professionnels spécialement formés, et d'engager une réflexion sur l'opportunité d'ouvrir la possibilité de prononcer cette mesure, si la victime donne son accord, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un ajournement de peine ou d'un sursis avec mise à l'épreuve. Évitions de recourir à la procédure de l'ordonnance pénale lorsque les faits impliquent une ou plusieurs victimes. Certains tribunaux, comme le tribunal de grande instance de Lyon, procèdent déjà ainsi. Améliorons également l'information des victimes dans le cadre des procédures de comparution immédiate, notamment en nous appuyant sur les associations d'aide aux victimes. Il faut aménager la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de la culpabilité (CRPC) afin de permettre à la victime d'être entendue par le procureur de la République avant que ce dernier ne prenne sa décision sur la ou les peines qu'il proposera à l'auteur des faits d'exécuter.

Nous avons constaté que les victimes sont traitées inégalement en matière d'indemnisation. Ainsi la pratique de la correctionnalisation des viols, permise par la loi Perben du 9 mars 2004, ne saurait en aucun cas se traduire par une minoration de l'indemnisation du préjudice subi par la victime. Nous souhaitons, en outre, assurer une large diffusion, auprès des personnels de santé comme de l'ensemble des acteurs du procès pénal, du guide de *Recommandations pour la pratique clinique (RPC) pour la rédaction des certificats médicaux initiaux concernant une personne victime de violences* établi par la Haute autorité de santé afin de parvenir à une harmonisation des incapacités totales de travail (ITT) attribuées. Il ne nous paraît toutefois pas opportun de remplacer la notion d'ITT, référence connue de tous les praticiens du droit pénal, par celle de déficit fonctionnel temporaire ou permanent. Dans un même souci d'harmonisation, nous proposons de diffuser un référentiel national d'indemnisation des préjudices corporels, dans le prolongement des travaux conduits par le premier président de la cour d'appel de Paris. Les associations craignent que les assurances ne négocient en amont, entraînant un plafonnement des indemnités. Toutefois, ce référentiel ne lierait pas l'appréciation du juge.

Nous souhaitons également mieux accompagner les victimes tout au long de la procédure pénale. Nous proposons de supprimer le juge délégué aux victimes (Judevi), et au contraire de pérenniser les bureaux d'aide aux victimes (BAV) en leur donnant les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement. Le Gouvernement s'emploie à en installer dans toutes les juridictions. Les associations d'aide aux victimes jouent un rôle essentiel. Il

faut sanctuariser les crédits qui leur sont alloués par l'État. Enfin, il est nécessaire de clarifier les conditions de prise en charge des frais avancés par les victimes dans le cadre des procès d'assises.

Enfin, dernier volet, il faut conjuguer responsabilisation de l'auteur et protection de la victime. Les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation doivent être sensibilisés aux conditions d'exécution par le condamné de l'obligation d'indemnisation de la victime, prononcée dans le cadre d'une peine ou d'un aménagement de peine. En outre, il est important d'affecter les effectifs nécessaires, de magistrats comme de greffiers, au fonctionnement des bureaux d'exécution des peines (BEX). Il faut mieux informer les acteurs du procès pénal et les victimes de la possibilité d'obtenir le paiement des dommages et intérêts sur les biens confisqués de l'auteur condamné. De même, nous proposons d'étendre le dispositif d'indemnisation des victimes à partir du produit de la vente des biens confisqués de l'auteur aux biens relevant de la compétence du service des domaines.

Notre dernière proposition consiste à confier à un organisme collecteur le soin de jouer le rôle d'interface entre la victime et l'auteur des faits lorsque ce dernier ne s'est pas acquitté volontairement du paiement des dommages et intérêts auxquels il a été condamné. Cette mission pourrait être confiée au fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Telles sont nos pistes pour que les victimes utilisent les dispositifs existants et soient mieux indemnisées.

M. Christophe Béchu, co-rapporteur. – Les propositions que je présente visent à rationaliser et simplifier les conditions d'accès à l'indemnisation au titre de la solidarité nationale même quand aucune décision de justice n'a été prononcée ou que l'auteur est considéré comme irresponsable. Dans ces cas, les victimes s'adressent à la commission d'indemnisation des victimes des infractions (Civi), qui est une juridiction existant au sein de chaque TGI. Depuis 2008, la solidarité nationale joue aussi lorsqu'une décision de justice n'a pas été exécutée grâce au service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (Sarvi).

En aval, le FGTI assure l'indemnisation des victimes de préjudices corporels (article 706-3 du code de procédure pénale), de dommages matériels (article 706-14) ou de l'incendie de leur véhicule (706-14-1). Il se comporte parfois comme une partie adverse pour minimiser le montant de l'indemnisation des victimes devant la Civi.

Il faut simplifier cet ensemble.

Nous proposons tout d'abord d'allonger la durée des délais de saisine. Le délai pour saisir le FGTI, au titre du Sarvi, par exemple, est d'une année après une décision de justice non exécutée. C'est trop court. En matière de terrorisme le délai de saisine est de dix ans à compter de

l'infraction. Nous proposons également d'ouvrir l'accès au dispositif de l'article 706-3 du code de procédure pénale à toute personne victime d'une ITT égale ou supérieure à 15 jours, et non plus 30 jours.

Il faut ensuite évaluer l'opportunité de conserver l'article 706-14-1 du code de procédure pénale relatif à l'indemnisation des personnes victimes de la destruction par incendie de leur véhicule. En effet, 70% des indemnisations relèvent de l'article 706-3, 26 % de l'article 706-14, 4% seulement relèvent de cet article, même si cette part est très dynamique, pour un montant de 800 000 euros. Mais les incendies sont-ils toujours fortuits ? En outre, les plafonds de ressources sont plus généreux que ceux au titre de l'article 706-14. Beaucoup de professionnels s'interrogent sur l'opportunité de maintenir cet article 706-14-1.

Enfin, nous proposons de fondre les dispositifs de l'article 706-14 et du Sarvi au sein d'un dispositif plus large jouant le rôle d'interface entre l'auteur et la victime.

Le deuxième axe consiste à renforcer le rôle du FGTI. Nous proposons de mener à son terme la logique de déjuridictionnalisation de la procédure d'indemnisation entre le FGTI et la victime afin que la Civi ne soit plus saisie qu'en cas de désaccord entre ces derniers, soit environ 20% des cas. De plus, recourons à des experts agréés par le FGTI pour la réalisation des expertises relatives à l'évaluation du préjudice de la victime dès le stade du procès pénal, afin d'éviter les doubles expertises.

Pourquoi, également, ne pas solliciter l'expertise du FGTI en amont de l'élaboration de directives générales de politique pénale relatives au traitement de contentieux présentant des problématiques similaires en matière d'indemnisation des victimes ?

Pour lui permettre d'exercer ces nouvelles missions, il faut renforcer les ressources du Fonds.

Nous proposons d'affecter au FGTI une part des amendes pénales collectées. De même, affectons une partie du produit des biens confisqués par décision de justice définitive à l'indemnisation des victimes par le FGTI. Le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO) bénéficie ainsi déjà d'une partie du produit des amendes routières.

Comme l'a dit M. Kaltenbach dans son introduction, l'indemnisation des victimes doit d'abord relever des auteurs, d'où notre proposition n° 30. La solidarité nationale fonctionne de manière subrogatoire : le FGTI paye et tente de se rembourser sur les auteurs. En 2012, le FGTI a ainsi récupéré 73,5 millions d'euros. Depuis trois ans, ce montant stagne et pour l'accroître, le FGTI devrait pouvoir accéder au fichier sur l'application des peines, probation et insertion (APPI) afin d'avoir une meilleure idée de la situation des auteurs.

Enfin, tout ce que j'ai dit sur la CIVI, le SARVI et le FGTI ne s'applique pas aux victimes couvertes par des fonds particuliers : victimes de l'amiante, des accidents de chasse, des accidents de la route... Notre proposition n° 31 suggère de rapprocher les fonds existants sur un modèle proche de celui existant entre le FGAO et le FGTI. Une structure unifiée permettrait d'avoir une seule plateforme téléphonique, un seul système de gestion des fonds, une seule catégorie de personnel. Un FGTI unifié gèrerait ainsi l'ensemble des fonds ce qui mettrait un terme aux empilements.

Nous avons beaucoup parlé d'argent - telle était notre mission - mais nous sommes bien conscients que les perspectives d'indemnisation ne peuvent remplacer la catharsis nécessaire qui accompagne le procès. Néanmoins, l'indemnisation est nécessaire et nous avons le sentiment qu'avec ces 31 propositions, nous allons dans le bon sens.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Vous avez fait un très important travail.

M. Patrice Gélard. - Ce rapport était très intéressant. Néanmoins, devant la multiplicité des abréviations, un lexique est indispensable.

Certaines propositions auraient pu être mise en œuvre par Mme la garde des sceaux par le biais des instructions aux procureurs, notamment la proposition n° 8.

La proposition n° 5 (éviter de recourir à la procédure de l'ordonnance pénale lorsque les faits impliquent une ou plusieurs victimes) me gêne un peu : pourquoi cette suggestion s'il n'y a qu'une seule victime ?

Un grand nombre d'auteurs de faits répréhensibles sont insolvables et ils n'ont aucun patrimoine. Ils sont condamnés à des dommages et intérêts, mais ils ne les payent jamais. Et quand ils ont un emploi, il est impossible de les retrouver s'ils changent d'adresse, un peu comme les pères qui abandonnent leur foyer...

Même si vous avez rappelé le rôle joué par la cour d'appel de Paris en matière d'harmonisation des indemnisations, je regrette que la Cour de cassation ne joue pas pleinement son rôle.

Un mot sur l'indemnisation des personnes victimes de la destruction par incendie de leur véhicule. Lorsque des voitures sont incendiées au cours d'émeutes, la responsabilité de la puissance publique est engagée, y compris les 24 et 31 décembre. Deuxième cas : ceux qui volent des voitures et y mettent ensuite le feu pour effacer leurs empreintes. Souvent, les propriétaires n'ont pas d'assurance incendie, et ils se retrouvent doublement victimes : leur instrument de travail est parti en fumée et ils n'ont pas les moyens d'en racheter un autre.

M. Jean-Jacques Hyest. - L'assurance incendie est obligatoire.

M. Patrice Gélard. – Pas du tout ! Pour conclure, j'approuve l'essentiel de vos propositions dont certaines pourraient être très rapidement mises en œuvre.

M. Yves Détraigne. – Félicitations à nos deux rapporteurs dont les propositions sont très pragmatiques. C'est d'autant plus important que les victimes sont souvent perdues face à la multiplicité des dispositifs.

De même qu'il a fallu revivifier le Conseil national de l'aide aux victimes, auquel j'appartiens, les victimes doivent pouvoir faire valoir leurs droits plus facilement, plus simplement et plus rapidement.

Je souscris totalement à ce rapport.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je reviens sur la proposition n° 5 : pourquoi ne pas modifier la loi ? Lorsqu'il y a des victimes, la procédure d'ordonnance pénale ne leur permet pas de faire entendre leurs droits.

Lors de récents débats, nous avons fait la distinction entre les instructions à caractère personnel ou individuel et les instructions à caractère général. Les sujets dont nous débattons pourraient donner lieu à des instructions à caractère général.

Comme M. Collombat s'apprête à rapporter une proposition de loi de M. Mézard sur la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), pourquoi ne pas y inclure la proposition n° 7 ?

Enfin, je partage totalement l'esprit de la proposition n° 14. Le malheur, c'est que le principe de l'annualité budgétaire ne nous fait disposer que d'un pouvoir de persuasion auprès du garde des sceaux actuel et de ses successeurs : ils doivent comprendre qu'il serait inconcevable de diminuer les moyens accordés aux associations d'aide aux victimes.

M. Christophe Béchu, co-rapporteur. – Monsieur Gélard, vous trouverez un lexique à la fin du rapport.

Pour les incendies de voiture, la complexité du dispositif justifierait une évaluation : en cas d'émeute, c'est le juge administratif qui reconnaît la responsabilité sans faute de l'État qui n'a pas pu empêcher la destruction de biens. Pour les incendies après vol, les voitures abandonnées sont souvent de grosses cylindrées : le problème du défaut d'assurance des propriétaires ne se pose souvent pas.

Nous avons créé en 2008 le SARVI pour indemniser les victimes confrontées à des auteurs insolvables. Dans 68% des cas, ce service est saisi de demandes d'indemnisation inférieures à 1 000 euros. Or, jusqu'à ce montant, l'indemnisation est totale. Au-delà, l'indemnisation est limitée à 30%, et le plafond est de 3 000 euros. Ensuite, le FGTI essaye d'obtenir le remboursement par les auteurs, d'où la proposition n° 20.

M. Philippe Kaltenbach, co-rapporteur. – L’ordonnance pénale est une procédure simplifiée, écrite et non contradictoire, qui a été étendue par la loi du 13 décembre 2011. Comme les victimes ne peuvent pas intervenir dans la procédure, certains tribunaux, comme celui de Lyon, n’ont pas recours à cette procédure. Nous n’avons cependant pas voulu écarter cette possibilité qui peut parfois s’avérer pertinente, par exemple pour un vol de téléphone portable.

M. Jean-Jacques Hyst. – La prudence des tribunaux doit pouvoir s’exercer.

M. Patrice Gélard. – Dans certains cas, cela s’est très bien passé.

M. Philippe Kaltenbach, co-rapporteur. – Peut-être faudrait-il des instructions pour limiter cette procédure à des cas extrêmement simples.

Nous allons voir s’il est possible d’amender la proposition de loi de M. Mézard.

Mme la garde des sceaux va certainement se saisir de la proposition n° 8.

Enfin, il ne faut plus que les subventions versées aux associations des aides aux victimes diminuent, comme ce fut le cas dans un passé pas si lointain. Les moyens financiers doivent être pérennisés et même augmentés, car la subvention pour un bureau d’aide aux victimes ne représente que 20.000 euros par an, coût très faible comparé à ce que l’administration devrait payer pour les prendre en charge.

Ces 31 propositions peuvent entrer en vigueur rapidement, qu’elles soient reprises par le ministère dans le cadre de circulaires ou instructions, ou qu’elles soient intégrées dans des textes à venir, comme le projet de réforme pénale qui comporte déjà des dispositions en faveur des victimes.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je remercie nos deux rapporteurs.

La publication du rapport d’information est autorisée.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Cabinet de la garde des sceaux

Mme Stéphanie Kretowicz, conseillère droit de la famille, aide aux victimes et droit de l'environnement

Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes

M. Didier Leschi, chef du service

Mme Elisabeth Moiron-Braud, chef du bureau de l'aide aux victimes

Direction des affaires civiles et du sceau

M. François Ancel, sous-directeur du droit civil

Mme Charlotte de Cabarrus, magistrate

Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Eric Mathais, directeur adjoint

M. Charles Andor Fogarassy, magistrat

PARTENAIRES INSTITUTIONNELS

Défenseur des droits (contribution écrite)

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

Mme Christine Lazerges, présidente

M. Pierre Lyon-Caen, président de la sous-commission en charge des questions pénales

Mme Émilie Peinchaud, chargée de mission

Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI)

M. François Werner, directeur général

Mme Nathalie Faussat, directrice

Mme Yolaine Arousseau-Perrin, directrice des relations institutionnelles

Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)

Mme Elisabeth Pelsez, directrice générale, magistrat

M. Stephen Almaseanu, chef du pôle juridique, magistrat

MAGISTRATS

Cour d'appel de Paris

M. Jacques Degrandi, premier président

Union syndicale des magistrats (USM)

Mme Virginie Valton, vice-présidente

Mme Véronique Léger, secrétaire

Syndicat de la magistrature (SM)

Mme Françoise Martres, présidente

M. Xavier Gadrat, secrétaire national

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)

Mme Marie-Pierre Hourcade, présidente

Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)

Mme Martine Lebrun, ancienne présidente

AVOCATS

Conseil national des barreaux

Mme Carine Monzat, avocate au Barreau de Lyon, vice-présidente de la commission Libertés et droits de l'homme

Syndicat des avocats de France (SAF)

M. Maxime Cessieux, avocat au barreau des Hauts-de-Seine, membre de la commission pénale

Association nationale des avocats de victimes et de dommages corporels (ANDAVI)

Mme Claudine Bernfeld, présidente

M. Frédéric Bibal, administrateur

ASSOCIATIONS**Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM)**

Mme Anne d'Hauteville, membre du conseil scientifique

Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs (FENVAC)

M. Stéphane Gicquel, secrétaire général

Mme Françoise Rudetzki, déléguée au terrorisme

Mme Lucile Ovinet, juriste

Mme Aude Vincent-Genot, juriste

Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF)

Mme Annie Guilberteau, directrice générale

Mme Nathalie Perringerard, directrice du CIDFF du Calvados

Aide aux parents d'enfants victimes (APEV)

M. Alain Boulay, président

Fédération pour l'aide et le soutien aux victimes de la violence

Mme Geneviève Celant-Auduberteau, présidente

M. Franck Gardien, avocat du barreau d'Avignon

Institut pour la justice

M. Alexandre Giuglaris, délégué

Me Thibault de Montbrial, avocat au barreau de Paris et expert associé

M. Arnaud Beck, responsable des relations institutionnelles

Mme Marie-Alix Maisonabe, responsable de la communication

REPRÉSENTANTS DES ASSUREURS**Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)**

M. Stéphane Pénét, directeur des assurances de biens et de responsabilités

Mme Élisabeth Le Chevalier, responsable d'études

M. Jean-Paul Laborde, directeur des affaires parlementaires

Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA)

M. Eddie Bernard, responsable du dommage corporel

Mme Barbara Bessermann, chargée d'études

Mme Muriel Langumier, attachée de direction

PROFESSEURS DE DROIT

M. Jean Danet, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'université de Nantes

M. Jonas Knetsch, professeur de droit à l'université de La Réunion

LISTE DES DÉPLACEMENTS

JEUDI 21 MARS 2013 : VISITE ET ENTRETIENS À LA COUR D'APPEL D'ANGERS

Table ronde avec les acteurs judiciaires et juridictionnels

Mme Catherine Pignon, procureure générale

Mme Brigitte Angibaud, avocat général

Mme Sophie Barbaud, conseiller chargée des fonctions de secrétaire générale

M. Yves Gambert, procureur de la République - TGI d'Angers

M. Hervé Drevard, procureur de la République adjoint - TGI du Mans

Mme Françoise Pietri, président de correctionnelle et JUDEVI - TGI d'Angers

Mme Chantal Lollic, vice-président application des peines - TGI d'Angers

M. Arnaud Baron, vice-président coordonnateur correctionnel - TGI d'Angers

M. Jean-Yves Egal, vice-président, coordonnateur tribunal pour enfants - TGI d'Angers (contribution écrite)

Mme Nathalie Robveille, vice-présidente - TGI du Mans

Mme le bâtonnier Claire Desgrées du Lou, avocate au barreau d'Angers

Mme Nathalie Valade, avocate

Table ronde avec les acteurs extra-judiciaires et juridictionnels

Mme Catherine Pignon, procureure générale

Mme Brigitte Angibaud, avocat général

Mme Sophie Barbaud, conseiller chargée des fonctions de secrétaire générale

Mme Pascal Peze, président du bureau d'aide aux victimes (BAVI) du TGI du Mans

Mme Nathalie Solgrain, secrétaire du BAVI

M. Pierre Milon, délégué du procureur

Mme Marie-France Maurel, déléguée du procureur

M. Stéphan Feuillard, directeur du SPIP de la Sarthe

M. Etienne Demarle, directeur territorial de la PJJ Maine-et-Loire

M. Patrick Auger, président de l'association ADAVIP 53 et huissier de justice

Mme Sylvie Sauton, directrice de l'association ADAVIP 53

Me Julien Decorps, huissier de justice

M. Michel Penneau, président de l'ADAVEM 49

M. Jean Noël, délégué du procureur

MARDI 2 AVRIL 2013 : VISITE ET ENTRETIENS À LA COUR D'APPEL DE LYON

Table ronde avec les magistrats du ressort de la cour d'appel de Lyon

M. Jean Trotel, premier président de la cour d'appel de Lyon

M. Jacques Beaume, procureur général près ladite cour

M. Paul André Breton, président du TGI de Lyon

M. Marc Cimamonti, procureur de la République près ledit tribunal

Mme Anne Manoha, présidente du TGI de Bourg-en-Bresse

M. Bertrand Nadau, premier vice-président chargé de l'instruction au TGI de Lyon

M. Benoît De Charry, premier vice-président chargé du service pénal au TGI de Lyon

Mme Marie-Ange Dalmaz, procureure de la République adjointe près le TGI de Lyon

Mme Véronique Denizot, première vice-procureure, chef de la section du traitement direct au TGI de Lyon

Mme Claire Jacquin, vice-présidente chargée de l'application des peines au TGI de Villefranche-sur-Saône

Mme Laurence Christophe, vice-procureure, chef de la section des mineurs près le TGI de Lyon

Mme Muriel Guillet, juge au TGI de Lyon, présidente de la commission d'indemnisation des victimes (CIVI)

M. Michel Rismann, juge de l'application des peines près le TGI de Lyon

M. Claude Russier, greffier chargé du service pénal près le TGI de Lyon

Mme Evelyne Mazella, greffière en chef

Mme Geneviève Lauprêtre, greffière

Visite de la maison de justice et du droit de Villeurbanne

Mme Jocelyne Viviant, greffière coordinatrice de la maison de justice

Mme Isabelle Bouclon, responsable de l'association VIFF, SOS Femmes et service d'aide aux victimes

Mme Nathalie Cavailles, coordinatrice et juriste de Lyon aide aux victimes

M. le professeur Daniel Malicier, directeur de l'institut de médecine légale de Lyon (permanence médicale, victimes UMJ)

Mme Claudine Baudin, juriste, MJD

JEUDI 26 SEPTEMBRE 2013 : VISITE DE LA MAISON DE JUSTICE ET DU DROIT DE GENNEVILLIERS

Mme Anne Berriat, procureure adjointe au TGI de Nanterre

Mme Sabrina Maurin, secrétaire générale du conseil départemental de l'accès au droit des Hauts-de-Seine

Mme Valérie Vincent, juriste, association d'aide aux victimes d'infractions pénales (ADAVIP)

ANNEXE 1

Procédures d'indemnisation pour les victimes d'infractions
pénales dans les États membres du conseil de l'Europe

Fond public, fond privé et dommages et intérêts à payer par la personne responsable (par décision du tribunal)	Aucune indemnisation	Dommmages à payer par la personne responsable (par décision du tribunal)	Fond public	Fond public et dommages et intérêts à payer par la personne responsable (par décision du tribunal)
1 État/Entité	2 États/Entités	8 États/Entités	10 États/Entités	27 États/Entités
Grèce	Andorre	Arménie	Azerbaïdjan	Albanie
	Malte	Bosnie-Herzégovine	Finlande	Autriche
		Croatie	Allemagne	Belgique
		Géorgie	Lituanie	Bulgarie
		Monténégro	Luxembourg	Chypre
		Saint-Marin	Pologne	République tchèque
		Serbie	Slovénie	Danemark
		Ukraine	Suisse	Estonie
			ERY Macédoine	France
			Écosse (RU)	Hongrie
				Islande
				Irlande
				Italie
				Lettonie
				Moldova
				Monaco
				Monténégro
				Norvège
				Portugal
				Roumanie
				Fédération de Russie
				Slovaquie
				Espagne
				Suède
				Turquie
				Angleterre et Pays de Galles (RU)
				Irlande du Nord (RU)

Source : commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 2012

ANNEXE 2

Exemple d'information délivrée à la victime d'une infraction pénale



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

LES DOMMAGES ET INTERETS ACCORDES A LA VICTIME D'UNE INFRACTION PENALE LORSQUE L'AUTEUR DES FAITS EST MINEUR

Le tribunal pour enfants ou le juge des enfants vient de **condamner un mineur et les personnes qui en sont civilement responsables** ⁽¹⁾ notamment ses parents ou son tuteur, à vous payer une somme d'argent en réparation des faits dont vous êtes victime.

Pouvez-vous contester cette décision ?

Oui, mais vous ne pouvez contester que la **décision portant sur l'indemnisation**, et non la condamnation pénale prononcée à l'encontre de l'auteur des faits. Dans ce cas, vous devez vous rendre au greffe de ce tribunal, pour faire enregistrer votre déclaration d'appel, dans le délai de **10 jours** à partir du jour de la décision du Tribunal.

Comment percevoir les dommages et intérêts ?

En principe, le condamné doit vous verser la totalité des dommages et intérêts :

- **après le délai de 10 jours**, à compter du prononcé de la décision si celui-ci était présent ou représenté par son avocat, ou à compter de la date de l'acte l'informant officiellement de la décision² si celui-ci était absent et non représenté.

Vous pouvez vous adresser au greffe du tribunal qui a prononcé la décision pour savoir si elle a été portée à la connaissance du condamné.

- **ou immédiatement** si la condamnation sur les dommages et intérêts a été prononcée avec exécution provisoire.

Le tribunal qui a prononcé la condamnation n'a pas pour mission de vérifier que le condamné vous a bien versé les dommages et intérêts qu'il vous doit sauf lorsque la peine comporte un suivi (notamment un sursis avec mise à l'épreuve).

¹() **Personne civilement responsable** : Le civilement responsable n'a pas commis une infraction, mais la loi le rend responsable des dommages causés par la personne qui en est l'auteur. Ainsi, les **parents** sont civilement responsables des dommages causés par leurs enfants dont ils sont les représentants légaux.

²() Mais si le jugement est prononcé par défaut, c'est-à-dire que le condamné était absent au procès car il n'avait pas été informé de la date de l'audience, et qu'il n'a pas pu être informé de cette condamnation, la décision reste provisoire, jusqu'à ce que le condamné ait pu en être informé. Il aura alors la possibilité d'exercer un recours, et un nouveau jugement aura lieu.

Parce que l'auteur des faits est mineur, vous pouvez vous adresser à ses parents, s'ils ont été condamnés en tant que civilement responsables du mineur, pour leur demander de prendre en charge cette réparation.

Dans certains cas, l'assurance de responsabilité civile familiale des parents du mineur peut vous verser le montant des dommages commis par celui-ci.

La commission d'indemnisation des victimes d'infractions de votre domicile ou du tribunal qui a rendu la décision peut dans certaines conditions vous permettre d'obtenir des dommages et intérêts. Vous pouvez consulter la fiche d'information « les conditions d'indemnisation de la victime par la commission d'indemnisation des victimes d'infractions » disponible au BEX.

Si le condamné ou les personnes qui en sont civilement responsables ne vous indemnisent pas volontairement, vous pouvez :

- à l'expiration d'un délai de **2 mois à compter du jour où la décision est devenue définitive**, demander **gratuitement une aide au recouvrement** au Service d'Aide au Recouvrement des Victimes d'Infractions (SARVI).

Ce service vous versera tout ou partie des dommages et intérêts et des frais de procédures accordés par le tribunal correctionnel.

Si vous souhaitez obtenir des renseignements sur les modalités de saisine et d'intervention du SARVI, adressez-vous auprès du greffe du tribunal de grande instance ou consultez le site Internet du ministère de la justice, rubrique « aide aux victimes » ou celui du SARVI <http://www.sarvi.org/index-6.html>.

- à tout moment **contacter un huissier de justice** pour faire saisir une partie de son salaire ou mettre en œuvre tout autre type de saisie prévu par la loi.

En fonction de vos ressources, vous pouvez solliciter l'aide juridictionnelle pour obtenir l'assistance de cet huissier. Pour obtenir des informations sur les conditions de cette aide et établir votre demande, renseignez-vous auprès du bureau d'aide juridictionnelle du tribunal de grande instance le plus proche de votre domicile ou consultez la notice explicative accessible sur le lien suivant :
<http://www.vos-droits.justice.gouv.fr/index.php?rubrique=10066&ssrubrique=10067>

La liste départementale des huissiers de justice est consultable à l'accueil de ce tribunal ou au bureau de l'exécution des peines pour les mineurs ou sur le site suivant : <http://www.huissier-justice.fr/>

Qui peut vous assister dans vos démarches ?

Dès le début de votre affaire, et pendant toute la procédure, vous avez droit à **l'intervention gratuite de l'association d'aide aux victimes**. Elle pourra entendre vos difficultés, vous informer sur vos droits, vous assister dans vos démarches et vous orienter si nécessaire vers des services spécialisés.

Association Paris Aide aux Victimes

12-14, rue Charles Fourier
75013 Paris
métro Place d'Italie ou Tolbiac
Tél : 01 45 88 18 00 - contact13@pav75.fr

Au Palais de justice 4, boulevard du Palais, 75001 Paris, métro ou RER Cité, Saint Michel ou Châtelet

- **Bureau des victimes** Escalier Y rez-de-chaussée - **Permanence de Paris Aide aux victimes** (entre 11h et 13h) Tél : 01 44 32 94 18