



# La place des victimes dans les procédures pénales dites « hors normes » : l'indemnisation

Pierre-Louie Sutton,

Doctorant en droit privé et sciences criminelles au Centre de Droit Pénal et de Criminologie de l'Université Paris Nanterre, ancien juriste assistant au pôle de la réparation du préjudice corporel / JIVAT du tribunal judiciaire de Paris.

Au cours des dernières décennies, les victimes ont été de plus en plus reconnues au sein des systèmes judiciaires des pays européens, avec une prise en compte accrue de leurs droits. La directive, établissant des normes minimales pour les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, publiée au Journal Officiel de l'Union Européenne le 14 novembre 2012, confère ainsi aux victimes d'infractions pénales au sein de l'Union d'un statut déterminé, assorti de divers droits liés à l'information, à l'accès aux services d'aide, et à la participation aux procédures pénales, dont le droit à indemnisation. Toutefois, dans les procédures criminelles dites « hors normes », caractérisées par un nombre significatif de victimes, le respect des droits de ces dernières se trouve mise à l'épreuve en raison de leur grand nombre et de leur nationalité, des divers acteurs impliqués, et de la complexité des affaires à instruire.

Cette fiche pratique, axée sur l'indemnisation des victimes dans les procédures qualifiées de « hors normes », a pour objectif de proposer des bonnes pratiques à adopter afin de garantir le plus grand respect possible des droits des victimes lors de cette étape cruciale de l'indemnisation.

## Enjeux

- Déterminer les étapes préalables à l'indemnisation des victimes lors de procédures « hors norme ».
- **Établir un cadre standard d'indemnisation des victimes** lors de procédures « hors norme » au sein des États membres de l'Union européenne.

## 1. Les étapes préalables à l'indemnisation des victimes lors de procédures « hors normes »

Les attentats, catastrophes industrielles ou sanitaires, accidents collectifs ont posé des enjeux pluriels en matière de prise en compte des victimes. Cela s'explique en raison du grand nombre de victimes (victimes blessées et décédées, mais également leurs proches) à identifier et de la nécessaire coordination entre services afin d'assurer la cohérence des actions mises en œuvre. Ces difficultés affectent des éléments périphériques à cette indemnisation, comme la bonne gestion de la scène de l'accident ou de l'attaque terroriste, la nécessité de satisfaire les besoins matériels urgents des victimes et la restitution de leurs effets personnels, à elles-mêmes ou à leurs proches, et sont tout autant de défis auxquels il convient de répondre. Outre ce travail périphérique à l'indemnisation ou qui ne s'inscrit pas directement dans une procédure judiciaire (A), un autre travail d'identification des responsabilités en jeu est effectué pour les besoins de la procédure judiciaire (B).

### A. Hors procédure judiciaire

#### Enjeux

- Garantir une gestion de crise efficace.
- Identifier toutes les victimes (les personnes décédées et blessées, les personnes qui ont subi un préjudice matériel), nationaux et étrangers.
- Faire face aux besoins matériels les plus urgents des victimes.
- Récupérer les effets personnels des victimes.

### Bonnes pratiques identifiées

#### En matière de gestion de crise

1. À titre liminaire, les intervenants ont rappelé **la nécessité de préserver la scène de l'accident ou de l'acte terroriste perpétré** afin de préserver à la fois les preuves utiles pour les besoins de l'enquête mais aussi en vue d'éventuelles restitutions de biens aux victimes survivantes et aux familles des victimes décédées. A ce titre, il convient d'identifier précisément les biens placés sous scellés afin que la restitution en soit facilitée au terme de l'enquête. Certains intervenants ont suggéré que cette restitution ne pourrait intervenir qu'à compter d'une décision définitive.
2. Afin de **déterminer précisément les circonstances de l'accident ou de l'acte terroriste perpétré**, les intervenants ont considéré qu'il est tout aussi important de solliciter le concours des services de police locaux que de procéder à des relevés d'identités sur place : des voisins proches de la scène, les témoins directs de l'accident ou de l'attaque terroriste, toutes les personnes sur place qui sont intervenues à quelque titre que ce soit. Il conviendra également de se rapprocher des témoins qui ont filmé la scène afin de confronter avec les éventuels témoignages recueillis des circonstances de l'accident ou de l'attaque terroriste et de fixer l'heure de survenance de l'accident ou de l'attaque terroriste.
3. Les intervenants ont soumis enfin l'idée de **mettre en œuvre une entraide internationale ou européenne** pour les besoins de l'enquête et pour garantir à la fois une meilleure protection

des victimes sur place et une meilleure organisation de la saisie et de la restitution des effets personnels aux victimes ou à leurs proches, selon. La présence d'interprètes et de traducteurs, compte tenu du caractère potentiellement international du sinistre, est impérative pour la bonne coordination des différents services d'action.

### En matière d'identification des victimes de l'accident ou de l'attaque terroriste

4. Pour les **victimes décédées**, les intervenants ont suggéré le prélèvement ADN ante-mortem et post-mortem des victimes. **Pour l'ensemble des victimes**, les intervenants recommandent l'utilisation de bracelets, résistants aux éléments, afin de faciliter le processus d'identification des victimes. Celui-ci pourra s'appuyer sur la liste des passagers (nationaux et étrangers) et du personnel d'un moyen de transport commun (avion, car, train) ou d'un lieu accueillant du public.
5. Alors que les familles de victimes sont en attente d'informations rapides et fiables, et dans un contexte dans lequel les médias et réseaux sociaux constituent une source parallèle de renseignements parfois erronés, la gestion de l'information et de son contenu auprès des proches constituent des éléments de première importance. C'est pourquoi, une fois identifiées, **une communication officielle**, éventuellement **par l'intermédiaire d'un porte-parole spécial**, doit être assurée afin de communiquer de manière certaine sur l'identité des victimes retrouvées tout en **informant rapidement sur l'avancement des opérations** en cours. Les intervenants ont suggéré plusieurs canaux de communication, traditionnels par voie de presse et de télévision, mais aussi plus modernes *via* les réseaux sociaux pour une diffusion plus efficace de l'information. Toutefois, il conviendra de prêter une attention toute particulière à la dignité des victimes compte tenu du caractère sensible des images diffusées, notamment par des sources non-officielles. A ce titre, les intervenants proposent d'identifier les interlocuteurs et les services compétents pour supprimer les contenus indésirables publiés sur les réseaux sociaux. **La création de fiches réflexes**, lesquelles regroupent l'ensemble des actions et conduites à tenir en cas de crise, avec l'ensemble des coordonnées des réseaux sociaux est ainsi une mesure soutenue par les intervenants qui permet de faciliter les éventuels signalements et la suppression des contenus litigieux. Afin de prévenir une telle diffusion, il conviendra de communiquer largement sur le caractère infractionnel de celle-ci. Enfin, afin d'assurer une communication efficace à l'égard du plus grand nombre, celle-ci devra être traduite dans les langues des victimes et de leurs proches.

#### (a) Une communication officielle moderne : l'exemple néerlandais

Avec presque 200 victimes néerlandaises sur les 298 personnes décédées, le crash de l'avion MH17 constitue la plus grande enquête pénale traitée aux Pays-Bas. D'importants moyens ont été mis en place afin d'identifier les victimes décédées et informer les proches, comme l'illustre leurs efforts de communication.

Ainsi, une porte-parole, attachée au ministère public néerlandais, a été désignée afin de communiquer officiellement sur l'identité des victimes et sur le déroulement des opérations d'expertise et de restitutions des effets personnels.

Cette communication officielle s'est exprimée en plusieurs langues via des réseaux sociaux et un site dédié a été créé, lequel recense l'ensemble des informations concernant l'accident et inclut un catalogue numérisé contenant les photographies de tous les objets saisis.

## En matière de soutien matériel aux victimes

6. Le soutien matériel apporté aux victimes prend plusieurs formes. Les intervenants ont particulièrement insisté sur la nécessité de mettre à la disposition des victimes et aux proches des victimes **une aide financière d'urgence** (moyens de paiement, un téléphone) et de leur garantir **un hébergement**. La mise en place d'un tel soutien matériel nécessite en conséquence **la mobilisation de l'ensemble des autorités locales** (services locaux, administrations) susceptibles d'apporter des moyens matériels concrets. Il convient également **d'évaluer la capacité d'accueil des hôpitaux** pour les victimes blessées ; de prévoir, s'agissant des personnes décédées, **un nombre suffisant de chambres froides** dans l'attente d'un éventuel rapatriement ; et d'assurer **une capacité d'hébergement** pour les victimes et leurs proches. S'agissant des victimes mineures, au regard de leur état de grande vulnérabilité, les intervenants ont suggéré le concours d'autres acteurs tels que des pédiatres et professionnels sociaux afin de leur apporter un accompagnement psychologique mais aussi que le soutien matériel pourvu, notamment l'hébergement, soit adapté à leur statut particulier. Par ailleurs, il a été également proposé qu'un **dispositif d'accueil des parents de victimes mineures** soit également prévu. Une attention particulière devra être également apportée à leurs effets personnels, notamment les objets dits transitionnels (ex. peluches), afin de pouvoir les leur restituer immédiatement compte tenu de la valeur sentimentale qu'ils y prêtent. Enfin, la gestion des éventuels animaux de compagnie présents sur la scène de l'accident ou de l'attaque terroriste pourrait être une problématique à envisager.
7. Outre la mobilisation des autorités publiques, les intervenants s'accordent également pour reconnaître la nécessaire **mobilisation des associations ou services d'aide aux victimes** et ont suggéré la constitution **d'une cellule de crise** afin de coordonner de manière effective le soutien matériel accordé aux victimes par les divers acteurs publics et privés. Le recours à un **cabinet de communication spécialisé** a aussi été proposé afin de mettre en place **un protocole** pour vérifier le bon déroulement des opérations d'identification et d'assistance aux victimes ainsi que des opérations d'expertise menées.

## B. Procédure judiciaire

### Enjeux

- Vérifier les responsabilités des institutions et des particuliers.
- Vérifier la présence d'assurances ou tiers civilement responsables.

8. Les investigations techniques menées dans le cadre d'un protocole rigoureux permettront de déterminer **la responsabilité des personnes physiques et/ou morales** susceptibles d'être impliquées dans la survenance du sinistre et ainsi faciliter le processus d'indemnisation à venir.
9. Une fois les personnes responsables identifiées, il convient de se rapprocher des compagnies d'assurance susceptibles de couvrir le sinistre en question. Il a notamment été proposé la création d'une **autorité indépendante de contrôle**, à l'instar du système roumain, afin de veiller à la stabilité financière des sociétés concernées compte tenu du montant potentiellement élevé de l'indemnisation en jeu.

## 2. Un cadre standard européen d'indemnisation des victimes lors de procédures « hors norme »

Afin d'harmoniser les pratiques judiciaires en matière d'indemnisation des victimes sur le sol européen lors de procédures hors-normes, un cadre standard européen est nécessaire pour unifier tant les conditions (A) que les modalités (B) de cette indemnisation.

### A. Les conditions de l'indemnisation

#### Enjeux

- Identifier les victimes indemnisables.
- Déterminer les préjudices indemnisables.

### Bonnes pratiques identifiées

#### En matière d'identification des victimes indemnisables

10. Les intervenants ont conclu à une **égalité de traitement parfaite entre les victimes nationales, européennes ou étrangères** ayant subi un accident collectif ou une attaque de nature terroriste. De même, s'agissant des **migrants/ou personnes en situation administrative irrégulière**, les intervenants leur reconnaissent un droit à indemnisation entier, indépendamment de leur statut administratif. Afin de leur garantir l'effectivité de leur droit à indemnisation, une orientation vers les services dédiés devra leur être proposée.
11. Toutefois, des divergences naissent quant à l'appréciation de **la qualité de victime indirecte**. En effet, il convient d'opérer **une définition uniforme de la notion de « proches »** car certains pays adoptent une définition large de celle-ci, incluant des degrés de parenté éloignés, là où d'autres se satisfont d'une définition très restrictive, écartant certaines formes d'union du régime d'indemnisation. Enfin, les intervenants ont discuté de la possibilité d'indemniser des primo-intervenants professionnels ou volontaires, tels que les services de secours, des voisins et des témoins qui ont prêté assistance aux victimes, compte tenu du possible choc psychologique qui pourrait en résulter. Sans leur accorder un statut de victime, les intervenants ont néanmoins reconnu qu'elles étaient des personnes exposées au sinistre et qu'à ce titre elles devraient au moins bénéficier d'une véritable prise en charge psychologique.

#### En matière de détermination des préjudices indemnisables

12. Les intervenants ont suggéré une harmonisation des postes de préjudices spécifiques aux sinistres de masse, notamment en ce qui concerne le préjudice d'attente ou d'inquiétude des proches - soit le préjudice qui indemnise l'anxiété ressentie par un proche de la victime directe lorsqu'il apprend que cette dernière est potentiellement exposée à un danger mettant en péril son intégrité physique – et le préjudice d'angoisse de mort imminente - qui indemnise la souffrance subie par la victime entre le sinistre et son décès du fait de la conscience de sa mort imminente. Il a aussi été proposé la création d'un poste de préjudice spécifique lié au retentissement médiatique que suscite ce type de procès, voire un nouveau poste de préjudice d'atteinte à l'image et à la dignité, en cas par exemple de diffusion d'images sur internet de la scène initiale, en indemnisant la victime de son atteinte personnelle ou même du coût du

recours à un service de nettoyage de réputation sur internet pour faire disparaître de telles images.

13. **Les préjudices matériels à venir** (soins de santé futurs et dépenses d'aménagement de véhicule et de logement) doivent pouvoir être indemnisés en rente ou en capital. C'est la raison pour laquelle l'expertise conduite devra être précise et circonstanciée afin d'anticiper au mieux ce type d'indemnisation. Il convient de prévoir un mécanisme d'indemnisation complémentaire en cas d'aggravation.
14. Il a été proposé enfin d'instaurer **un barème d'évaluation des préjudices corporels au niveau européen** afin d'harmoniser les pratiques judiciaires et de prévenir les disparités entre les victimes présentant des dommages similaires.

## B. Les modalités de l'indemnisation

### Enjeux

- Identifier un mécanisme d'indemnisation amiable.
- Réfléchir à l'intérêt et aux modalités d'évaluation du préjudice.
- Déterminer les modalités de communication sur l'indemnisation au profit des victimes.
- Simplifier le recours à l'avocat.
- Déterminer la place réservée aux associations de victimes.
- Réfléchir à la protection des victimes vulnérables.
- Réfléchir à la surveillance de la personne morale responsable.
- Activer d'éventuels fonds publics d'indemnisation des dommages.
- Identification des biens à saisir au profit des victimes.

### Bonnes pratiques identifiées

15. Dans le cas d'une **indemnisation amiable**, les intervenants ont conclu à **un mécanisme conventionnel encadré par un comité de contrôle ou de transparence**, éventuellement dirigé par un juge dont l'indépendance est nécessairement garantie, et systématiquement **soumis à homologation** afin de prévenir d'éventuels abus.
16. Les **modalités d'exercice de l'expertise** sont importantes en ce qu'elles déterminent l'évaluation des préjudices de la victime. Ainsi, pour la bonne conduite des missions d'expertise, les intervenants ont insisté sur **l'indépendance des experts**, en s'appuyant sur l'exemple espagnol dont les experts nationaux relèvent de la fonction publique, et ont suggéré l'adoption d'une **charte déontologique dans le cadre amiable**.
17. Pour informer parfaitement les victimes de leurs droits à indemnisation, il a été proposé de leur soumettre **une notice** présentant les dispositifs d'aides et d'indemnisation et traduite en plusieurs langues, celles reflétant les nationalités des victimes impliquées dans le sinistre. Aussi, faut-il **identifier, en amont, les relais adéquats pour les diffuser** : médias traditionnels et réseaux sociaux.

18. Afin de garantir l'effectivité du droit à indemnisation et éviter des disparités de traitement entre les victimes, les intervenants ont reconnu la nécessité de **faciliter le recours à l'avocat** et ont suggéré **une aide juridictionnelle gratuite**, indépendamment de la situation sociale et professionnelle des victimes, compte tenu de la nature particulière du sinistre.
19. La **place accordée aux associations de victimes** est déterminante dans le processus d'indemnisation des victimes. C'est pourquoi les intervenants ont insisté pour **reconnaître pleinement leur existence** dans les procédures dites « hors normes » mais tout en restant vigilant sur leur représentativité et leur positionnement pour prévenir d'éventuelles scissions et de conflits internes qui affecteraient en conséquent le processus d'indemnisation.
20. Une vigilance particulière doit être accordée aux **victimes mineures ou en situation de handicap** au regard de leur particulière vulnérabilité. La saisine du **juge des tutelles** doit donc être envisagée voire la création d'une **juridiction spécialisée pour cette catégorie de victimes**, tout en les protégeant de leurs parents lorsqu'un conflit d'intérêt est avéré.
21. La **désignation d'un commissaire/administrateur judiciaire** des biens et/ou des activités impliqués dans le sinistre est primordiale pour s'assurer du respect des règles et prévenir tout conflit d'intérêt ou la destruction/altération des preuves, et opérer la saisie des actifs de la personne morale responsable afin d'éviter toute faillite frauduleuse.
22. L'activation des **fonds publics d'indemnisation des dommages** en cas d'impossibilité éventuelle de réclamer réparation contre un ou plusieurs responsables doit être pensé. Ainsi, par exemple, lors de l'accident de l'avion MH 17, la responsabilité des auteurs de nationalité russe a été engagée mais ces derniers n'ont jamais indemnisé les nombreuses victimes néerlandaises. C'est pourquoi les intervenants proposent un **mécanisme indemnitaire amiable** de substitution en cas d'insolvabilité des responsables mais aussi une **voie contentieuse spécifique**. Des **dispositifs de réparation alternatifs** – par exemple de justice restaurative – peuvent être proposés aux victimes, pour favoriser une écoute bienveillante et attentive à l'égard des victimes.

#### **(b) Fonds public d'indemnisation : l'exemple français**

En 1986, le législateur a créé un mécanisme d'indemnisation amiable, le Fonds de Garantie des Victimes d'Actes de Terrorisme (FGVT) qui est devenu le Fonds de Garantie des victimes d'actes de Terrorisme et d'autres Infractions pénales (FGTI) qui est notamment chargé d'indemniser les victimes d'actes de terrorismes mais aussi les accidents collectifs.

Jusqu'en 2019, les victimes d'actes de terrorisme étaient indemnisées, soit par le FGTI soit par l'auteur de l'attentat à la suite d'une constitution de partie civile devant la juridiction répressive qui statuant alors tout à la fois sur l'action publique et sur l'action civile, selon les principes de droit commun.

Depuis la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, une juridiction spécialisée a été créée, la Juridiction d'Indemnisation des Victimes d'Actes de terrorisme (JIVAT), qui a une compétence exclusive pour connaître de l'ensemble des litiges civils liés à la réparation des préjudices de l'ensemble des victimes d'actes de terrorisme commis en France, quel que soit la nationalité de la victime, et les victimes de nationalité française d'actes de

terrorisme à l'étranger. Elle peut statuer sur l'indemnisation sans attendre que la juridiction pénale se soit prononcée concernant l'accident et inclut un catalogue numérisé contenant les photographies de tous les objets saisis.

**Ressources à consulter :**

- [La directive 2012/29 de l'Union Européenne](#)





**Funded by the European Union's Justice Programme  
Financé par le programme Justice de l'Union Européenne**

En partenariat avec :



Les points de vue et les opinions exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou de l'École nationale de la magistrature (ENM). La responsabilité de l'Union européenne et de l'ENM ne saurait être engagée à cet égard.