

POUR UNE MEILLEURE INDEMNISATION DES VICTIMES D'INFRACTIONS PÉNALES

COMMISSION DES LOIS

Rapport d'information de MM. Christophe Béchu et Philippe Kaltenbach

■ La procédure pénale française reconnaît à la victime d'une infraction pénale le droit de se constituer partie civile et ainsi, d'être partie au procès pénal afin d'obtenir la condamnation de l'auteur à lui verser des dommages et intérêts en réparation du préjudice subi.

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 pénale afin de rendre pleinement effectif leur droit à la réparation de leur préjudice : la France a progressivement 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 la solidarité nationale pour la prise en charge des dommages les plus lourds. En outre, des crédits sont désormais dégagés chaque année pour soutenir un important réseau d'associations d'aide aux victimes, qui jouent un rôle inestimable.

■ La mission d'information, confiée aux sénateurs Christophe Béchu (UMP - Maine-et-Loire) et Philippe Kaltenbach (SOC - Hauts-de-Seine), s'est attachée à dresser un bilan de l'ensemble de ces dispositifs. Constatant que certaines faiblesses ou rigidités entravent l'exercice par les victimes d'infractions pénales de leur droit à réparation, les rapporteurs formulent 31 propositions destinées à améliorer la lisibilité du droit et à simplifier les démarches pour les victimes. Ils inscrivent leur réflexion dans le cadre de la réforme annoncée de la procédure pénale : ces propositions pourraient ainsi trouver une traduction dans le cadre de l'examen prochain du projet de loi relatif à la prévention de la récidive.

Pour une meilleure prise en compte de la victime à chaque stade du procès pénal

En dépit d'améliorations notables, l'exercice de l'action civile par la victime d'une infraction pénale se heurte souvent à des obstacles pratiques.

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

Si le législateur a exigé que la victime soit désormais informée de ses droits à plusieurs stades de la procédure pénale, l'information effectivement délivrée se révèle souvent profuse et difficilement compréhensible. En outre, les modalités de constitution de partie civile au cours de l'enquête de police ne sont toujours pas clairement posées, entretenant un risque de déperdition d'informations entre la phase d'enquête et le traitement de l'affaire par l'autorité judiciaire.

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

À l'heure actuelle, seule une minorité d'auteurs se voient traduits devant une juridiction pénale dans des conditions de droit commun : dans plus de la moitié des cas, 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 :

- en matière d'alternatives aux poursuites, la mesure de classement sous condition et la médiation pénale sont insuffisamment développées ;

- les procédures rapides de jugement ne concèdent quant à elles à la victime qu'une place secondaire : en particulier, l'exigence de rapidité qui préside à la comparution immédiate ne permet souvent pas à la victime de faire valoir ses droits ; quant à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), elle ne permet pas à la victime d'être entendue par le procureur de la République, alors que l'essentiel de la procédure repose sur ce dernier.

■ Des victimes inégales face à leur droit à l'indemnisation

A l'heure actuelle, force est de constater que l'indemnisation des victimes d'atteintes à la personne varie fortement selon le ressort de la juridiction, selon la nature de l'infraction subie ainsi que selon le degré de médiatisation de l'affaire. Sont en cause, principalement, l'absence de définition de la notion d'« incapacité totale de travail » (ITT), pourtant structurante en droit pénal, ainsi que l'absence de référentiel indicatif d'indemnisation commun à l'ensemble des juridictions, en particulier en matière de liquidation des préjudices extrapatrimoniaux.

■ Mieux accompagner les victimes tout au long de la procédure

Plusieurs dispositifs ont été expérimentés au cours des récentes années pour mieux

accompagner les victimes tout au long de la procédure pénale : si l'institution d'un juge délégué aux victimes (JUDEV) donne lieu à un constat d'échec, en revanche l'installation de bureaux d'aide aux victimes (BAV) dans les juridictions présente un grand intérêt, à condition, toutefois, que les associations qui les gèrent ne soient pas fragilisées par des baisses de subventions.

■ 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 de l'infraction 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).

Par ailleurs, le dispositif permettant d'indemniser les victimes à partir du produit de la vente des biens confisqués de l'auteur condamné est encore insuffisamment connu.

En tout état de cause, la victime devrait pouvoir bénéficier d'un « droit à l'oubli », ce qui plaide pour la mise en place d'un organisme collecteur chargé de jouer le rôle d'interface entre la victime et l'auteur condamné.

Pour une rationalisation et une simplification des conditions d'accès à l'indemnisation au titre de la solidarité nationale

■ L'indemnisation des victimes par la solidarité nationale : une complexité de dispositifs nés de l'empilement de réformes successives

Dans les années 1970, la plupart des pays européens ont estimé nécessaire de se doter d'un mécanisme fondé sur la solidarité nationale, pour indemniser les victimes d'infractions les plus graves lorsque l'auteur est insolvable ou qu'il n'a pas été retrouvé.

En France, l'article 706-3 du code de procédure pénale permet d'indemniser les victimes de préjudices corporels lourds, y compris en l'absence de poursuites pénales

contre l'auteur des faits. L'indemnisation est octroyée par la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) et allouée par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Ce système a été progressivement complété pour prendre en charge, sous certaines conditions, les dommages matériels ou corporels moins graves (article 706-14 du code de procédure pénale) et les dommages résultant de l'incendie d'un véhicule (article 706-14-1 du code de procédure pénale).

La création du Service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI), en 2008, a parachevé le dispositif en permettant aux victimes d'obtenir rapidement le versement des dommages et intérêts dus par les auteurs condamnés.

Principalement alimenté par une contribution forfaitaire de 3,30 euros par contrat d'assurance de biens, le FGTI est devenu le pivot du dispositif d'indemnisation. En effet, la loi « *Perben II* » du 9 mars 2004 a créé un mécanisme d'accord amiable entre les victimes et le Fonds. A l'heure actuelle, 80% des demandes d'indemnisation présentées devant les CIVI donnent lieu à un accord amiable entre la victime et ce dernier.

Toutefois, le système est devenu complexe et peu lisible pour les victimes, certaines restant parfois encore exclues de toute possibilité d'indemnisation.

■ Une nécessaire simplification des conditions d'accès

Tout d'abord, il paraît nécessaire d'allonger les délais pendant lesquels les victimes peuvent présenter une demande d'indemnisation. De l'ordre de un à trois ans en fonction des dispositifs, ils sont trop courts pour les victimes les plus gravement atteintes.

En outre, les dispositifs d'indemnisation pourraient faire l'objet d'évolutions,

d'ampleur variable. Le mécanisme de l'article 706-3 du code de procédure pénale, qui indemnise les dommages corporels les plus graves, a montré son efficacité, mais le seuil pour en bénéficier (un mois d'ITT) est souvent jugé trop élevé. A l'inverse, l'indemnisation des victimes de l'incendie de leur véhicule, prévue à l'article 706-14-1 du même code, est de l'avis de l'ensemble des professionnels inutile et coûteux.

Les mécanismes de l'article 706-14 du code de procédure pénale et du SARVI peuvent quant à eux être améliorés : le rôle d'interface entre l'auteur et la victime, joué par le FGTI dans ce dernier cas, est très opérant. Créer un mécanisme unique empruntant les dispositions les plus efficaces de ces deux dispositifs pourrait donc permettre de mieux répondre à l'attente d'une partie des victimes d'infractions pénales.

■ Renforcer le rôle du FGTI

À cette fin, il est nécessaire de consolider le FGTI, en particulier s'agissant de son financement. Le développement du recours subrogatoire du FGTI contre les auteurs est également une impérieuse nécessité.

Cette consolidation est d'autant plus justifiée que le FGTI, pourrait, de par son expertise et son efficacité, constituer « *la porte d'entrée* » vers l'ensemble des fonds actuellement existants.

Les principales recommandations des rapporteurs

■ Faciliter les démarches des victimes

Afin de faciliter les démarches des victimes, les rapporteurs formulent notamment les propositions suivantes :

- 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 ;
- par conséquent, fondre les dispositifs de l'article 706-14 du code de procédure pénale 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 décisions

pénales, à certaines victimes particulièrement fragiles, selon des critères qu'il conviendrait de clarifier ;

- afin de permettre au FGTI d'exercer cette nouvelle mission, renforcer et de diversifier ses sources de financement, en particulier par l'affectation d'une partie des amendes pénales collectées et d'une partie du produit de la vente des biens confisqués ;
- par ailleurs, 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 (au lieu d'un mois à l'heure actuelle) ;
- enfin, étendre le dispositif d'indemnisation des victimes à partir du paiement des biens

confisqués de l'auteur aux biens relevant de la compétence du service des domaines.

■ Mieux informer et accompagner les victimes

Il est nécessaire de mieux informer et accompagner les victimes d'infractions pénales tout au long de la procédure. À cette fin, les rapporteurs retiennent plusieurs préconisations :

- améliorer sensiblement la qualité et l'accessibilité de l'information délivrée aux victimes dès leur dépôt de plainte ;
- pérenniser les bureaux d'aide aux victimes (BAV) et dégager les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement.
- sanctuariser les crédits alloués par l'État aux associations d'aide aux victimes.

■ Accorder à la victime une place centrale dans la procédure pénale

En dépit d'améliorations notables, la victime se retrouve parfois marginalisée dans la procédure pénale. Afin d'y remédier, les rapporteurs proposent notamment :

- de mettre en œuvre les mesures nécessaires à une évaluation plus objective et harmonisée de l'« incapacité totale de travail » (ITT) subie par la victime ;
- de favoriser la diffusion d'un référentiel national d'indemnisation des préjudices corporels, qui ne lierait toutefois pas le juge ;
- de 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 ;

- de développer le recours à la médiation pénale, sous la responsabilité de professionnels spécialement formés ;
- d'éviter de recourir à la procédure de l'ordonnance pénale lorsque les faits impliquent une ou plusieurs victimes ;
- d'améliorer l'information des victimes dans le cadre des procédures de comparution immédiate, en s'appuyant notamment sur les associations d'aide aux victimes ;
- d'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.

■ Simplifier les dispositifs existants

Enfin, dans un souci de simplification et de renforcement des dispositifs existants, les rapporteurs préconisent en particulier :

- de supprimer le JUDEVI, qui n'est à l'heure actuelle qu'une « coquille vide » ;
- d'évaluer l'opportunité de maintenir 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, qui ne semble pas avoir fait la preuve de son efficacité ;
- de 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 ;
- enfin, de rapprocher les différents fonds d'indemnisation existants, en faisant du FGTI une « porte d'entrée » unique en matière d'indemnisation des victimes.



Commission des lois

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 39 08 – Télécopie : 01 42 34 31 47



Rapporteur
Christophe Béchu
Sénateur (UMP) du Maine-et-Loire



Rapporteur
Philippe Kaltenbach
Sénateur (Socialiste) des Hauts-de-Seine

Le présent document et le rapport complet sont disponibles sur internet : <http://www.senat.fr>