



N° 2653

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 février 2020

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION  
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI

*relative au droit des victimes de présenter  
une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes  
des actes de terrorisme et d'autres infractions (n° 2386 rect)*

PAR MME JEANINE DUBIÉ  
Députée

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : **2386 rect**



## SOMMAIRE

---

	PAGES
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	7
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. 706-5 du code de procédure pénale) : Point de départ du délai d'un an pour saisir la commission d'indemnisation des victimes d'infraction .....	7
<i>Article 2</i> : Gage financier .....	12
<b>COMPTE RENDU DES DÉBATS</b> .....	13
<b>PERSONNES ENTENDUES</b> .....	25



MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de loi qui fait l'objet du présent rapport a été déposée le 6 novembre 2019. Elle a été inscrite par le groupe Libertés et territoires à l'ordre du jour de sa journée réservée du jeudi 13 février 2020 en application de l'alinéa 5 de l'article 48 de la Constitution. Elle poursuit un seul objectif : clarifier une disposition de notre code de procédure pénale afin de la rendre plus intelligible et, ainsi, de simplifier l'accès des victimes à l'indemnisation à laquelle elles ont droit.

Aujourd'hui, aux termes de l'article 706-3 du code de procédure pénale, toute personne ayant subi un préjudice résultant de certaines infractions <sup>(1)</sup> peut obtenir la réparation intégrale des dommages qui résultent des atteintes à la personne. Sont exclues de cette procédure les victimes d'infractions qui font l'objet de dispositifs dédiés, telles que les victimes d'actes de terrorisme <sup>(2)</sup>.

L'indemnité est allouée par la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI), sur proposition du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). Elle doit être présentée dans le délai de trois ans à compter de la date de l'infraction. En cas de poursuites pénales, le délai est prorogé et expire un an après la décision de la juridiction ayant statué définitivement.

La loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a contraint la juridiction pénale statuant en matière de dommages-intérêts à aviser la victime de son droit de présenter une demande d'indemnité à la CIVI dans le délai d'un an et, en parallèle, a introduit un délai de forclusion dérogatoire pour ces victimes, lié à la délivrance dudit avis.

Cette disposition, justifiée à l'époque par le manque d'information dont bénéficiaient les victimes, n'est plus aussi nécessaire vingt ans après, car les droits des victimes sont mieux pris en compte aujourd'hui. En outre, elle génère du contentieux quant au point de départ du délai de forclusion – celui-ci court-il à partir de l'avis donné par la première juridiction ou à partir de celle ayant jugé définitivement ? <sup>(3)</sup>

---

(1) Les conditions de recevabilité sont énoncées aux articles 706-3 et 706-14 du code de procédure pénale. Il faut en particulier que ces faits aient entraîné un préjudice corporel majeur ou qu'ils relèvent de certaines infractions limitativement énumérées, parmi lesquelles le viol ou les atteintes sexuelles sur mineur.

(2) Ces victimes font l'objet d'une indemnisation dans les conditions prévues à l'article L. 126-1 du code des assurances.

(3) La Cour de cassation, appelée à se prononcer sur ce sujet, a estimé que le délai court à partir de l'avis donné par la première juridiction.

En lien avec les services du ministère de la justice, le FGTI, la délégation interministérielle d'aide aux victimes et des avocats, votre rapporteure a proposé à la commission des Lois d'adopter un amendement de réécriture de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi afin de simplifier et clarifier les dispositions de l'article 706-5 du code de procédure pénale en :

- créant un délai unique d'un an après la décision de la juridiction qui a statué définitivement sur l'action publique et sur l'action civile engagée devant la juridiction répressive pour présenter la demande d'indemnité ;

- conservant l'obligation qu'a la juridiction d'informer les victimes ayant reçu des dommages-intérêts de leur possibilité de saisir la CIVI ;

- créant un cas permettant de relever automatiquement la forclusion si cette information n'a pas été donnée.

Cette nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> a recueilli l'assentiment unanime des membres de la commission des Lois.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. 706–5 du code de procédure pénale)

### **Point de départ du délai d'un an pour saisir la commission d'indemnisation des victimes d'infraction**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article précise le point de départ du délai d'un an dont dispose la partie civile qui s'est vue allouer des dommages–intérêts pour saisir la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI).

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 706–5 du code de procédure pénale a été modifié par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes afin de prévoir que la juridiction statuant en matière de dommages–intérêts avise la victime de son droit de présenter une demande d'indemnité à la CIVI dans le délai d'un an.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de réécriture globale de la rapporteure visant à unifier les délais de forclusion et à créer un cas de relèvement de la forclusion.

### **1. L'état du droit**

#### *a. Le dispositif d'indemnisation des victimes de certaines infractions prévues à l'article 706–3 du code de procédure pénale*

En l'état du droit, aux termes de l'article 706–3 du code de procédure pénale, toute personne ayant subi un préjudice résultant d'une infraction peut obtenir la réparation intégrale des dommages qui résultent des atteintes à la personne, dès lors que ces faits remplissent les conditions décrites dans le tableau présenté ci–après :

<b>Conditions d'éligibilité au recours en indemnité prévu à l'article 706-3 du code de procédure pénale</b>		
<b>Condition alternative</b>	Les faits ont entraîné : – la mort ; – une incapacité permanente ; – une incapacité totale de travail personnel égale ou supérieure à un mois.	Les faits relèvent des infractions suivantes : – viol et autres agressions sexuelles <sup>(1)</sup> ; – réduction en esclavage et exploitation de personnes réduites en esclavage <sup>(2)</sup> ; – traite des êtres humains <sup>(3)</sup> ; – proxénétisme <sup>(4)</sup> ; – travail forcé et réduction en servitude <sup>(5)</sup> ; – atteintes sexuelles sur mineur <sup>(6)</sup> .
<b>Condition cumulative</b>	La personne lésée est de nationalité française ou les faits ont été commis sur le territoire national.	

Sont exclues de cet article les infractions liées à des régimes spécifiques qui font l'objet d'autres dispositions législatives : préjudices liés à l'amiante <sup>(7)</sup>, actes de terrorisme <sup>(8)</sup>, accidents de la circulation <sup>(9)</sup>, accidents de chasse ou liés à la destruction des animaux nuisibles.

La réparation peut être refusée ou son montant réduit à raison de la faute de la victime.

L'indemnité est allouée par la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI). Cette commission, instituée dans le ressort de chaque tribunal de grande instance, a le caractère d'une juridiction civile qui se prononce en premier ressort.

La procédure de saisine de la CIVI est régie par l'article 706-5-1 du code de procédure pénale. Concrètement, les victimes saisissent la CIVI, qui transmet ensuite leur demande au fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et

---

(1) Articles 222-22 à 222-30 du code pénal.

(2) Articles 224-1 A à 224-1 C du code pénal.

(3) Articles 225-4-1 à 225-4-5 du code pénal.

(4) Articles 225-5 à 225-10 du code pénal.

(5) Articles 225-14-1 et 225-14-3 du code pénal.

(6) Articles 227-25 à 227-27 du code pénal.

(7) Article 53 de la loi n° 2000-1257 de financement de la sécurité sociale pour 2001 du 23 décembre 2000.

(8) Article L. 126-1 du code des assurances.

(9) Chapitre I<sup>er</sup> de la 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.



d'autres infractions (FGTI) qui est chargé de proposer un montant indemnitaire dans un délai de deux mois. La CIVI, en tant que juridiction, peut ensuite soit homologuer l'accord si la victime accepte l'offre du FGTI, soit fixer un montant d'indemnités si la victime rejette l'offre.

L'article 706-5 du code de procédure pénale encadre les différents **délais de forclusion**. La demande d'indemnité doit être présentée dans le délai de trois ans à compter de la date de l'infraction. En cas de poursuites pénales, le délai est prorogé et expire un an après la décision de la juridiction ayant statué définitivement.

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, lorsqu'il a subi une aggravation de son préjudice ou pour tout autre motif légitime.

#### DEMANDES D'INDEMNISATION ET RÈGLEMENTS EFFECTUÉS PAR LE FGTI EN 2018

##### Demands d'indemnisation en 2018



##### Règlements effectués en 2018



Source : <https://www.fondsdegarantie.fr/fgti/fonctionnement/>

Une fois la victime indemnisée, le FGTI est subrogé dans les droits dont celle-ci disposait et, aux termes de l'article 706-11 du code de procédure pénale, peut alors se retourner contre l'auteur des faits, condamné pour l'infraction, afin de lui réclamer le remboursement des indemnités versées. Cette procédure vise à

responsabiliser les auteurs de l’infraction en leur faisant prendre conscience de la gravité des faits qui leur sont reprochés et ainsi contribuer à la lutte contre la récidive.

***b. Le régime prévu à l’article 706–14 du code de procédure pénale***

La procédure prévue par l’article 706–3 est également ouverte aux victimes d’un vol, d’une escroquerie, d’un abus de confiance, d’une extorsion de fonds, d’une destruction, d’une dégradation, d’une détérioration d’un bien dans des conditions très encadrées et pour une indemnité plafonnée.

<b>Conditions d’éligibilité au recours en indemnité prévu à l’article 706–14 du code de procédure pénale</b>	
<b>Condition cumulative</b>	Les victimes : – d’un préjudice corporel avec une incapacité de travail inférieur à un mois ; – d’un vol ; – d’une escroquerie ; – d’un abus de confiance ; – d’une extorsion de fonds ; – d’une destruction, d’une dégradation, d’une détérioration d’un bien.
<b>Condition cumulative</b>	La victime ne peut obtenir à un titre quelconque une réparation ou une indemnisation effective et suffisante de son préjudice.
<b>Condition cumulative</b>	La victime se trouve dans une situation matérielle et psychologique grave.
<b>Condition cumulative</b>	Les ressources de la victime sont inférieures au plafond prévu pour bénéficier de l’aide juridictionnelle.
<b>Condition cumulative</b>	La personne lésée est de nationalité française ou les faits ont été commis sur le territoire national.

***c. Les difficultés engendrées en matière de forclusion par une modification issue de la loi du 15 juin 2000***

Le régime de la forclusion applicable à ce dispositif a été modifié par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d’innocence et les droits des victimes.

À l’initiative de la rapporteure du projet de loi à l’Assemblée nationale, Mme Christine Lazerges, lors de l’examen du texte en première lecture, il a d’abord été prévu à l’article 706-15 du code de procédure pénale – avec l’avis favorable de la garde des Sceaux de l’époque – que la juridiction pénale statuant en matière de dommages–intérêts devrait **aviser la victime de son droit de présenter une demande d’indemnité à la CIVI dans le délai d’un an**. Notre ancienne collègue

soulignait que, selon les associations d'aide aux victimes, « *souvent, les victimes apprennent subitement, et beaucoup plus d'un an après le jugement, l'existence même des CIVI* »<sup>(1)</sup>. Il s'agissait donc de **pallier ce qui à l'époque n'était pas une hypothèse d'école : un manque d'information.**

L'Assemblée nationale avait par ailleurs modifié, à l'article 706-5 du code de procédure pénale, le point de départ de la forclusion afin, pour reprendre les termes du sénateur Charles Jolibois en deuxième lecture, de supprimer « *tout délai pour saisir la CIVI (...) dans les cas où la victime ne serait pas informée de son droit de saisir la CIVI alors même qu'elle avait obtenu des dommages-intérêts* »<sup>(2)</sup>.

Ainsi, la loi du 15 juin 2000 a prévu ce double dispositif :

– à l'article 706-15, l'obligation pour la juridiction d'aviser la victime ayant reçue des dommages-intérêts de sa possibilité de saisir la CIVI ;

– à l'article 706-5, une disposition protectrice : la suppression du délai d'un an pour saisir la CIVI en l'absence d'avis donné par la juridiction.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000, l'article 706-5 du code de procédure pénale dispose ainsi que « *lorsque l'auteur d'une infraction mentionnée aux articles 706-3 et 706-14 est condamné à verser des dommages-intérêts, le délai d'un an court à compter de l'avis donné par la juridiction* » du fond (tribunal correctionnel ou chambre correctionnelle de la Cour d'appel ou Cour d'assises).

Toutefois, alors que l'on pouvait déduire des travaux préparatoires de la loi du 15 juin 2000 que le délai d'un an courait à partir de l'avis donné par la juridiction ayant statué définitivement, telle n'a pas été l'interprétation retenue, en toute rigueur juridique eu égard aux termes de l'article 706-5, par la Cour de cassation en 2013<sup>(3)</sup>. Selon son interprétation, pour les victimes s'étant vu allouer des dommages-intérêts par une juridiction, le délai d'un an ne court pas à compter de la décision ayant statué définitivement comme pour les autres cas prévus à l'article 706-5 du code de procédure pénale, mais à compter de l'avis donné par la première juridiction qui alloue des dommages et intérêts, même si la décision de cette juridiction n'est pas définitive.

## 2. Le dispositif proposé

L'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi vise à clarifier la situation en disposant expressément que le délai d'un an pour saisir la CIVI doit courir à compter de l'avis donné par la juridiction ayant statué de manière définitive.

Cette rédaction présente deux avantages. Elle :

---

(1) *Compte-rendu intégral des débats de la troisième séance du 25 mars 1999.*

(2) *Sénat, rapport n° 283 du sénateur Charles Jolibois.*

(3) *Cass. 2<sup>e</sup> civ., 28 mars 2013, n° 12-15.377, Bull. 2013, II, n° 66.*

– préserve l’ajout de la loi du 15 juin 2000 en **conservant l’avis** donné aux victimes de leur possibilité de saisir la CIVI ;

– **allonge de délai effectif** accordé aux victimes, en leur permettant de saisir la CIVI jusqu’à un an après l’avis donné par la juridiction ayant statué de manière définitive.

### **3. Des modifications adoptées par la Commission**

Votre rapporteure a soumis un amendement de réécriture globale à la Commission, qui l’a adopté. Cette nouvelle rédaction permet de clarifier la rédaction de l’article 706-5 du code de procédure pénale, au bénéfice des victimes:

– elle crée un délai unique d’un an après la décision de la juridiction qui a statué définitivement sur l’action publique et sur l’action civile engagée devant la juridiction répressive pour présenter la demande d’indemnité;

– elle conserve l’obligation prévue par l’article 706-15 du code de procédure pénale qu’a la juridiction d’informer les victimes ayant reçu des dommages-intérêts de leur possibilité de saisir la commission d’indemnisation des victimes d’infraction ;

– elle crée un cas permettant de relever automatiquement la forclusion si cette information n’a pas été donnée.

\*

\* \*

#### *Article 2*

#### **Gage financier**

Adopté par la Commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 2 a pour objet de compenser la charge éventuelle qui pourrait résulter, pour l’État, de la mise en œuvre des dispositions qui précèdent. Il prévoit, à cette fin, la création d’une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs, prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

Aucun amendement n’a été adopté par la Commission.

## COMPTE RENDU DES DÉBATS

*Lors de sa réunion du mercredi 5 février 2020, la Commission examine la proposition de loi relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (n° 2386 rectifié) (Mme Jeanine Dubié, rapporteure).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous examinons la proposition de loi relative au fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), qui a été inscrite à l'ordre du jour par le groupe Libertés et territoires et qui est rapportée par Mme Jeanine Dubié.

**Mme Jeanine Dubié, rapporteure.** Je vous remercie de m'accueillir au sein de la commission des Lois pour vous présenter cette proposition de loi qui tend à revoir l'écriture de l'article 706-5 du code de procédure pénale.

En effet, sa rédaction actuelle est source d'un contentieux défavorable aux victimes et contraire à l'esprit de la loi du 15 juin 2000. Saisie par plusieurs avocats, j'ai examiné avec attention la portée de cet article en matière de droit d'indemnisation des victimes et de délais de forclusion.

Ainsi, la proposition de loi qui nous rassemble aujourd'hui vise tout simplement à clarifier une disposition de notre code de procédure pénale afin de la rendre plus intelligible, et ainsi à simplifier l'accès des victimes des infractions parmi les plus graves à l'indemnisation à laquelle elles ont droit.

L'indemnisation des victimes est prévue à l'article 706-3 du code de procédure pénale. Aujourd'hui, toute personne ayant subi un préjudice résultant d'une infraction peut obtenir la réparation intégrale des dommages qui résultent des atteintes à la personne, dès lors que ces faits ont entraîné la mort, une incapacité permanente, une incapacité totale de travail égale ou supérieure à un mois ou qu'ils relèvent des infractions suivantes : viol et autres agressions sexuelles, réduction en esclavage et exploitation de personnes réduites en esclavage, traite des êtres humains, proxénétisme, travail forcé et réduction en servitude, atteintes sexuelles sur mineur.

Je précise que sont exclues de cet article les infractions liées à des régimes spécifiques. Je pense en particulier aux préjudices liés à l'amiante et aux actes de terrorisme.

L'indemnité est allouée par la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI). Concrètement, les victimes saisissent la CIVI, qui transmet leur demande au FGTI qui est chargé de proposer un montant indemnitaire dans un délai de deux mois. La CIVI, en tant que juridiction, peut ensuite soit homologuer

l'accord si la victime accepte l'offre du FGTI, soit fixer un montant d'indemnités si la victime rejette l'offre.

La demande d'indemnité doit être présentée dans le délai de trois ans à compter de la date de l'infraction. En cas de poursuites pénales, le délai est prorogé et expire un an après la décision de la juridiction ayant statué définitivement.

Une fois la victime indemnisée, le FGTI est subrogé dans les droits dont celle-ci disposait et peut se retourner contre l'auteur des faits afin de lui réclamer le remboursement des indemnités versées.

Le régime de la forclusion applicable à ce dispositif a été modifié par la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

Il a ainsi été prévu d'instituer à l'article 706-15 du code de procédure pénale que la juridiction pénale statuant en matière de dommages et intérêts devrait aviser la victime de son droit de présenter une demande d'indemnité à la CIVI dans le délai d'un an.

En effet, à l'époque, les victimes apprenaient souvent subitement, et bien plus d'un an après le jugement, l'existence même des CIVI. Il s'agissait donc de pallier ce qui n'était pas une hypothèse d'école, c'est-à-dire un manque d'information.

En complément, le Parlement a voté une disposition conçue comme protectrice : la suppression du délai d'un an pour saisir la CIVI en l'absence d'avis donné par la juridiction. Toutefois, alors que l'on pouvait déduire des travaux préparatoires de la loi du 15 juin 2000 que le délai d'un an courait à partir de l'avis donné par la juridiction ayant statué définitivement, telle n'a pas été l'interprétation retenue, en toute rigueur juridique, par la Cour de cassation.

Selon cette interprétation, pour les victimes s'étant vu allouer des dommages-intérêts par une juridiction, le délai d'un an ne court pas à compter de la décision ayant statué définitivement comme pour les autres cas, mais à compter de l'avis donné par la première juridiction qui alloue des dommages-intérêts, même si la décision de cette juridiction n'est pas définitive.

Cette interprétation est juste juridiquement, mais, concrètement, elle désavantage les victimes s'étant vu allouer des dommages-intérêts qui ne peuvent attendre la fin de la procédure judiciaire qui les concerne pour saisir la CIVI.

J'ai donc travaillé avec les services du ministère de la justice, la Délégation interministérielle à l'aide aux victimes, le FGTI et des avocats, et je pense pouvoir vous présenter par l'amendement CL3 une proposition satisfaisante comprenant : la création d'un délai unique d'un an après la décision de la juridiction qui a statué définitivement sur l'action publique et sur l'action civile engagée devant la juridiction répressive pour présenter la demande d'indemnité ; la conservation de

l'obligation qu'a la juridiction d'informer les victimes ayant reçu des dommages-intérêts de leur possibilité de saisir la CIVI ; la création d'un cas permettant de relever automatiquement la forclusion si cette information n'a pas été donnée par la juridiction.

Cette situation est plus simple que celle qui existe aujourd'hui. Elle est plus claire et plus favorable aux victimes. J'espère donc qu'elle fera l'objet d'un large consensus sur nos bancs.

**Mme Émilie Guerel.** Nous sommes réunis pour consolider les garanties accordées aux victimes, notamment leur droit de présenter une demande d'indemnité au FGTI.

La victime se voit opposer une situation inique, et il incombe à la justice de réparer cette injustice tout en apportant une compensation. Cette conception communément admise, caractérisée à la fois par une idée de souffrance illégitime et par la nécessité de réparer, est récente. En effet, pendant longtemps, la victime a été la grande oubliée de nos procédures. Robert Badinter, alors garde des Sceaux, lors du vote de la loi du 8 juillet 1983 qui renforçait la protection des victimes d'infractions, soulignait que la victime se trouve dans la pire des solitudes, celle qui s'accompagne d'un sentiment de rejet. Et il ajoutait que, le plus souvent, l'acte criminel aboutit à exclure la victime de la société en altérant plus ou moins gravement le lien qui la rattachait à ses diverses communautés d'appartenance.

Aujourd'hui, notamment grâce à la loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes, la victime est de mieux en mieux prise en considération – tant en procédure civile qu'en procédure pénale.

Protéger la victime, assurer son indemnisation, c'est lui permettre de réintégrer le corps social et c'est rompre l'isolement social créé par le dommage subi.

L'indemnisation, guidée par l'idée de pallier les conséquences sociales de l'acte criminel commis à l'égard de la victime, a finalement pour principal objectif 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.

Toutefois, alors que l'intention du législateur était d'améliorer le droit des victimes dans le cadre de cette loi du 15 juin 2000, les précisions postérieures apportées par la Cour de cassation au délai dont disposent les victimes pour demander une indemnité auprès de la CIVI ont eu pour effet de restreindre ce dernier.

Cette situation crée, d'une part, une véritable insécurité juridique pour les victimes et, d'autre part, semble contraire à l'esprit de la loi du 15 juin 2000 puisqu'elle fragilise les droits de la victime.

La présente proposition de loi est donc bienvenue car elle opère une précision rédactionnelle et procédurale utile afin de renouer avec l'intention exprimée par le législateur lors de l'examen de la loi du 15 juin 2000 visant à améliorer les droits des victimes.

Cette proposition de loi suggère en effet de préciser le point de départ du délai d'un an dont dispose la victime de certaines infractions pour demander une indemnité auprès de la CIVI, lorsque l'auteur des faits a été condamné par une juridiction à verser des dommages et intérêts. Elle précise alors que seul l'avis donné par la juridiction qui a statué définitivement sur l'action publique ou sur l'action civile peut servir de point de départ au délai supplémentaire dont dispose la victime pour exercer sa demande en indemnité, dans l'hypothèse particulière où l'auteur de l'infraction est condamné à verser des dommages et intérêts.

Il paraît bienvenu d'effectuer cette précision rédactionnelle proposée par Mme la rapporteure, et qui est renforcée d'autant plus par l'amendement qu'elle nous présentera plus loin, afin de consolider l'intention du législateur et, par conséquent, les garanties accordées aux victimes, dont l'effectivité sera ainsi renforcée.

Les députés du groupe La République en Marche voteront par conséquent en faveur de ce texte consensuel, constructif et que la rapporteure a su faire évoluer lors de ses travaux préparatoires.

**M. Arnaud Viala.** Je remercie tout d'abord Mme la rapporteure et le groupe Libertés et Territoires d'avoir inscrit dans leur journée réservée ce texte qui vise à modifier le point de départ du délai de forclusion dans lequel la victime d'une infraction peut exercer son recours en indemnité devant la CIVI, dans l'hypothèse où une juridiction a condamné l'auteur des faits à lui verser des dommages et intérêts.

En effet, aux termes de l'article 706-5 du code de procédure pénale, lorsque l'auteur d'une infraction mentionnée aux articles 706-3 et 706-14 est condamné à verser des dommages et intérêts, le délai d'un an court à compter de l'avis donné par la juridiction en application de l'article 706-15.

Les auteurs considèrent que la Cour de cassation a donné à cette disposition une portée préjudiciable aux victimes, en considérant que les parties civiles qui se sont vu allouer des dommages et intérêts doivent saisir la CIVI dans un délai d'un an à compter de l'avis les informant de ce droit, nonobstant le caractère définitif ou non de la décision. Les parties civiles ne peuvent plus attendre, comme c'était le cas avant la loi du 15 juin 2000, l'expiration des voies de recours contre la décision leur allouant les dommages-intérêts. D'après vous, cette solution est contraire à l'esprit de la loi – ce en quoi nous allons dans votre sens.

Cette proposition consolide donc les droits des victimes et poursuit plusieurs objectifs : uniformiser le point de départ du délai de forclusion à l'égard de toutes les victimes d'infractions pénales éligibles au bénéfice de la CIVI, et



donner plus de lisibilité aux mécanismes d'indemnisation ; rappeler la cohérence du parcours judiciaire d'une victime d'infraction pénale qui entend dans un premier temps saisir la juridiction pénale d'une demande d'indemnisation de son préjudice à l'encontre de l'auteur des faits, avant de se retourner vers la CIVI et de faire jouer la règle de la solidarité nationale en cas d'insolvabilité de l'auteur ; enfin, consolider les garanties des droits de toutes les victimes, empêchant ainsi un traitement qui pourrait être préjudiciable à certaines victimes qui ne seraient pas assistées d'un conseil durant la procédure judiciaire.

Consulté sur votre proposition de loi, le FGTI n'émet pas d'avis quant à l'opportunité de cette mesure. L'article premier modifie l'article 706-5 du code de procédure pénale afin de restreindre la définition de l'avis déclenchant le délai de saisine du fonds de garantie à l'avis donné par la juridiction qui a statué définitivement sur l'action publique ou sur l'action civile engagée devant la juridiction répressive. L'article 2 gage la proposition de loi.

Le fonds de garantie indemnise les victimes d'attentats et d'infractions de droit commun – agressions, viols, escroqueries. C'est la vague d'attentats qui a frappé la France dans les années 1980 qui a conduit le législateur à mettre en place un dispositif spécifique pour réparer les préjudices subis par les victimes. Le FGTI a vu le jour en 1986. Il indemnise toutes les victimes blessées ainsi que les ayants droit des victimes décédées, quelle que soit leur nationalité. Les ayants droit des victimes décédées sont les enfants, parents, grands-parents, petits-enfants, frères et sœurs. L'objectif est évidemment de garantir aux victimes une indemnisation malgré l'insolvabilité des auteurs des infractions résultant d'actes terroristes.

Cette proposition de loi, qui vise à simplifier le code de procédure pénale, et à uniformiser le point de départ du délai de forclusion de la saisine de la CIVI pour les victimes qui se sont vu allouer des dommages et intérêts, va dans le sens de la protection de leurs droits. Le groupe Les Républicains votera donc cette proposition.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** La proposition de loi que vous nous présentez ce jour vise à contrer une interprétation restrictive de la Cour de cassation concernant les délais dont disposent les victimes pour présenter une demande d'indemnité auprès du FGTI.

Vous l'avez rappelé, le fonds de garantie indemnise les victimes d'attentats et d'infractions de droit commun en cas d'insolvabilité des auteurs d'infractions. En pratique, la demande est présentée à la CIVI, qui statue en premier ressort. Jusqu'en 2000, l'article 706-5 du code de procédure pénale prévoyait clairement que les victimes pouvaient présenter une demande auprès de la CIVI dans un délai d'un an après la décision de la juridiction ayant statué définitivement sur l'action publique ou sur l'action civile engagée devant la juridiction répressive.

La loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a modifié cette rédaction. L'objectif de cette

nouvelle rédaction était d'obliger la juridiction du fond à informer la victime de son droit de présenter une demande d'indemnité à la CIVI dans le délai d'un an.

Dans votre proposition de loi, vous mettez en avant une décision de la Cour de cassation du 28 mars 2013 qui, selon vous, fait une interprétation différente et beaucoup plus restrictive de cet article, en considérant que le délai d'un an court à compter de l'avis rendu par la juridiction au fond qui alloue des dommages-intérêts en premier ressort, même si la décision n'est pas définitive.

Il nous semble pourtant que la décision de la Cour de cassation est compréhensible et fait une juste application de l'article 706-5 du code de procédure pénale. En effet, la problématique s'explique compte tenu de la rédaction de cet article qui mentionne depuis la loi de 2000 plusieurs points de départ des différents délais.

La situation en elle-même ne semble pas défavorable, puisque les victimes sont informées par la juridiction de leur possibilité de saisir le FGTI. Mais nous reconnaissons bien volontiers que cette multiplicité des délais est quelque peu complexe et parfois contre-intuitive.

Madame la rapporteure, si nous ne partageons pas complètement la lecture que vous faites de la jurisprudence, nous nous retrouvons sur la solution à apporter. Il nous paraît en effet judicieux de clarifier la rédaction de l'article 706-5 du code de procédure pénale pour que le délai d'un an coure de nouveau à compter de l'avis donné par la juridiction ayant statué définitivement, tout en conservant l'obligation d'information de la victime de ses droits par la juridiction.

Le groupe Mouvement démocrate et apparentés est favorable à votre proposition.

**Mme Marietta Karamanli.** Votre proposition de loi marque une étape supplémentaire dans le parcours législatif visant à une meilleure prise en compte des victimes. Nous savons que les victimes du terrorisme sont informées à différents niveaux de la possibilité qui leur est offerte de saisir le FGTI.

Il aurait cependant été possible d'aller plus loin dans ce texte. J'ai réalisé un travail en août 2019 au sein du Conseil de l'Europe sur le thème « Protéger et soutenir les victimes du terrorisme ». Ce rapport a été approuvé à l'unanimité par le Conseil de l'Europe le 2 octobre 2019. L'exemple français a été évoqué à cette occasion comme un modèle à suivre, comme l'exemple espagnol.

Nous avons également insisté sur le fait que les victimes recherchent souvent moins l'indemnisation en elle-même qu'une reconnaissance et un accompagnement durable, choses parfois trop peu présentes actuellement.

Votre proposition de loi constitue donc une étape. Nous aurions pu profiter de cette occasion pour aller plus loin dans la reconnaissance des droits des victimes au-delà de l'indemnisation. Mais ce travail pourra être mené ultérieurement.

Le groupe Socialistes et apparentés partage l'objectif de cette proposition. La multiplicité des délais pose effectivement problème et la possibilité offerte par la proposition de loi semble à cet égard judicieuse. Nous soutiendrons donc cette proposition.

**M. Pierre Morel-À-L'Huissier.** Le FGTI joue un rôle primordial dans notre ordre juridique. Il permet en effet aux victimes ayant subi un préjudice résultant d'une infraction d'obtenir la réparation des dommages subis quelle que soit la solvabilité de l'auteur de l'infraction. Il convient donc que la CIVI puisse être saisie le plus largement possible.

Or, au gré des réformes et des décisions de justice successives, une ambiguïté s'est installée quant au délai de saisine de cette commission. La loi du 15 juin 2000 a tout d'abord introduit une avancée en obligeant la juridiction saisie au fond d'informer la victime de son droit de saisir la CIVI.

Cependant, cette loi a également introduit une difficulté quant au point de départ du délai durant lequel la victime peut saisir cette commission. En effet, le nouveau texte laisse entendre que lorsque l'auteur de l'infraction a été condamné à verser des dommages-intérêts le délai court à compter de l'information faite à la victime de son droit de saisir le FGTI et non plus à compter de la décision de justice définitive. Par conséquent, la Cour de cassation applique à la lettre le texte du code de procédure pénale. Cela pose plusieurs difficultés.

Le délai pour saisir la commission d'indemnisation est nécessairement réduit puisque son point de départ court dès l'information faite à la victime sans attendre la décision définitive. Cette interprétation défavorable aux victimes paraît en totale inadéquation avec la loi du 15 juin 2000 qui, selon son titre même, visait à renforcer les droits des victimes. Elle crée également une disparité entre les victimes en fonction du versement ou non de dommages et intérêts.

La proposition de loi que nous étudions ce jour propose donc de clarifier ce point de départ en inscrivant que le délai court, dans tous les cas de figure, à compter de la décision définitive. Ainsi les ambiguïtés sont levées et la forclusion intervient plus tard. Le groupe UDI, Agir et Indépendants soutient totalement cette clarification de bon sens.

**M. Yannick Favennec Becot.** Le rapport qui vient d'être fait permet à la commission de comprendre tout l'enjeu que représente la clarification de la rédaction de l'article 796-5 du code de procédure pénale, pour les victimes mais aussi pour le bon fonctionnement de la justice. Il s'agit de rétablir la volonté du législateur de 2000, qui souhaitait renforcer le droit des victimes en matière d'indemnisation.

Malheureusement, en effet, la jurisprudence de la Cour de cassation a fait une application de ce texte contraire à l'intérêt des victimes en réduisant leur délai de saisine de la CIVI. Cette interprétation est contraire à l'esprit de la loi du 15 juin 2000. Elle est aussi contraire à la protection de la présomption d'innocence

puisqu'en enfermant l'octroi de dommages et intérêts dans un délai qui prend fin avant une décision définitive constatant ou non une culpabilité, l'auteur présumé est *de facto* perçu coupable en cas d'octroi de dommages et intérêts. Elle est enfin discriminante pour les personnes à qui une juridiction a reconnu un statut de victimes avec un délai plus court pour saisir la CIVI que pour les personnes n'ayant pas obtenu ce statut.

Il est donc important de réécrire cet article afin qu'il accompagne véritablement le renforcement de la politique d'aide aux victimes que nos prédécesseurs ont voulu mettre en place et que les justiciables sont en droit d'attendre.

Je veux croire que chacun de nous a conscience de la responsabilité que nous avons de corriger ce dispositif afin que l'institution judiciaire et le réseau associatif d'aide aux victimes – qui fait un travail formidable, il faut le souligner – puissent œuvrer ensemble efficacement en faveur des victimes. C'est pourquoi j'espère de tout cœur qu'aux côtés du groupe Libertés et Territoires vous voterez en faveur de cette proposition de loi qui se structure autour des trois axes qui vous ont été présentés plus haut par notre rapporteure.

La réparation du préjudice de la victime doit être un élément structurant de sa reconstruction, mais aussi de la peine ou de son exécution. Il est donc de notre responsabilité de rendre le parcours de l'indemnisation plus facile et moins douloureux pour des victimes déjà profondément déstabilisées par le chemin judiciaire qu'elles ont dû emprunter.

Mes chers collègues, nous avons le devoir d'être au rendez-vous de cette mesure de justice, par-delà les considérations partisans.

**M. Stéphane Peu.** Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine votera cette proposition de loi, qui va dans le sens d'une plus grande cohérence de la procédure et corrige des jurisprudences qui se sont faites au détriment du droit des victimes. Elle renforce donc utilement à la fois le droit des victimes et la cohérence de la procédure.

Mais je voudrais profiter de cette proposition de loi pour attirer votre attention sur un sujet qui me tient à cœur : celui du fonctionnement du FGTI.

Je rappelle tout d'abord qu'une première rupture s'est opérée lors de la nomination du Gouvernement qui a suivi l'élection du Président de la République. En effet, il ne comportait pas de ministre ou de secrétaire d'État chargé des victimes du terrorisme, contrairement au précédent gouvernement. J'avais à l'époque interpellé le Premier ministre à ce sujet.

En août 2017, une déléguée interministérielle aux victimes du terrorisme a été nommée. Je l'ai rencontrée à plusieurs reprises, en tant que député d'une circonscription marquée par les attentats – notamment au Stade de France. Or, depuis, le fonctionnement du FGTI est en butte à de nombreuses difficultés, de

plusieurs natures. Il faut citer tout d'abord la lenteur des expertises. Ainsi, certaines victimes de l'attentat du 13 novembre 2015 n'ont toujours pas eu de rapport d'expertise, quatre ans après les faits !

Il faut mentionner par ailleurs une certaine partialité des experts. Ce sont en effet toujours les mêmes, nommés par le FGTI. Il existe donc une relation de proximité entre le fonds et les experts nommés qui justifie que l'impartialité des expertises soit parfois discutée.

Le déroulement des expertises soulève également des interrogations. Il arrive ainsi que des représentants du FGTI assistent à l'examen auquel procèdent les médecins-experts sur les victimes d'attentat – ce qui est contraire à tous les usages et à toutes les pratiques liées au secret médical.

De ce fait, entre la lenteur des expertises et les discussions relatives au contenu et à la partialité de celles-ci, un grand sentiment d'abandon s'exprime du côté des victimes.

Durant la période 2014-2015, plus de 2 600 personnes ont été victimes directes ou indirectes des attentats. Cela représente une charge considérable. Pour autant, à l'occasion de cette proposition de loi, il me semble qu'il ne serait pas inutile d'appeler à ce que notre pays ne méconnaisse pas, cinq ans après, les droits des victimes du terrorisme.

**M. Alain Tourret.** J'ai eu à m'intéresser aux victimes de l'attentat de Karachi, car il a frappé des employés de la direction des constructions navales de Cherbourg – ville de ma circonscription.

Les indemnisations prévues pour les victimes sont ridiculement basses. Ridiculement basses ! C'est en quelque sorte un nouvel assassinat.

Dans le cadre de la mort d'un être cher victime du terrorisme dans l'affaire de Karachi, le préjudice moral est ainsi chiffré à 30 000 euros. M. Bernard Tapie a obtenu pour sa part, sans avoir la moindre incapacité permanente ou partielle, 50 millions d'euros en raison du préjudice subi dans l'affaire Adidas. 50 millions d'un côté, 30 000 euros de l'autre, voilà la réalité !

Si nous comparons la situation de la France avec celle d'autres pays, en particulier les États-Unis d'Amérique, l'on s'aperçoit que la différence en la matière entre la France et les États-Unis est de l'ordre de 1 à 100 – voire de 1 à 467 en certains cas.

La réalité est que nous n'avons jamais accepté de rediscuter de la qualification des dommages et intérêts. Les dommages et intérêts n'ont pas vocation à effectuer une réparation intégrale. Mais la notion de « réparation intégrale » ne veut rien dire !

L'idée peut être d'apporter des dommages et intérêts punitifs, mais la réparation se situe alors en dehors de la simple indemnisation. Intervient en ce cas la possibilité d'obtenir des indemnisations qui n'ont plus rien à voir avec celle-ci. Le problème est qu'actuellement les compagnies d'assurance ont phagocyté nos juridictions, les auteurs de notes, comme les professeurs de droit ! Voilà la réalité ! L'objectif est de faire en sorte que nous n'ayons jamais la possibilité d'obtenir la prise en compte de dommages et intérêts qui soient punitifs et non seulement réparateurs.

Par ailleurs, les règles déterminant les délais sont obligatoirement instituées contre les victimes, qu'on le veuille ou non. Que disent les textes actuels sur ce sujet ? Ils prévoient par exemple qu'en cas de viol sur mineur le délai de prescription – désormais de trente ans – commence à courir le jour du dix-huitième anniversaire de la victime. Le Sénat a limité cependant les périodes de prescription.

Les prescriptions de droit commun ne sont-elles pas supérieures à celles prévues par la loi actuelle ? Si ce n'est pas le cas, cela signifie que l'on diminue la possibilité pour la victime de demander son indemnisation.

Je pense donc qu'il serait préférable de revoir de manière consensuelle le texte qui nous est proposé.

**Mme Jeanine Dubié, rapporteure.** Je vous remercie pour vos interventions et pour l'unanimité qui se dessine.

Je précise que la proposition de loi que je vous présente porte sur les seules infractions visées aux articles 706-3 et 706-14 du code de procédure pénale.

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 706-5 du code de procédure pénale) : *Point de départ du délai d'un an pour saisir la commission d'indemnisation des victimes d'infraction*

*La Commission est saisie de l'amendement rédactionnel CL3 de la rapporteure.*

**Mme Jeanine Dubié, rapporteure.** À la suite des auditions que nous avons pu conduire avec le ministère de la justice, le FGTI et la délégation interministérielle d'aide aux victimes, il a été jugé utile de réécrire l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi pour être au plus juste et ne pas diminuer la portée de l'article 706-5 du code de procédure pénale. Il était important notamment de maintenir la notion d'obligation pour les juridictions d'aviser les victimes de leur droit à saisir la CIVI, par mesure de prudence, même si cette procédure est désormais quasi systématique.

Ainsi, si une juridiction ayant alloué des dommages et intérêts à une victime d'infraction n'avisait pas celle-ci de ce droit, cela justifierait la levée du délai de forclusion.

Au travers de cet amendement nous avons également simplifié le délai de forclusion. L'interprétation portée par la Cour de cassation dans sa décision du 28 mars 2013 était effectivement juridiquement fondée. Mais elle avait une incidence défavorable sur les victimes, qui ne pouvaient plus saisir la CIVI à l'issue de la procédure pour pouvoir obtenir des dommages et intérêts par le FGTI. Nous avons donc supprimé la troisième phrase de l'article 706-5 du code de procédure pénale afin qu'un seul délai de forclusion s'applique, à savoir un délai d'un an après la décision définitive.

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL3 de la rapporteure.*

*Elle **adopte** l'article 1<sup>er</sup>, **modifié**.*

**Article 2 : Gage financier**

*La Commission **adopte** l'article 2.*

*La Commission **adopte** à l'unanimité l'ensemble de la proposition de loi, **modifiée**.*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Ce texte sera examiné durant la journée réservée du groupe Libertés et Territoires, le jeudi 13 février prochain.

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande **d'adopter** la proposition de loi relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (n° 2386 rectifié) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*





## **PERSONNES ENTENDUES**

- **Direction des affaires civiles et du Sceau**

- Mme Anne-Sophie Hutin, rédactrice au bureau du droit des obligations

- M. Abdel-Akim Mahi, chef de pôle au sein de la délégation interministérielle

- **Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions**

- Mme Nathalie Faussat, directeur

- M. Mathieu de Vallois, avocat