



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

18 rue de la Grange Batelière - 75009 PARIS

Tél : 01.43.54.21.26. - Fax : 01.43.29.96.20.

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 20 février 2018

TITRE

Observations présentées dans le cadre de mission de réflexion sur la réparation du préjudice corporel

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (72,5% des voix aux élections au Conseil supérieur de la magistrature en 2014). Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine

La ministre de la justice a confié à Madame Bussière, première présidente de cour d'appel honoraire et membre du Conseil supérieur de la magistrature une mission de réflexion sur la réparation du préjudice corporel, concernant à la fois les victimes d'actes de terrorisme et les victimes d'autres infractions. L'USM a été invitée par la mission à présenter ses observations sur les dispositifs existants et sur les améliorations possibles.

Pour répondre à la trame prévue pour l'audition, nous avons fait le choix d'articuler nos observations autour de trois axes :

I Les victimes d'actes de terrorisme

II Les victimes d'autres infractions

III Le dispositif indemnitaire

I Les victimes d'actes de terrorisme

Partant du dispositif existant, des améliorations peuvent être proposées.

A Dispositif actuel de l'indemnisation

1 Mécanisme propre géré par la FGDT pour les victimes d'actes de terrorisme

En application de l'article L126-1 du code des assurances, les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national, les personnes de nationalité française victimes à l'étranger de ces mêmes actes ainsi que leurs ayants droit, quelle que soit leur nationalité, sont indemnisés par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) dans les conditions définies aux articles L. 422-1 à L. 422-3.

La réparation intégrale des dommages résultant d'une atteinte à la personne est ainsi assurée par l'intermédiaire du FGTI.

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

Le FGTI est tenu, dans un délai d'un mois à compter de la demande qui lui est faite, de verser une ou plusieurs provisions à la victime qui a subi une atteinte à sa personne ou, en cas de décès de la victime, à ses ayants droit, sans préjudice du droit pour ces victimes de saisir le juge des référés.

Il est également tenu de présenter à toute victime une offre d'indemnisation dans un délai de trois mois à compter du jour où il reçoit de celle-ci la justification de ses préjudices. Cette disposition est également applicable en cas d'aggravation du dommage.

Le demandeur peut accepter ou refuser cette offre.

Le demandeur qui n'accepte pas l'offre doit, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, refuser la transaction dans les 15 jours suivant la proposition.

Il pourra ensuite saisir le tribunal de grande instance de Créteil, siège du FGTI ou le TGI du lieu de l'attentat.

Les victimes des dommages disposent, dans le délai prévu à l'article 2226 du code civil, du droit d'action en justice contre le fonds de garantie.

En cas de litige, le juge civil, si les faits générateurs du dommage ont donné lieu à des poursuites pénales, n'est pas tenu de surseoir à statuer jusqu'à décision définitive de la juridiction répressive.

2 La liste unique ou partagée des victimes

Le procureur de la République du TGI de Paris est chargé de l'établissement de la liste unique des victimes. Il s'appuie pour ce faire sur les éléments fournis par les services enquêteurs et la cellule interministérielle d'aide aux victimes. Le parquet a pour mission de recenser les victimes en trois catégories : les victimes décédées, les victimes blessées qui ont subi un dommage physique ou psychique directement lié à l'acte de terrorisme, les personnes impliquées qui se trouvaient sur les lieux des faits et qui, ayant été exposées au risque, ont présenté ultérieurement aux faits un dommage physique ou psychique qui y est directement lié.

Cette définition de la notion de victime retenue pour l'établissement de la liste unique des victimes est sans lien avec les constitutions de partie civile au cours de l'information judiciaire ou par les avis aux victimes délivrés par les juges d'instruction.

Cette liste est difficile à constituer et présente des limites sur le plan des textes et au regard de son objectif.

3 Le préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme

En sus des postes de préjudices définis par la nomenclature, le FGTI retient un préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme (PESVT) pour prendre en compte la spécificité de leur situation et notamment l'état de stress post-traumatique et les troubles liés au caractère particulier de ces événements.

Ce poste est ainsi attribué aux victimes ayant subi une atteinte physique et/ou psychique. Son montant, d'un minimum de 10 000€, est fixé par le conseil d'administration du FGTI.

Le FGTI accorde également une somme au titre du PESVT aux ayants droit des victimes décédées. Le montant est fixé en fonction du lien de parenté.

B les pistes d'amélioration

1 La création d'une juridiction, à compétence nationale et dédiée aux victimes d'actes de terrorisme

Le comité interministériel de l'aide aux victimes a envisagé, lors de sa réunion du 10 novembre 2017, la création d'une juridiction spécialisée pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme.

« A l'occasion de la révision de l'instruction interministérielle du 13 avril 2016 relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme, il est prévu de supprimer, dans le cadre de ce dispositif d'indemnisation par le FGTI, la liste unique des victimes qui était préparée par le procureur de la République du TGI de Paris au profit d'une liste partagée des victimes d'actes de terrorisme qui serait établie par le Fonds de garantie des victimes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) et transmise aux acteurs institutionnels par le ministère de la justice.

Dans cette perspective et pour assurer un contrôle souhaité par l'ensemble des acteurs institutionnels des décisions qui seraient prises par le FGTI (tant au regard de la qualité reconnue ou non de victime d'acte de terrorisme qu'au regard des indemnisations qui seraient accordées par le FGTI), une juridiction, à compétence nationale et dédiée aux victimes d'actes de terrorisme pourrait être créée. Elle aurait pour mission d'assurer un contrôle juridictionnel des décisions du FGTI, tendant d'une part à la reconnaissance ou non de la qualité de victime d'acte de terrorisme et d'autre part, à l'indemnisation des préjudices.

Il est indéniable que la création d'une juridiction, à compétence nationale et dédiée aux victimes d'actes de terrorisme permettrait de spécialiser des juges dans l'indemnisation de ces préjudices et d'unifier la jurisprudence. La lisibilité de celle-ci favoriserait en outre les accords entre le FGDT et les victimes.

La création d'une juridiction spécialisée permettrait une écoute particulière de la victime.

Le TGI de Paris qui dispose déjà d'un pôle spécialisé dans la réparation du préjudice corporel pourrait se voir reconnaître cette compétence nationale. Ce choix serait d'autant plus logique que le procureur de la République de ce tribunal et les juges d'instruction spécialisés exercent déjà une compétence concurrente à celle qui résulte des critères usuels en matière d'infractions liées au terrorisme et que de ce fait, le tribunal correctionnel et la cour d'assises de Paris connaissent principalement de ces infractions.

Cette juridiction spécialisée pourrait sous réserve de l'accord du procureur de la République avoir accès aux pièces de la procédure pénale.

2 La création d'une liste partagée des victimes

A l'occasion de la révision de l'instruction interministérielle du 13 avril 2016 relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme, il a été prévu de supprimer la liste unique des victimes préparée par le procureur de la République du TGI de Paris au profit d'une liste partagée des victimes d'actes de terrorisme qui serait établie par le Fonds de garantie des victimes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) et transmise aux acteurs institutionnels par le ministère de la justice.

Ce projet fait peser sur le FGTI un risque de conflit d'intérêt puisqu'à la fois il reconnaîtra ou non de la qualité de victime d'acte de terrorisme et d'autre part, il indemniserait les préjudices.

Malgré ses limites, l'établissement de la liste par le Procureur de la République du TGI de Paris a le mérite d'introduire un regard extérieur. De plus le parquet de Paris a développé une véritable méthodologie pour l'établissement de cette liste et son positionnement dans l'enquête facilite son action en ce sens.

3 L'élargissement de la qualité de victime

Le FGTI indemnise les victimes directes et leurs ayants-droits, les personnes décédées, blessées ou menacées. Les victimes sont les personnes impliquées qui étaient présentes sur le lieu des faits au moment de l'acte de terrorisme, exposées au risque et qui présentent un dommage physique ou psychique directement lié.

Par contre la qualité de victime n'est pas reconnue à un simple passant qui a été témoin des faits ou qui est passé sur la scène de l'attentat qui venait de se produire même s'il a subi un traumatisme psychique.

Si l'on conçoit que la solidarité nationale doit d'abord s'exercer auprès de ceux qui ont souffert dans leurs chairs, la question peut se poser de l'indemnisation de ceux qui ont subi un traumatisme psychique directement en lien avec les faits terroristes. S'agissant de simples passants, leur identification et la preuve de la qualité de victime pourront cependant poser difficulté.

d L'adoption d'une disposition législative autorisant la constitution de partie civile devant les juridictions pénales sur l'infraction d'association de malfaiteur à visée terroriste

Actuellement la recevabilité de telles constitutions a été reconnue, notamment par la cour d'assises de Paris dans l'affaire Merah au motif que les homicides et les assassinats prenaient leur source dans l'association de malfaiteur à visée terroriste mais la Cour de cassation ne s'est pas encore prononcée. Une clarification législative serait la bienvenue pour éviter tout aléa jurisprudentiel.

II Les victimes d'infractions autres que les actes de terrorisme

Il existe trois dispositifs : la CIVI, l'action devant la juridiction civile et l'action devant la juridiction répressive.

A La CIVI

1 Avantages et inconvénients

Toute personne ayant subi un préjudice résultant de faits volontaires ou non qui présentent le caractère matériel d'une infraction peut obtenir la réparation intégrale des dommages qui résultent des atteintes à la personne, si ces faits ont entraîné la mort, une incapacité permanente ou une incapacité totale de travail personnel égale ou supérieure à un mois ou s'il s'agit d'un viol, d'une agression sexuelle ou d'une atteinte sexuelle sur mineur ou de la traite des êtres humains.

Le délai de saisine de la CIVI est de 3 ans à partir de la date de l'infraction. Lorsque des poursuites pénales sont exercées, ce délai est prorogé et n'expire qu'un an après la décision qui a statué définitivement sur l'action publique ou sur l'action civile engagée devant la juridiction répressive.

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

La procédure devant la CIVI est souple, rapide et ne nécessite pas d'avocat. Lorsque des poursuites pénales ont été engagées, la décision de la commission peut intervenir avant qu'il ait été statué sur l'action publique.

La CIVI compétente est soit celle du domicile de la victime, soit celle du lieu de la juridiction pénale saisie de l'infraction, au choix de la victime. Ce choix doit être maintenu.

La difficulté est que la victime qui a obtenu une condamnation pénale doit recommencer un procès devant la CIVI avec comme interlocuteur le FGTI.

La CIVI est en effet une juridiction autonome qui n'est pas liée par l'appréciation des préjudices faite par la juridiction répressive.

Son appréciation du comportement de la victime pour refuser ou limiter la réparation est plus stricte que celle de la faute de la victime faite généralement par le juge pénal.

Le FGTI qui n'a pas été partie à la procédure pénale peut soutenir que l'expertise ordonnée par la juridiction pénale ne lui est opposable et solliciter de la CIVI une nouvelle expertise.

En pratique, il le fait lorsqu'il a des doutes sur les conclusions de l'expert désigné par la juridiction répressive.

L'idée qui sous-tend l'expertise universelle est qu'il convient dans la mesure du possible d'éviter de soumettre la victime à de multiples examens qui sont vécus difficilement.

Une mission unique d'expertise permettrait d'envisager dans une même opération l'ensemble des postes de préjudice.

La difficulté est que les expertises réalisées aux différents stades de la procédure pénale ont des objectifs différents. Pour le juge d'instruction, il s'agit d'établir la durée de l'ITT et les éléments constitutifs de l'infraction et non pas d'évaluer l'ensemble des postes de préjudice subis par la victime. En outre, au stade de l'instruction, la victime, si elle a subi un préjudice important, ne sera pas, bien souvent, consolidée.

À supposer qu'elle le soit, il demeurera la question du caractère contradictoire de l'expertise et de son opposabilité au FGTI.

Il nous a été enfin signalé des difficultés à recruter des assesseurs venant de la société civile motivés pour siéger dans les CIVI. À Paris, trois audiences ont été renvoyées sur l'année qui vient de s'écouler en raison de l'absence de cet assesseur.

Par ailleurs, si la procédure devant la CIVI est simple pour le justiciable, elle est assez lourde pour le greffe de la juridiction, qui en pratique est chargé dès la phase amiable qui suit la saisine de transmettre les pièces et observations entre le requérant et le Fonds. Or, une part importante voire la majorité des saisines de la CIVI donnent finalement lieu à une homologation par son président de l'accord entre le requérant et le Fonds de Garantie.

2 Pistes d'amélioration

a) Saisine de la CIVI comme en matière d'actes de terrorisme

Une simplification de la procédure pourrait être proposée en s'inspirant de la procédure pour les victimes d'attentat. La victime devrait d'abord saisir le FGTI d'une demande d'indemnisation. Celui-ci devrait présenter une offre d'indemnisation dans un cadre amiable. Si cette offre n'est pas acceptée par la victime, il incomberait à celle-ci de saisir la CIVI.

Cette évolution permettrait de désengorger les greffes des juridictions qui pourraient ainsi se recentrer sur l'instruction des dossiers dans lesquels aucun accord n'est trouvé.

b) Modification de la composition de la CIVI

La composition de la CIVI pourrait être modifiée pour permettre une formation uniquement composée de magistrats professionnels lorsqu'un assesseur extérieur est empêché ou fait défaut au dernier moment.

Il est en tout cas indispensable de maintenir une formation collégiale car la CIVI liquide des préjudices importants. Elle peut être amenée à trancher des questions de principe et des points de droit complexes. Elle connaît notamment des suites des dossiers d'assises.

c) L'expertise universelle

S'agissant du caractère opposable de l'expertise au FGTI, la solution pourrait être, d'une part de prévoir, dès l'instruction, une mission complète d'expertise qui serait exécutée en fonction de la consolidation ou non de la victime et d'autre part d'appeler le FGTI à toutes les expertises en matière de liquidation du préjudice corporel, comme c'est le cas pour les organismes sociaux. Bien que cette solution soit particulièrement lourde pour le Fonds, c'est la seule qui permettrait d'éviter à la victime dont l'intérêt doit prévaloir la multiplication d'examens réactivant le traumatisme subi.

B L'action devant la juridiction civile et l'action devant la juridiction répressive

1 L'action civile

C'est le TGI qui est désormais compétent à l'exclusion du TI pour statuer sur la réparation du préjudice corporel.

Si l'action a été portée devant le juge civil, elle ne peut plus être portée devant le juge pénal. En revanche, si le juge pénal est saisi, il est toujours possible de renoncer à la voie pénale et de saisir le juge civil à la condition de respecter les délais de prescription.

Lorsque l'action civile est exercée devant une juridiction civile, elle se prescrit selon les règles du code civil (article 10 du code de procédure pénale).

L'action en responsabilité née à raison d'un événement ayant entraîné un dommage corporel, engagée par la victime directe ou indirecte des préjudices qui en résultent, se prescrit par dix ans à compter de la date de la consolidation du dommage initial ou aggravé, vingt ans en cas de préjudice causé par des tortures ou des actes de barbarie, ou par des violences ou des agressions sexuelles commises contre un mineur (article 2226 du code civil).

2 L'action devant la juridiction répressive

Lorsque l'action civile est exercée devant une juridiction répressive, elle se prescrit selon les règles de l'action publique, soit un an pour les contraventions, 6 ans pour les délits, 20 ans pour les crimes.

Lorsqu'il a été statué sur l'action publique, les mesures d'instruction ordonnées par le juge pénal sur les seuls intérêts civils obéissent aux règles de la procédure civile.

Une des principales difficultés de l'action civile devant la juridiction répressive est que la consignation à valoir sur la rémunération de l'expert est à la charge de la partie civile. Si l'auteur est le plus souvent condamné au paiement d'une provision, celle-ci n'est pas toujours payée. La victime qui n'a pas les moyens d'avancer les frais d'expertise se tourne alors vers la CIVI car dans le cadre de cette procédure, l'expertise est gratuite.

Une autre difficulté de l'action devant la juridiction répressive est qu'elle est traitée de manière différente suivant le type d'infraction ou l'âge de l'auteur. Le code de procédure pénale permet, pour les parties civiles constituées devant le tribunal correctionnel, un renvoi de la liquidation de leur préjudice devant un tribunal correctionnel spécialement composé à juge unique, hors la présence du parquet. Cette possibilité n'existe pas devant la cour d'assises, le tribunal de police (qui peut

pourtant avoir à traiter des ITT allant jusqu'à 3 mois en matière de blessures involontaires) ou les juridictions pour mineurs. Par ailleurs, en cas de poursuites concomitantes devant plusieurs juridictions d'auteurs multiples voire d'un même auteur si une partie des faits a été commise avant 16 ou 18 ans (classiquement le tribunal correctionnel ou la cour d'assises pour les auteurs majeurs et le tribunal pour enfants pour les auteurs mineurs), une même victime peut voir son préjudice indemnisé par des décisions étalées dans le temps et parfois contradictoires.

Enfin, l'application des règles de procédure pénale est un écueil dans le règlement des intérêts civils postérieurement à la décision sur l'action publique à plusieurs égards:

- Les radiations et les retraits du rôle sont en principe impossible, ce qui pose difficulté dans des dossiers où la victime n'est pas consolidée avant plusieurs années.
- Les renvois multiples pour la mise en état du dossier aboutissent à des décisions fréquemment rendues par défaut à l'égard des auteurs.
- Le juge ne dispose d'aucun pouvoir de mise en état du dossier et notamment d'aucun pouvoir d'injonction ou de radiation, ce qui contribue à une certaine lenteur dans le règlement des dossiers.

Ces difficultés ont conduit au développement de pratiques locales, parfois *contra legem*, qui nuisent à la prévisibilité du déroulement de la procédure et à l'égalité des justiciables.

3 Pistes d'amélioration

L'un des écueils du système actuel est la poursuite par la victime de deux procédures concomitantes entraînant bien souvent un sursis à statuer dans l'affaire pénale.

Le mécanisme de saisine préalable de la CIVI avec obligation pour celle-ci de notifier une offre d'indemnisation, comme en matière d'actes de terrorisme, devrait éviter ces actions multiples.

Au delà, faut-il envisager un renvoi vers la seule juridiction civile lorsque la juridiction répressive a sursis à statuer sur la liquidation du préjudice corporel de la partie civile et ordonné une mesure d'instruction ?

La réponse n'est pas simple. En effet, cette évolution permettrait une instruction plus adaptée des procédures mais elle imposerait une modification des règles procédurales applicables. La partie civile peut comparaître en personne devant les juridictions répressives même si en pratique, elles sont souvent assistées par un avocat, eu égard à la complexité de l'indemnisation du préjudice corporel. Devant le TGI, la représentation par avocat est obligatoire.

Renvoyer l'affaire devant une chambre civile et soumettre le litige aux règles de procédure civile interdiront à la partie civile dont les ressources sont supérieures au plafond de l'AJ mais insuffisantes pour exposer des frais d'avocats de poursuivre son action et donc d'obtenir la réparation intégrale de leur préjudice. En outre, l'auteur ne pourrait plus se défendre personnellement mais devrait également être représenté par avocat. Certes, il pourrait être envisagé de déroger pour ce type de contentieux à la représentation obligatoire par avocat mais l'architecture générale de la procédure civile perdrait en cohérence.

La solution qui semble préférable est de créer au sein des TGI un pôle de la réparation du préjudice corporel regroupant les magistrats siégeant à la CIVI, ceux siégeant aux audiences d'intérêts civils et ceux siégeant dans les chambres civiles traitant de la réparation du préjudice corporel.

Le but est que l'ensemble de ces contentieux soit traité par des magistrats spécialisés dont la jurisprudence serait établie et cohérente ce qui peut permettrait éventuellement aux parties de transiger sur des bases connues.

En outre, l'obligation qui pourrait être faite aux parties au procès pénal de déclarer une adresse à laquelle elle seront valablement convoquées simplifierait l'instruction des dossiers et la convocation des parties pour éviter la multiplication des citations ou les jugements par défaut.

Par ailleurs, les règles de mise en cause des organismes sociaux gagneraient enfin à être clarifiées et simplifiées. Les pratiques divergent fortement entre les juridictions. Certaines exigent, conformément aux règles classiques de l'intervention forcée d'un tiers, une assignation. D'autres acceptent un simple courrier recommandé voire un avis donné par lettre simple ou même téléphoniquement par le greffe ou l'officier de police judiciaire.

III Le dispositif indemnitaire

A Les postes de préjudice, la nomenclature, les référentiels des montants indemnitaires

En matière d'indemnisation des victimes, les juridictions se fondent sur une nomenclature des postes de préjudice indicative, la nomenclature Dintilhac. C'est un outil souple qui permet d'adapter la réparation à la spécificité des préjudices subis.

Les juridictions utilisent également des référentiels indicatifs, pour certains postes de préjudice, avec des fourchettes de montants d'indemnisation.

Les barèmes de capitalisation sont des instruments de l'indemnisation des préjudices patrimoniaux permanents. Ils permettent de calculer le capital nécessaire pour compenser des pertes de revenus ou faire face à des dépenses liées à un handicap.

Les barèmes de capitalisation sont nombreux. Leur différence dépend des tables statistiques de mortalité publiées tous les deux ans par l'INSEE et des taux d'intérêts appliqués.

Les assureurs proposent l'utilisation de barèmes qui leur sont favorables.

La Gazette du palais publie pour sa part un barème qu'elle actualise régulièrement.

Pour la Cour de cassation, le choix de recourir à un barème relève du pouvoir souverain du juge du fond (Cass. 2e Civ., 15 décembre 2015, n° 14-27243 et 14-27244). La chambre criminelle est même allée plus loin en précisant que les juges du fond n'avaient pas à soumettre ce choix au débat contradictoire (Cass. Crim., 5 avril 2016, n° 15-81349).

Cette souplesse dans l'appréciation des préjudices par les juridictions doit être maintenue. La nomenclature des postes de préjudice, les référentiels et les barèmes de capitalisation doivent demeurer indicatifs, ce qui permet aux juges d'adapter au mieux la réparation de l'intégralité des préjudices.

B Le préjudice d'angoisse de mort imminente

Ce poste est indemnisé de manière autonome pour les victimes d'attentats terroristes.

Pour les autres victimes, une divergence oppose la chambre criminelle de la Cour de cassation et la deuxième chambre civile.

La chambre criminelle accepte d'indemniser le préjudice d'angoisse de mort imminente indépendamment des autres préjudices extra-patrimoniaux subis par la victime avant son décès. Elle indemnise les souffrances physiques et morales subies par la victime du fait de ses blessures, entre le moment de l'accident et son décès et en plus, séparément, la souffrance psychique résultant d'un état de conscience suffisant pour envisager sa propre fin (Cass. Crim., 27 septembre 2016, n° 15-84.238).

C'est la solution inverse qui est retenue par la deuxième chambre civile. Celle-ci juge que le préjudice d'angoisse ne peut être détaché des autres préjudices prévus par la nomenclature. Dans le cas où la victime principale est décédée, cette souffrance psychique, liée à la conscience de sa mort prochaine, doit être indemnisée dans le poste des souffrances endurées (Cass. 2e civ., 2 février 2017, n° 16-11.411). Cette position est confirmée par la décision rendue par cette même chambre le 14 septembre 2017.

Il conviendrait d'unifier la jurisprudence soit par la saisine de l'assemblée plénière de la Cour de cassation, soit par voie législative tant il est choquant que l'indemnisation spécifique de ce poste de préjudice dépendent de la juridiction saisie.