



Projet de Loi n°1074 relative à l'indemnisation des victimes d'infractions à caractère sexuel, de crimes et de délits envers l'enfant et de violences domestiques.

Avis du Haut Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation

20 juin 2023

Le Haut Commissariat a été saisi par courrier du 10 mars 2023 par le Conseil National sur le projet de loi relatif à l'indemnisation des victimes d'infractions à caractère sexuel, de crimes et de délits envers l'enfant et de violences domestiques.

A titre liminaire le HC salue la volonté d'indemniser les victimes d'infractions graves concernant des personnes vulnérables en complétant un cadre législatif qui s'est considérablement étoffé durant les dix dernières années. Il note cependant que les standards internationaux et les dispositions en vigueur dans d'autres pays européens prévoient des indemnisations à périmètre beaucoup plus important et un dispositif procédural plus structuré.

Ainsi, le Haut Commissariat est-il conduit à suggérer de compléter certaines dispositions du présent projet de loi.

I – Les dispositions du projet de loi constituent un progrès indéniable pour les victimes

Le Haut Commissariat estime que le présent projet de loi améliore notablement le respect des droits et libertés individuelles, en introduisant dans la loi des dispositions prévoyant pour la première fois que l'Etat se substitue à l'auteur d'un dommage quand ce dernier est insolvable.

De plus, ces dispositions constituent une avancée dans l'application des décisions de justice pénale.

Celui-ci prévoit toutefois un périmètre strict pour la mise en œuvre de cette possibilité.

L'article 1 du projet de loi pose ainsi les conditions d'accès à l'indemnisation : il doit s'agir d'une décision définitive monégasque pour l'une des infractions prévues à l'article suivant.

L'article 2 précise les infractions pouvant donner droit à indemnisation : infractions à caractère sexuel, crimes et délits envers l'enfant et violences domestiques. Ces infractions sont listées dans cet article.

Le projet de loi précise que pour être applicables ces dispositions requièrent d'une part, l'absence de paiement total de ces dommages et intérêts et des frais de procédure alloués, d'autre part que la victime ait fait délivrer un commandement de payer à la personne condamnée.



Les articles 3 et 4 prévoient la forme de la demande qui est individuelle et adressée au Directeur des Services Judiciaires dans le délai de 30 jours à compter du commandement de payer signifié à la personne condamnée.

L'article 5 prévoit à cet égard un délai de deux ans après la condamnation définitive. Une exception est toutefois prévue si le demandeur est un mineur, le délai étant alors reporté à sa majorité.

L'article 6 indique la possibilité de représentation du demandeur par un avocat ou par un représentant légal pour les mineurs ou les majeurs protégés.

L'article 7 impose le dépôt de pièces justificatives certifiées sincères et véritables et invite à exposer les motifs du caractère manquant ou incomplet de certaines pièces, l'article 8 prévoit une justification des démarches infructueuses tentées pour recouvrer les sommes dues.

L'article 9 sanctionne la fraude.

L'article 10 précise que le Directeur des Services Judiciaires rend une décision dans les trois mois qui suivent la demande.

Quant à l'article 11, il permet un recours de plein contentieux devant le Tribunal de Première Instance, à l'encontre de la décision rendue par le Directeur des Services Judiciaires dont les décisions pourront faire l'objet des voies de recours habituelles.

Les articles 12 et 13 déterminent les conditions de calcul et de versement de l'indemnité, et le cas échéant, les sommes à déduire.

L'article 14 prévoit le versement de l'indemnité dans les trente jours qui suivent la notification de la décision.

L'article 15 prévoit le remboursement de l'indemnité en cas de paiement ultérieur.

L'article 16 instaure un recours subrogatoire de la Direction des Services Judiciaires à l'encontre de la personne condamnée.

Enfin, l'article 18 prévoit une possibilité de solliciter une indemnisation sur la base des décisions devenues définitives au cours des deux années précédant l'entrée en vigueur de la loi.

Le présent projet de loi crée donc ainsi une procédure complète permettant d'assurer que l'Etat se substitue aux personnes condamnées défailtantes pour le dédommagement des victimes de certaines infractions, ce que salue le Haut Commissariat.

Toutefois, le Haut Commissariat a également noté qu'une différence de traitement est ainsi créée entre différentes victimes d'infractions, et il s'est donc efforcé de déterminer si d'autres crimes ou délits susceptibles de concerner des victimes particulièrement vulnérables et pouvant s'avérer très préjudiciables nécessiteraient également une intervention de l'Etat quant à l'indemnisation.

Le Haut Commissariat s'est également penché sur les garanties apportées aux victimes dans le cadre de la procédure prévue et des modalités pratiques relatives à cette indemnisation.



Dans son analyse, le Haut Commissariat s'est appuyé sur les textes internationaux auxquels la Principauté est Partie et sur les recommandations des Nations Unies et du Conseil de l'Europe ainsi que sur l'exemple du pays voisin et du Luxembourg.

II – Le Haut Commissariat a constaté que des lacunes subsistent au regard des recommandations internationales et de l'exemple d'autres Etats

A - Les recommandations des institutions internationales

1. Les institutions européennes

La Principauté de Monaco n'est pas Partie à la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes n° 116, signée à Strasbourg le 24.XI.1983. Toutefois, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a également adressé des recommandations (CM/Rec(2023)2 et CM/Rec2006)8) à l'attention des Etats membres préconisant que ces derniers adoptent un régime d'indemnisation des victimes de crimes commis sur leur territoire, sans prévoir de restreindre cette possibilité à certains types d'infractions et en étendant la qualité de victime aux membres de la famille ou partenaires en cas de décès.

Le Haut Commissariat relève également que le Conseil de l'Union Européenne a, pour sa part, adopté en 2004 la Directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité. Cette directive indique notamment que les victimes « *doivent avoir droit à une indemnisation juste et appropriée pour les préjudices qu'elles ont subis, quel que soit l'endroit de la Communauté européenne où l'infraction a été commise.* ». La Directive invite donc les Etats membres à mettre en place un programme d'indemnisation accessible aux victimes de la criminalité violente commise sur leurs territoires respectifs. Monaco n'étant pas membre de l'UE, ce texte ne lui est toutefois pas applicable à ce jour.

2. La Déclaration des Nations Unies de 1985

Cette Déclaration a pour but d'encourager les Etats membres à mettre en place des régimes d'indemnisation étatique des victimes.

Elle utilise une définition large des victimes en ce qui concerne l'indemnisation par l'Etat. Outre les victimes directes de la violence et les membres de la famille des victimes décédées, la DNU inclut également les membres de la famille des victimes qui ont subi des dommages physiques ou psychologiques. La DNU reconnaît également que la victimisation n'affecte pas seulement les membres de la famille lorsque leur proche est tué, mais aussi lorsqu'ils sont blessés.



B - L'exemple d'autres Etats européens (France et Luxembourg)

1. Un champ plus large et plus précis :

- Le champ de la loi est plus large en ce qui concerne les infractions donnant lieu à indemnisation :

En France, il concerne toutes les infractions ayant causé une atteinte grave à la personne (mort, incapacité permanente ou incapacité de travail de 3 mois minimum) ainsi que la traite des êtres humains.

La demande doit être présentée dans le délai de trois ans à compter de l'infraction (alors que le délai est de 2 ans dans le dispositif monégasque).

Ces dispositions prévoient donc une indemnisation beaucoup plus large et ce avant même qu'il ne soit statué sur l'action publique.

Au Luxembourg, le champ est aussi particulièrement large car il inclut toute personne victime de « *faits qui ont ou bien causé un dommage corporel et ont entraîné, soit la mort, soit une incapacité permanente, soit une incapacité totale de travail personnel pendant plus d'un mois ou bien sont punis par les articles 372 à 376 du Code pénal (attentat à la pudeur et viol) et, si la victime est mineure, par l'article 382-1 du Code pénal (traite des êtres humains) »*. La loi luxembourgeoise est en outre très complète dans la description du préjudice subi consistant en « *un trouble grave dans les conditions de vie résultant d'une perte ou d'une diminution de revenus, d'un accroissement de charges ou de dépenses exceptionnelles, d'une inaptitude à exercer une activité professionnelle, d'une perte d'une année de scolarité, d'une atteinte à l'intégrité physique ou mentale ou d'un dommage moral ou esthétique ainsi que des souffrances physiques ou psychiques. La victime d'une infraction aux articles 372 à 376 et la victime mineure d'une infraction à l'article 382-1 du Code pénal sont dispensées de rapporter la preuve d'une atteinte à l'intégrité physique ou mentale qui est présumée dans leur chef »*.

- Le champ est plus précis concernant la situation des bénéficiaires :

En France le bénéficiaire doit être français ou les faits concernés avoir été commis sur le territoire français.

Au Luxembourg le bénéficiaire doit être résident, s'y trouver en situation régulière, être ressortissant d'un Etat membre du Conseil de l'Europe ou être victime de la traite des êtres humains.

2. Le dispositif d'indemnisation est plus encadré :

En France, le Code de procédure pénale (Titre XIV : Du recours en indemnité ouvert à certaines victimes de dommages résultant d'une infraction Articles 706-3 à 706-15 CPP) prévoit une indemnisation des victimes d'infractions par le fonds de garantie. Une commission présente dans le ressort de chaque tribunal de grande instance se prononce en premier et dernier ressort. La demande doit être présentée dans le délai de trois ans à compter de l'infraction. Le président de la commission peut allouer une ou plusieurs provisions en tout état de la



procédure. Quant à la commission elle peut intervenir avant qu'il ait été statué sur l'action publique. Le fonds de garantie est subrogé dans les droits de la victime.

A ce sujet, l'article 706-9 du CPP français prévoit également que la commission statue sur le montant de l'indemnité en tenant compte des éléments du dossier et laisse donc une possibilité d'appréciation des sommes éventuellement à déduire.

Une Commission est également prévue par la loi Luxembourgeoise du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse. Elle se compose d'un magistrat, d'un fonctionnaire à la carrière supérieure du Ministère de la Justice et d'un membre d'un ordre des avocats. Cette commission instruit les demandes et communique un avis au Ministre de la Justice qui statue dans les six mois sur la demande.

- **Un accompagnement des victimes est prévu :**

En France, lorsque la personne condamnée ne paie pas, la victime peut saisir le Service d'Aide au Recouvrement des Victimes d'Infractions (SARVI).

La SARVI verse à la victime une partie ou la totalité du montant de la condamnation, avant de se charger de récupérer la totalité du montant de la condamnation auprès de la personne condamnée.

Au Luxembourg, le Service d'Aide aux Victimes (SAV) - Service central d'assistance sociale (SCAS) est un service du Parquet général. Il travaille sous mandat judiciaire et sous contrôle du procureur général d'Etat.

Ses psychologues, criminologues et agents de probation, avec la formation d'assistant(e) social(e), aident gratuitement les personnes qui ont subi une atteinte à leur intégrité physique et / ou psychique suite à une infraction pénale (vol avec violence, violences conjugales, coups et blessures, agressions sexuelles, etc.), et offrent un suivi psychologique et psychothérapeutique.

Un accompagnement des victimes pendant la durée du procès peut également être envisagé.

En outre, le Service d'accueil et d'information juridique, également assuré sous l'autorité du Parquet général luxembourgeois, est en mesure d'accueillir gratuitement les victimes et de les orienter de manière générale vers les services compétents, de proposer et distribuer des formulaires de requêtes, d'expliquer les démarches et actions judiciaires.

Aussi, au vu de ce qui précède, le Haut Commissariat estime que, même si la Principauté se doit de mettre en œuvre des dispositions en rapport avec sa situation, certaines améliorations du dispositif proposé dans le projet de loi paraissent souhaitables.



III- Les propositions du Haut Commissariat afin de compléter le projet de loi :

➤ **Elargir le champ des bénéficiaires :**

1. En l'élargissant à d'autres infractions concernant des personnes vulnérables :

A l'échelle de Monaco, il semble opportun de prévoir un champ bien délimité des infractions donnant lieu à indemnisation par l'Etat.

Il pourrait cependant être envisagé d'inclure au projet de loi un plus grand nombre d'infractions, elles aussi très graves et touchant des personnes vulnérables par exemple l'abus de confiance d'une personne âgée ou handicapée, infractions visées par l'article 278-1 du Code pénal.

Dans ce cas, il serait également souhaitable que, conformément à la convention du conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, Varsovie 16.V.200, les victimes de la traite des êtres humains puissent être indemnisées. En effet, ladite Convention a été ratifiée par Monaco et elle prévoit notamment à son article 15 que chaque partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour faire en sorte que l'indemnisation des victimes de la traite soit garantie, dans des conditions prévues dans son droit interne, par exemple par l'établissement d'un fonds pour l'indemnisation des victimes ou d'autres mesures ou programmes destinés à l'assistance et l'intégration sociale des victimes.

Afin d'éviter toute discrimination il serait également possible, au lieu de lister les infractions concernées, de viser des critères concernant les conséquences de l'infraction pour la victime (décès, incapacité, dégradation des conditions de vie) combinés au critère de la vulnérabilité des victimes.

En tout état de cause, le Haut Commissariat estime que devraient être intégrées certaines infractions concernant des personnes vulnérables telles que l'abus de confiance (et pas seulement dans un cadre domestique) ainsi que les victimes de la traite.

2. En allongeant le délai pour formuler une demande d'indemnisation qui est fixé à 2 ans alors même qu'il est de trois ans en France.

➤ **Améliorer la procédure d'indemnisation**

1. Création d'une commission ad hoc :

Une commission pourrait être chargée de fournir au Directeur des Services Judiciaires un avis, comme le prévoit par exemple la loi luxembourgeoise.



A ce sujet, il est à noter que l'article 202-1 du Code de procédure pénale monégasque a déjà créé une commission pour l'indemnisation des détentions provisoires pour une procédure n'ayant pas abouti. La commission compétente en matière d'indemnisation des victimes pourrait fonctionner sur un modèle comparable et également s'inspirer des dispositions luxembourgeoises.

2. Possibilité d'apprécier la déduction des sommes prévues à l'article 13 :

Le recours à cette commission pourrait notamment aider le Directeur des Services Judiciaires à apprécier l'opportunité de déduction de la totalité des ressources et prestations visées à l'article 13 du projet de loi (voir l'article 706-9 du CPP français). En effet, une déduction automatique de toutes ces sommes pourrait conduire à une indemnisation insuffisante au regard de l'ensemble des préjudices subis.

Enfin, comme cela est prévu dans les dispositifs français et luxembourgeois, **des provisions pourraient en outre être allouées avant la fin de la procédure pénale** qui peut parfois durer plusieurs années.

➤ Améliorer l'accompagnement des victimes :

L'information systématique des victimes sur les possibilités leur étant offertes en matière de demande d'indemnisation devrait être prévue par la loi.

Enfin, la possibilité d'allouer à la victime des provisions sur l'indemnisation future en cours de procédure devrait être prévue afin de répondre aux situations d'urgence.