

COUR DES COMPTES

## L'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence

*Publication spéciale transmise par la Cour des comptes à la Chambre des représentants*

Bruxelles, septembre 2000



# COUR DES COMPTES

## **L'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence**

*Publication spéciale transmise par la Cour des comptes à la Chambre des représentants*

---

*Rapport adopté en assemblée générale  
de la Cour des comptes du 20 septembre 2000*

## **TABLE DES MATIERES**

<b>Introduction</b>	5
1 Présentation de la loi	5
2 Objectifs et résultats du contrôle	6
3 Méthodologie du contrôle	9
4 Réponse du ministre de la Justice	9
<b>Chapitre 1</b>	
<b>Le fonctionnement de la Commission de 1987 à 1997</b>	11
1.1 L'organisation de la Commission	11
1.2 L'absence d'un secrétariat propre	11
1.3 Les moyens matériels de la Commission et du secrétariat	13
1.4 Les moyens d'information	13
1.5 Conclusion	14
<b>Chapitre 2</b>	
<b>La mise en place de la réforme et le fonctionnement de la Commission depuis 1998</b>	17
2.1 La mise en place de la réforme	17
2.2 Le fonctionnement de la Commission depuis 1998	19
2.2.1 L'organisation de la Commission	19
2.2.2 Le secrétariat	20
2.2.3 Les moyens matériels	22
2.2.4 Les moyens d'information	23
2.2.5 Conclusion et recommandations	24
<b>Chapitre 3</b>	
<b>L'analyse de la procédure d'octroi de l'aide principale</b>	27
3.1 Les résultats globaux du dépouillement	27
3.2 Le délai théorique	28
3.3 Les résultats du dépouillement phase par phase	33
3.3.1 Examen de l'échantillon principal (171 dossiers)	33
3.3.2 Examen des échantillons de corroboration	39
3.3.3 Conclusion et recommandation	40

<b>Chapitre 4</b>	
<b>La procédure d'urgence</b>	41
4.1 La procédure légale	42
4.2 Les délais	43
4.3 Conclusion et recommandation	43
<b>Chapitre 5</b>	
<b>Les aspects budgétaires</b>	45
5.1 Le coût lié au fonctionnement de la Commission	45
5.2 Le fonds organique	45
5.2.1 La nature des dépenses effectuées sur le fonds	45
5.2.2 Les réserves du fonds	46
5.3 Recommandations	47
5.3.1 Créer un programme distinct	47
5.3.2 Accroître la qualité de l'information budgétaire de la Commission	48
5.3.3 Payer les aides par un comptable d'avances de fonds	48
<b>Chapitre 6</b>	
<b>Les problèmes juridiques</b>	49
6.1 La Convention européenne	49
6.2 Les procédures de subrogation et de remboursement	49
6.3 L'obligation pour la victime de se constituer partie civile (article 31, § 1 <sup>er</sup> , 3 <sup>o</sup> )	51
6.4 La rétroactivité de la loi du 18 février 1997 (article 12)	52
6.5 La coordination des textes	53
<b>Conclusion générale</b>	55
<b>Annexe 1</b>	
<b>Méthode d'échantillonnage</b>	59
<b>Annexe 2</b>	
<b>Réponse du ministre de la Justice</b>	61

## Introduction

En vertu de la loi du 10 mars 1998<sup>1</sup>, la Cour des comptes a procédé à un contrôle du système et des procédures mis en place en exécution des dispositions légales et réglementaires relatives à l'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence.

Cet audit a porté sur les moyens mis à la disposition de la commission statuant sur l'octroi de cette aide, et ce depuis son origine, sur le traitement des demandes d'aide financière et sur la réalisation des missions fixées par le législateur en la matière.

### 1 Présentation de la loi

Les articles 28 à 41 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 prévoient qu'une commission peut octroyer une aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence commis en Belgique<sup>2</sup>. L'intervention forfaitaire et subsidiaire de l'Etat dans le dommage subi par ceux qui ont éprouvé de graves atteintes au corps ou à la santé à la suite d'un tel acte trouve son fondement dans un principe de solidarité collective entre les membres d'une même nation<sup>3</sup>.

Une victime ne peut s'adresser à cette commission, juridiction administrative, afin d'obtenir une aide financière que si elle n'a pu bénéficier d'une réparation effective, l'auteur des faits étant insolvable ou inconnu, ou parce qu'elle n'a pas pu ou ne pourra pas obtenir une réparation adéquate par d'autres voies.

Cette victime doit, au moment où l'acte de violence est commis, être de nationalité belge ou avoir le droit d'entrer, de séjourner ou de s'établir dans le Royaume.

Elle doit, en outre, s'être constituée partie civile à raison des faits constitutifs de l'acte intentionnel de violence, avoir donné citation directe ou avoir introduit une procédure devant un tribunal civil.

La Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence détient un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de l'octroi de l'aide et quant à la fixation en équité de son montant, actuellement plafonné à 2.500.000 francs.

Lorsqu'un retard dans l'octroi de l'aide risque de causer à la victime un préjudice important, la Commission peut allouer une aide d'urgence d'un montant maximum de 300.000 francs.

<sup>1</sup> Modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes.

<sup>2</sup> Trois textes organisent actuellement le fonctionnement de la commission :

- les articles 28 à 41 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 portant des mesures fiscales et autres, modifiés par les lois du 23 juillet 1991, du 24 décembre 1993, des 17 et 18 février 1997 et du 8 juin 1998 ;
- l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence modifié par les arrêtés royaux du 26 mars 1991 et du 18 mai 1998 ;
- l'arrêté royal du 11 septembre 1987 portant approbation du règlement d'ordre intérieur de la commission.

<sup>3</sup> Documents parlementaires, Sénat, 1984-1985, n° 873/1, Exposé des motifs, p. 17.

Enfin, une aide complémentaire peut être accordée ultérieurement<sup>4</sup> lorsque le requérant établit que le dommage s'est, par la suite, notablement aggravé.

Ces aides sont imputées à la charge d'un fonds spécial, institué à la section "ministère de la Justice" du budget de l'Etat et alimenté par une contribution obligatoire, versée par les condamnés à une peine principale criminelle ou correctionnelle.

L'adoption de ces dispositions légales constituait une innovation remarquable pour notre droit même si elles ne pouvaient pas être considérées, sur le plan du droit comparé, comme tout à fait originales. D'autres Etats disposaient déjà d'un système d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, dont le fondement ne correspond d'ailleurs pas toujours à celui adopté en Belgique comme expliqué par la suite.

## **2 Objectifs et résultats du contrôle**

La mise en place du système instauré par la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 n'a guère été rapide : les premières décisions de la Commission datent de 1988. Et déjà le nombre de dossiers en attente de décision tout comme le solde du fonds d'indemnisation commencent à s'accroître.

Le 19 mai 1993, la Chambre des représentants a adopté, en séance plénière, une motion demandant que le fonctionnement du fonds soit adapté de manière à faciliter son utilisation, à écourter la procédure et à accroître sa notoriété.

Il faudra cependant attendre le vote des lois des 17 et 18 février 1997 et leur publication au Moniteur belge du 11 septembre 1997 pour voir cette demande partiellement concrétisée.

Cette réforme a, à son tour, tardé à être mise en place et ses effets attendus, différés jusqu'à la fin de 1999, de sorte que le nombre de requêtes en attente atteint aujourd'hui des proportions assez inquiétantes.

Cette situation est le problème majeur auquel la Commission est confrontée depuis les toutes premières années de son existence. Le tableau qui suit dénombre, par année, les requêtes déposées par des victimes, les décisions prises par la Commission<sup>5</sup> et les dossiers en attente de décision au 31 décembre de chaque année, depuis l'origine de la Commission.

<sup>4</sup> Tout en restant dans les limites du montant de 2.500.000 francs précité.

<sup>5</sup> Il peut y avoir plus d'une décision par requête, par exemple lorsqu'elle porte à la fois sur l'octroi d'une aide principale et d'une aide d'urgence.

Année	Requêtes	Décisions	Dossiers pendants
1987	26	0	26
1988	54	23	59
1989	67	32	95
1990	77	43	124
1991	92	68	182
1992	108	88	209
1993	138	92	270
1994	193	144	320
1995	195	121	391
1996	269	158	630
1997	391	125	890
1998	873	192	1592
1999	715	528	1879

(chiffres émanant du secrétariat de la Commission)

Ce tableau montre que le nombre de dossiers en attente de décision n'a cessé de croître, les décisions prises par la Commission chaque année, depuis sa création, étant nettement moins nombreuses que les requêtes introduites. Le ratio décisions/requêtes s'est d'ailleurs particulièrement détérioré à partir de 1994 où il est de 75% pour tomber à 22% en 1998. Il se redresse cependant en 1999, année où il atteint 74%. Par ailleurs, la croissance assez régulière du nombre de décisions est loin de compenser le développement important des requêtes introduites, en particulier, depuis 1996.

D'une manière générale, le stock des dossiers en attente de décision au 31 décembre 1999 représente en moyenne un volume de l'ordre de deux années et demi de requêtes et, ce qui est plus significatif, plus de trois fois et demi le nombre de décisions prises cette année-là. Les données relatives à 1999, encore incomplètes, font apparaître une augmentation significative du nombre de décisions, toujours inférieur cependant au nombre de requêtes introduites.

Ce constat, qui sanctionne les douze premières années d'existence effective de la Commission, se traduit pour les victimes par un allongement du délai qui sépare le dépôt de leur requête et la décision d'octroyer ou non une aide financière et par l'existence d'un grand nombre de dossiers (près de 1900) toujours en attente de décision au 31 décembre 1999.

Cette situation a, en particulier, suscité l'inquiétude de la Commission elle-même et des parlementaires.

L'audit de la Cour des comptes, qui, comme exposé plus haut, a porté sur le fonctionnement de la Commission et sur le degré de réalisation des missions qu'avait fixées le législateur en matière d'aides financières aux victimes, s'est inévitablement construit autour de cet arriéré considérable et de ses diverses causes.

Cette réalité a été abordée de deux façons. Dans un premier temps, la mise en place des instruments de la loi de 1985 et les moyens accordés à la Commission nouvellement créée ont été examinés (chapitre 1). Il en ressort que les ressources humaines et matérielles octroyées à celle-ci et à son secrétariat ne leur ont été attribuées que tardivement et de manière insuffi-

sante. Cette situation est, à l'évidence, à l'origine de la constitution du stock de requêtes en attente constaté plus haut. A cet égard, les effets de la législation de 1997, qui a modifié la loi de 1985 et sur base de laquelle des moyens supplémentaires ont été accordés à la Commission, ne peuvent pas être complètement mesurés aujourd'hui, à un moment où sa mise en œuvre effective est à peine achevée. Le chapitre 2 examine quelles sont les mesures prises en application de cette loi de 1997 et à quel rythme la volonté du législateur a été concrétisée à cette occasion.

La Cour des comptes, dans son audit, a dans un deuxième temps approché la question des dossiers en attente par le biais d'un examen circonstancié de la procédure, fixée par le Roi, pour l'instruction des requêtes visant à obtenir une aide financière à titre principal (chapitre 3). Cette analyse se conclut, sans surprise vu la masse de requêtes en attente de décision, par le constat que le traitement des requêtes est généralement très lent. En moyenne, plus de deux ans et demi séparent la requête du paiement de l'aide financière qui la concerne. L'examen, étape par étape, de cette procédure révèle cependant des causes de lenteur très diverses, auxquelles il serait parfois possible, selon la Cour des comptes, de porter remède.

A cet égard, pour vérifier dans quelle mesure cette durée moyenne de plus de deux ans et demi pour le traitement des dossiers peut être attribuée aux moyens insuffisants dont ont disposé les services de la Commission, la Cour des comptes a évalué le délai théorique nécessaire, dans l'hypothèse d'un bon fonctionnement et de ressources normales, pour mener à bien l'ensemble des actes de procédure requis par la réglementation actuelle. Ce délai théorique, qualifié de réaliste par la présidente de la Commission, est finalement assez long, de l'ordre de 16 à 17 mois ; il constitue, en soi, une des explications de la masse de requêtes en attente de décision.

Par ailleurs, les conséquences dommageables de cette importante masse de requêtes en attente auraient pu en partie être atténuées par l'existence d'une procédure d'octroi d'avances ou par une procédure réelle d'aide financière urgente accordée à la victime avant qu'une décision définitive sur la demande d'aide principale ne soit prise. Sur ce plan, l'audit de la Cour des comptes montre que le système des "aides d'urgence" prévu par la législation ne répond guère à cet objectif (chapitre 4). Les aides octroyées à ce titre, d'ailleurs assez rares, sont certes payées plus rapidement que les aides principales, mais dans des délais, souvent supérieurs à un an, qui restent peu compatibles avec des situations d'urgence.

Le rapport s'intéresse encore aux aspects budgétaires relatifs au "fonds spécial pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence" d'une part et, d'autre part, au coût lié au fonctionnement de la Commission (chapitre 5).

Enfin, la Cour a examiné différents problèmes posés par la législation en vigueur comme la rétroactivité de certaines mesures ou les conditions de recevabilité de la requête (chapitre 6).

L'audit, qui donne lieu à diverses recommandations précises, devrait permettre d'identifier les défauts et les insuffisances du système afin d'envisager les solutions à même de porter notamment remède à l'arriéré des requêtes en attente.



### 3 Méthodologie du contrôle

Les objectifs généraux de contrôle et le rappel des modalités du débat contradictoire y faisant suite ont été communiqués au ministre de la Justice par lettre de la Cour du 16 juin 1999. Un courrier similaire a été adressé parallèlement à la présidente de la Commission avec laquelle des contacts préalables avaient été pris lors de la réalisation de l'étude de faisabilité du contrôle envisagé.

L'audit proprement dit s'est déroulé au cours du second semestre de 1999. Il a débuté par une série d'entretiens avec le conseiller adjoint chef de service du secrétariat et s'est poursuivi par l'examen de trois échantillons de requêtes représentant au total environ 250 dossiers.

Un vaste questionnaire couvrant le fonctionnement de la Commission et de son secrétariat, la mise en œuvre de la réforme introduite par les lois de 1997 et certains aspects budgétaires a été remis aux dirigeants de la Commission et de son secrétariat. Les réponses et renseignements fournis ont été examinés au cours d'une réunion entre la présidente de la Commission, le fonctionnaire responsable du secrétariat et l'équipe de contrôle<sup>6</sup>. L'évaluation du délai théorique raisonnable de traitement des requêtes, compte tenu de la procédure en vigueur, a également été soumise aux deux responsables précités et n'a soulevé aucune objection.

Des contacts ont, en outre, été pris avec les services correspondants de France, des Pays-Bas et de Suisse afin de réunir une documentation relative à leurs régimes particuliers d'aide financière aux victimes d'infractions.

Le rapport provisoire du contrôle a alors été établi et a donné lieu à un débat contradictoire avec la présidente de la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence en date du 14 février 2000.

Il convient de souligner la parfaite collaboration de la présidente de la Commission et des fonctionnaires que les délégués de la Cour ont rencontrés durant leur audit.

### 4 Réponse du ministre de la Justice

Le rapport d'audit a été adressé au ministre de la Justice en date du 1<sup>er</sup> mars 2000.

Suite à une lettre de rappel du 19 avril 2000, le ministre a communiqué son point de vue, par dépêche du 21 juin 2000<sup>7</sup> parvenue à la Cour le 23 juin 2000 et annexée au présent rapport. Il admet qu'un des objectifs du législateur, à savoir l'octroi d'une intervention financière rapide à la victime, ne semble pas vraiment atteint mais relève que la Commission fonctionne mieux depuis 1998, suite à la mise à sa disposition d'un personnel supplémentaire pour l'examen des requêtes et d'un matériel informatique adéquat.

<sup>6</sup> A l'issue de cette réunion, une documentation abondante a été mise à la disposition de l'équipe de contrôle; elle est venue compléter un ensemble de données récoltées au fil du temps auprès du secrétariat de la Commission.

<sup>7</sup> Datée par erreur du 21 mai 2000.

Quant aux recommandations fondamentales concernant une meilleure organisation du fonctionnement de la Commission, une amélioration de la procédure d'octroi de l'aide, la mise en œuvre d'une véritable procédure d'urgence et la possibilité d'imposer une obligation de résultat à la Commission dans la mesure où le problème de l'important arriéré des dossiers en attente de décision n'est guère résolu, elles n'ont pas fait l'objet d'un commentaire de la part du ministre de la Justice.

Pour le surplus, outre quelques précisions ou confirmations de détail, le ministre fait savoir qu'il adopte le point de vue de la Cour à propos de la liquidation des aides via l'intervention d'un comptable d'avances de fonds et fait part des réticences de son administration quant à la création d'un programme budgétaire distinct. Toutes ces questions sont traitées dans le corps du présent rapport.

## Chapitre 1

### Le fonctionnement de la Commission de 1987 à 1997

---

#### 1.1 L'organisation de la Commission

Jusqu'en 1997, la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence était composée d'une chambre néerlandaise et d'une chambre française. La planification des audiences a été établie sur la base d'une audience par mois pour chaque chambre.

Les membres qui siègent à la Commission ont pour charge d'instruire les dossiers de demande d'aide et de décider de l'octroi de ces aides. Ils exercent cette activité à titre complémentaire.

L'audit a montré que les contraintes professionnelles liées à l'activité principale des membres pèsent lourdement sur leur disponibilité pour le travail de la Commission. De plus, faute de candidats volontaires, une partie des membres sont désignés d'office. Enfin, l'ampleur des tâches à accomplir n'est pas toujours perçue clairement au moment de la désignation.

Un problème aigu lié à la composition de la Commission est apparu entre septembre et décembre 1995 : durant trois mois, en raison de la défaillance simultanée d'un membre effectif et de son suppléant, une des deux chambres de la Commission, la chambre néerlandaise, n'a pu siéger et aucune décision n'a donc pu être prise.

#### 1.2 L'absence d'un secrétariat propre

Entre 1987 et 1997, la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence n'a pas disposé d'un secrétariat propre<sup>8</sup>. Durant cette période, les tâches de secrétariat étaient accomplies par du personnel insuffisant en nombre, relevant du service d'étude du département de la Justice (jusqu'en septembre 1992) puis du secrétariat de la Commission pour la protection de la vie privée<sup>9</sup> (jusqu'en septembre 1997).

Cette circonstance a gravement pesé sur le fonctionnement de la Commission pendant cette période.

Par ailleurs, à la suite du nombre de plus en plus élevé de requêtes introduites, la charge de travail a progressivement été déplacée des membres de la Commission vers le personnel du secrétariat.

Un rapide survol de la situation entre 1993 et 1997 permet de constater que la Commission, par la voix de son président, n'est pas restée passive face à cette situation mais qu'elle s'est heurtée à une certaine inertie du pouvoir exécutif.

---

<sup>8</sup> Pour la clarté du texte, nous parlerons néanmoins du "secrétariat de la Commission" ci-après, mais il convient de garder à l'esprit qu'il s'agit d'un abus de langage pour la période qui précède septembre 1997.

<sup>9</sup> La Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et la Commission pour la protection de la vie privée étaient dirigées par le même président durant la période susvisée.

- En mars 1993, le personnel affecté aux tâches de secrétariat de la Commission se compose seulement de deux agents de niveau 2 : un statutaire et un contractuel. Ces deux agents relèvent d'un autre service (le secrétariat de la Commission pour la protection de la vie privée) et, à ce titre, ne consacrent qu'une partie de leur temps à la Commission. Devant cette situation, le président porte ce problème à la connaissance du ministre.
- En juillet 1993, le ministre promet, par une lettre adressée au président de la Commission, l'octroi de moyens humains et matériels, sur la base des décisions prises dans le cadre du plan pluriannuel pour la Justice<sup>10</sup>.
- Malgré un nouveau rappel pressant, justifié par une situation toujours inchangée, adressé au ministre entré en fonction en 1995, la situation ne s'améliore pas. Au contraire, elle s'aggrave pour deux raisons principales :
  - la répartition des tâches entre le secrétariat de la Commission et les membres de celle-ci est modifiée car ces derniers manquent de disponibilité. Les membres du secrétariat voient leur charge de travail augmenter fortement : ils sont investis, sous la responsabilité du président, de l'instruction, de la rédaction du projet de rapport et, à l'issue de l'audience, de la rédaction du projet de décision.
  - le travail du secrétariat est affecté par le congé de maternité du seul agent francophone et la volonté de départ de l'agent en place du côté néerlandophone.
- En octobre 1996, le président adresse à nouveau un courrier au ministre, dans lequel il décrit l'état de l'arriéré des requêtes en attente qu'il chiffre à plus de 500 dossiers ; il estime au mieux à six ans (au pire à douze ans, en cas de forte croissance du nombre de requêtes) le temps nécessaire pour résorber ce retard, si le fonctionnement de la Commission et de son secrétariat reste en l'état.

Pour sa part, le secrétariat a été presque inexistant du côté francophone durant plusieurs mois en 1996 ; la personne qui gérait seule les dossiers francophones depuis de nombreux mois étant indisponible, le travail a été laissé à un agent néophyte.

Le président fait dès lors une double proposition. Pour parer au plus pressé, il propose de diviser chaque chambre en deux sections, chacune d'elles mobilisant les membres effectifs et suppléants de la Commission. A plus long terme, il suggère la mise en place de six chambres<sup>11</sup>. Ces deux solutions nécessitent évidemment la mobilisation de plus de personnel pour le secrétariat de la Commission, ce qu'il faudra encore attendre une année entière.

- Fin 1996, le président de la Commission informe le ministre de la Justice que la Commission n'est plus en état d'aider les victimes dans un délai

<sup>10</sup> Lettre du 23 juillet 1993, référence 9/FG/93/ND/15.510 : "Dans le cadre du plan pluriannuel pour la Justice, j'ai obtenu qu'un crédit spécifique soit dégagé pour installer un secrétariat propre à votre commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Au surplus, des crédits de fonctionnement ont été prévus".

<sup>11</sup> C'est la solution qui sera finalement retenue lors de la réforme de la législation en 1997-1998.

raisonnable et réitère la demande d'installation sans délai d'un secrétariat propre composé de quatre juristes.

- En mai 1997, le ministre de la Justice, faisant part au président de la Commission d'un accord politique sur l'augmentation du nombre de chambres et du cadre du personnel, annonce qu'à court terme un effectif de douze personnes, dont six de niveau 1, sera mis à sa disposition. Cette nouvelle arrive à un moment où le travail de la Commission est quasi paralysé par le manque d'effectifs du secrétariat.
- A la fin de l'année 1997, les renforts arrivent effectivement, sous la forme de trois juristes francophones et deux juristes néerlandophones. De plus, un cadre propre est mis en place.

### **1.3 Les moyens matériels de la Commission et du secrétariat**

Pendant les premières années d'existence de la Commission, le personnel chargé d'effectuer son secrétariat disposait du matériel mis à sa disposition par le service d'étude du département de la Justice. Il s'agit alors du strict minimum nécessaire à la survie administrative de deux agents. Cette situation a perduré jusqu'à ce que le secrétariat de la Commission pour la protection de la vie privée prenne le relais en septembre 1992.

En 1994, du matériel informatique (quatre PC et quatre imprimantes matricielles) est réclamé par le président de la Commission ; ces besoins sont justifiés par la spécificité de la procédure, essentiellement écrite, relative au traitement des requêtes.

C'est seulement fin 1995 qu'un serveur, une imprimante laser et trois PC seront livrés. Cet équipement suffit alors pour couvrir les besoins des trois membres du secrétariat de la Commission "vie privée" chargés du secrétariat de la Commission d'aide aux victimes.

On remarque le retard mis à fournir à la Commission du matériel informatique, y compris les programmes d'application, alors que la nature de la procédure et le manque de personnel rendent impérative l'utilisation d'un tel matériel afin d'effectuer un travail rapide et efficace.

Par la suite, plusieurs demandes seront encore adressées au Centre de traitement de l'information du département de la Justice ; en fait, la croissance du parc informatique du secrétariat suivra le rythme de l'entrée en fonction des différents membres du personnel.

### **1.4 Les moyens d'information**

Une large diffusion de l'information concernant l'existence et le fonctionnement de la Commission constitue, pour les victimes, un gage d'accessibilité aux possibilités d'indemnisation. Les parlementaires se sont d'ailleurs inquiétés du manque d'information concernant les possibilités offertes par la loi du 1<sup>er</sup> août 1985. Une motion demandant, entre autres, d'accroître la notoriété du fonds<sup>12</sup> a pour cette raison été adoptée le 19 mai 1993 par la

<sup>12</sup> Chambre des représentants de Belgique - 48ème Législature - S.O. 1992-1993 - Annales – PLEN 19.05.93

Chambre des représentants. Pourtant, jusqu'en 1997, la publicité n'est assurée que par des canaux qui ne touchent pas directement le grand public, soit le rapport d'activités de la Commission et la diffusion de la jurisprudence.

#### 1.4.1 Le rapport d'activités

La Commission se fait connaître par la publication de son rapport d'activités. L'obligation de rédaction et de publicité de celui-ci résulte de l'insertion, par un arrêté royal du 26 mars 1991, d'une disposition complétant l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence<sup>13</sup>. Cette disposition prévoit l'obligation d'établir un rapport bisannuel.

Le rapport d'activités, publié pour la première fois en janvier 1992, a bénéficié d'une large diffusion, surtout au sein des autorités. Il a été transmis, entre autres, aux parlementaires, aux barreaux, aux membres du Forum national pour une politique en faveur des victimes, aux autorités judiciaires, à la presse, aux assistants sociaux chargés de l'accueil des victimes au sein des parquets et à leurs magistrats de liaison.

Depuis 1992, quatre rapports d'activités ont été publiés. La surcharge de travail affectant le secrétariat et le président de la Commission, ainsi que le temps mis par le Moniteur pour l'impression, entraînent également un retard dans la publication de ces rapports. C'est ainsi que le rapport concernant la période 1996-1997 n'a été publié qu'en septembre 1999, ce qui nuit à la réputation et à la transparence de ce service.

#### 1.4.2 La diffusion de la jurisprudence

Une certaine publicité est assurée via la publication de certaines décisions de la Commission dans des revues de jurisprudence<sup>14</sup>. Des décisions sont également disponibles dans la banque de données "Justel" mise à la disposition des fonctionnaires via le réseau FEDENET.

Par ailleurs, l'arrêté royal du 18 décembre 1986 attribue au secrétariat de la Commission une mission d'information : donner aux personnes qui le demandent des renseignements sur les conditions générales de l'aide ainsi que sur le déroulement de la procédure. Le manque d'effectifs du secrétariat a eu pour conséquence que cette tâche a été plus difficilement satisfaite.

### 1.5 Conclusion

Dix ans séparent le démarrage réel de la Commission, qui prononça ses premières décisions en 1988, et la constitution effective d'un secrétariat autonome et pourvu d'un personnel en nombre suffisant.

De 1993 à 1997, le pouvoir exécutif n'a guère prêté une attention prioritaire au fonctionnement de la Commission, bien qu'il ait été informé à maintes reprises de l'inexistence d'un secrétariat propre et des besoins en personnel de plus en plus pressants. Durant plusieurs années, l'accroissement de tra-

<sup>13</sup> Article 8, 4ème alinéa.

<sup>14</sup> Le Journal des procès n° 155 - 8 septembre 1989 - pp. 36 à 38, par exemple.

vail lié à une arrivée plus massive de requêtes n'a pas été accompagné de renforts. Toutefois, même dans l'hypothèse où ceux-ci auraient été accordés, on peut se demander si, au rythme d'une seule audience par mois et par chambre, la Commission n'aurait pas été rapidement confrontée à un encombrement des rôles.

L'organisation de la Commission a également dû subir les contraintes de ses membres dont l'activité principale restreint inévitablement, dans le chef de certains, la disponibilité pour la Commission.

Alors que la nature de la procédure et le manque de personnel rendent impérative l'utilisation d'un matériel informatique, cet équipement a été fourni tardivement.

Dans de telles conditions, il n'est pas étonnant qu'un important arriéré de dossiers se soit développé pour atteindre près de 900 requêtes à la fin de l'année 1997. Les victimes ont souffert de cette situation, en raison non seulement des délais d'attente des décisions mais également d'une information plus limitée à leur égard de la part du secrétariat.

Enfin, durant cette période, la Commission est restée une instance trop méconnue. Jusqu'en 1997, l'ensemble de la population n'était guère concerné par les deux moyens d'information utilisés : le rapport d'activités et la diffusion de la jurisprudence. Cette situation est regrettable puisque l'on n'est pas assuré que les intervenants de première ligne informent suffisamment les victimes à propos des possibilités d'aide.





## Chapitre 2

### La mise en place de la réforme et le fonctionnement de la Commission depuis 1998

---

#### 2.1 La mise en place de la réforme

Dès la fin des années quatre-vingts, les associations d'aide aux victimes (telles qu'*Aide et Reclassement* et *Slachtofferhulp Vlaanderen*) ont demandé d'adapter la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 et d'accélérer la procédure devant la Commission.

En 1993, l'expérience a conduit la Commission elle-même à se poser quelques questions sur la durée de la procédure. Des réunions de réflexion, associant le président et des membres de la Commission et du secrétariat, le cabinet du ministre de la Justice, le comité technique sur l'indemnisation des victimes et une association d'aide aux victimes, ont permis de tracer des axes de réforme en matière de procédure.

Le 19 mai 1993, la Chambre des représentants a adopté, en séance plénière, une motion demandant notamment que le fonctionnement du fonds soit adapté de manière à faciliter son utilisation, à écourter la procédure et à accroître la notoriété de celui-ci. Suite à l'adoption de cette motion, le Forum national pour une politique en faveur des victimes a été créé le 16 juin 1994. Celui-ci rassemble quinze instances dont les ministères de l'Intérieur, de l'Emploi et du Travail et de la Justice, la Commission, des ministères régionaux et communautaires et des associations d'aide aux victimes.

A la demande du ministre de la Justice, le Forum national a élaboré des propositions d'aménagement de la législation relative à l'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence. Certaines de ces propositions ont inspiré la réforme de 1997, mais d'autres n'ont pas été prises en compte.

Le Gouvernement déposa un projet de loi à la Chambre des représentants en date du 18 octobre 1996, plus de trois ans après la motion adoptée par cette dernière le 19 mai 1993, et après que le plan stratégique pour une politique en faveur des victimes, élaboré en juin 1996 par le Forum national, ait réaffirmé l'urgence de la réforme. Voté le 5 décembre 1996 par la Chambre des représentants, le projet de loi a été évoqué le 13 décembre 1996 par le Sénat et examiné par sa commission de la Justice les 7 et 28 janvier 1997.

Lors de la discussion générale devant cette commission, un des intervenants interrogeait le ministre de la Justice afin de savoir s'il ne convenait pas que la Commission demande elle-même les renseignements aux instances compétentes au lieu de charger les victimes de constituer leur dossier. A cette question, le ministre répondit que "l'examen d'une demande d'aide s'accompagne (...) inévitablement de formalités administratives" et qu'il "ne lui semble pas judicieux, pour cette raison, d'amorcer dans le présent projet une simplification radicale de la procédure". Plus loin, il estima que "les problèmes soulevés tiennent moins à la législation qu'au mode de fonctionnement de la Commission".

La réforme fut finalement entérinée par le vote des lois des 17 et 18 février 1997<sup>15</sup>. Ces deux lois ne sont entrées en vigueur que le 11 septembre 1997, jour de leur publication au Moniteur belge.

Cette publication fort tardive serait due à l'attente de l'adoption de l'arrêté modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, qui devait fixer le plafond d'aide pour les frais funéraires de la victime et l'élargissement de la Commission. Toutefois, cet arrêté royal modificatif n'étant pas prêt, il fut décidé de publier la loi sans plus attendre.

La publication de cet arrêté royal daté du 18 mai 1998 n'intervint finalement que le 19 juin 1998.

Entre-temps, en avril 1997, le Bureau ABC du ministère de la Fonction publique avait remis les conclusions d'une étude consacrée à l'arriéré croissant des dossiers introduits à la Commission. Les résultats principaux en étaient qu'il ne fallait plus perdre de temps pour mettre les renforts en place et que l'élargissement de la Commission à six chambres ne serait pas suffisant pour remédier au problème soulevé.

Les principales modifications introduites par les trois textes précités (les lois des 17 et 18 février 1997 et l'arrêté royal du 18 mai 1998) concernent l'élargissement de la Commission de deux à six chambres, l'assouplissement des conditions d'octroi des aides pour les victimes indirectes et des conditions de recevabilité pour les demandes d'aides d'urgence, l'extension de la gamme des dommages indemnifiables, le relèvement du montant maximal des aides<sup>16</sup>, la prolongation de un à trois ans du délai de forclusion et la possibilité pour les requérants d'être assistés devant la Commission par le délégué d'un organisme public ou d'une association agréée à cette fin par le Roi.

Il apparaît que la mise en œuvre de ces mesures législatives fut à nouveau fort lente. Comme pour la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 qui ne donna lieu aux premières décisions qu'en 1988<sup>17</sup>, la réforme de février 1997, qui repose sur des nécessités mises à jour dès 1993<sup>18</sup>, n'est pas complètement réalisée en

---

<sup>15</sup> Le projet initial fut scindé en deux lois. La première modifie les articles 30 et 34 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 portant des mesures fiscales et autres, en ce qui concerne l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. La seconde modifie d'autres dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 précitée.

<sup>16</sup> Qui passe de 2.000.000 à 2.500.000 francs pour l'aide principale et de 200.000 à 300.000 francs pour l'aide d'urgence.

<sup>17</sup> Le ministre de la Justice déclare, fin 1993 : "ceci constitue une fois encore un exemple de l'écart qui peut exister entre la décision et l'exécution de celle-ci". Sénat de Belgique - Doc 881-6 (1993-1994), session 1993-1994, 8 décembre 1993 - Projet de loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1994 - Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme CAHAY-ANDRE, p. 47.

<sup>18</sup> Le plan pluriannuel pour la Justice, qui court de 1993 à 1997, prévoit comme programme d'action, notamment le respect des victimes : "Outre l'optimisation des moyens dont dispose la commission, une modernisation de la législation du 1<sup>er</sup> août 1985 est nécessaire. Ainsi, l'exigence de constitution de partie civile pour être recevable à demander une aide provisionnelle devrait être assouplie; certaines modifications de procédure seront proposées (suppression du dernier mémoire, abrègement des délais); enfin, il faudra envisager d'étendre le champ d'application de la loi afin de permettre par exemple aux parents d'enfants assassinés d'y recourir également". Chambre des représentants - Doc 1164/16 -92/93 - Session ordinaire 1992-1993, 4 octobre 1993 - Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1994 - Note de politique générale du ministre de la Justice pour l'année budgétaire 1994, p. 23.

septembre 1999. Le ministre de la Justice demandait pourtant, le 16 février 1998, au secrétaire général du ministère de la Justice de tout mettre en œuvre afin que les dossiers soient traités en plus ou moins six mois.

## 2.2 Le fonctionnement de la Commission depuis 1998

### 2.2.1 L'organisation de la Commission

Devant la situation très préoccupante de l'arriéré de dossiers en attente de décision, les nouvelles dispositions légales entrées en vigueur le 11 septembre 1997 ont confié au Roi la mission de fixer le nombre de chambres composant la Commission. La mesure portant le nombre de chambres à six figure dans l'arrêté royal du 18 mai 1998 déjà cité.

La constitution de ces chambres fut fort lente. Les trois chambres néerlandophones ont seulement été constituées en avril et mai 1999 et siègent depuis lors. Du côté francophone, pour parer à la difficulté de recruter des magistrats de l'ordre judiciaire répondant à la condition de bilinguisme, une solution provisoire a été mise en œuvre. Elle consiste à faire présider deux chambres par la présidente de la Commission<sup>19</sup>. La troisième chambre francophone ne siège que depuis le mois de juillet 1999.

En ce qui concerne les membres effectifs, la composition des chambres néerlandophones est fixe. La charge de rapporteur au sein de celles-ci est répartie entre les membres. Ce n'est pas le cas du côté francophone où la composition des chambres est fonction de la disponibilité des membres et où la présidente de la Commission assume seule les fonctions de rapporteur, sa charge de travail étant de ce fait plus importante. Un alignement sur le modèle néerlandophone de chambres à composition fixe est prévu dès que toutes les chambres auront été constituées.

Par ailleurs, l'organisation du travail sera également uniformisée en s'inspirant notamment de la répartition des tâches entre le secrétariat et le président de la Commission, pratiquée pour les dossiers francophones. L'ensemble de ces mesures sera alors repris dans le règlement d'ordre intérieur de la Commission.

Ce règlement prévoit depuis l'origine deux audiences par mois et par chambre alors qu'elles se tiennent en moyenne au rythme d'une audience par mois pour chaque chambre. Cependant, durant les vacances judiciaires de 1999, ce rythme a été doublé du côté francophone. Cette mesure à caractère exceptionnel est une initiative de la présidente de la Commission qui souhaitait ainsi résorber l'arriéré des dossiers en langue française en présentant à l'audience ceux qui étaient en état, parfois depuis plusieurs mois. Dans la mesure du possible, cette expérience sera répétée durant les vacances de Pâques et les mois de juillet et août 2000<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Il s'agit d'une magistrate néerlandophone bilingue.

<sup>20</sup> Au rythme normal d'activité, à raison de 10 dossiers examinés par audience et d'une audience par mois pour chaque chambre, la Commission prendra 720 décisions par an, soit 654 dossiers terminés (puisque en moyenne chaque dossier nécessite 1,1 décision).

Selon la présidente de la Commission, la charge estimée de travail de chacun des membres (dans le cas d'une audience par mois et par chambre) varie de quatre heures par mois pour les membres "non rapporteurs" à environ seize heures par semaine pour la présidente (qui exerce la fonction de rapporteur dans tous les dossiers en langue française).

Les problèmes posés par le fait que les membres ont par ailleurs une activité principale limitant leur disponibilité au profit de la Commission ont été partiellement résolus par la réforme votée en 1997 qui offre la possibilité de faire appel à des fonctionnaires retraités et à des avocats honoraires. Ce recours s'est révélé positif en termes de nombre de candidats volontaires, de disponibilité pour le travail et de continuité lorsque les membres en place acceptent de poursuivre leur mandat après l'âge de la retraite. Par ailleurs, depuis la réforme de 1997, seuls les président et vice-présidents (ainsi que leurs suppléants), doivent encore justifier de la connaissance des deux langues.

### 2.2.2 Le secrétariat

Il existe un projet de cadre du personnel du secrétariat de la Commission qui comprend dix emplois répartis comme suit :

Conseiller	1
Conseiller adjoint	5
Chef administratif	1
Assistant administratif	3

Si ce cadre était adopté tel quel, il ne correspondrait pas aux besoins objectifs tels qu'ils se reflètent dans l'effectif actuel, composé de sept unités du niveau 1, quatre unités du niveau 2 et une unité du niveau 3<sup>21</sup>. Il convient également de préciser que les postes de conseiller et de chef administratif ne sont pas occupés.

En outre, un déséquilibre persiste entre les rôles linguistiques, notamment en ce qui concerne le statut des membres du personnel : si la majorité des néerlandophones sont statutaires (cinq sur sept), tous les agents francophones sont engagés comme contractuels, dont quatre sur cinq pour un contrat à durée déterminée (un an renouvelable). La Commission dispose en effet de la faculté de recourir à des agents contractuels afin de satisfaire des besoins en personnel exceptionnels et temporaires. Néanmoins, vu l'imposant arriéré de dossiers en attente, les modifications législatives rendant la matière plus complexe et la mise en place de six chambres au sein de la Commission, les personnes engagées ces dernières années ne peuvent pas être considérées comme affectées à des besoins "exceptionnels et temporaires".

Quoi qu'il en soit, le cadre organique, qui prévoit dix personnes, ne paraît pas suffisant pour assurer efficacement le secrétariat de toutes les chambres.

<sup>21</sup> On peut aussi se référer à la proposition de 1996 du président de la Commission de porter les effectifs du secrétariat à douze personnes dans le cas d'une mise en place de six chambres, ainsi qu'à la promesse du ministre de la Justice en mai 1997 (voir chapitre 1).

Outre le nombre d'agents composant le secrétariat, l'organisation du travail, la répartition des tâches entre le secrétariat et les membres de la Commission, ainsi que la formation des agents, jouent également un rôle important dans l'accomplissement des missions.

A cet égard, le manque d'uniformité dans la répartition des tâches, la lenteur de la mise en place des réformes et les problèmes engendrés par le manque chronique de personnel durant la période 1987-1997 constituent encore aujourd'hui des obstacles au bon fonctionnement du secrétariat.

S'il n'existe aucun ordre de service écrit relatif au traitement des dossiers, le personnel est toutefois soumis à des instructions générales qui lui sont communiquées oralement, ce qui paraît aisé vu le nombre restreint de personnes installées de surcroît sur un même plateau.

La répartition des tâches entre les agents est la suivante :

- un membre du personnel de niveau 1 exerce depuis plusieurs années un rôle de coordinateur. Il traite principalement l'établissement des statistiques, réalise le rapport d'activités, prépare le budget, assume le management lorsque la présidente est absente, supervise l'unité de la jurisprudence, ...
- les autres membres du personnel de niveau 1 traitent les dossiers de demande d'aide.
- le personnel de niveaux 2 et 3 exerce un travail d'exécution, comme collaborateurs actifs d'agents du niveau 1<sup>22</sup>.

La répartition des tâches entre le secrétariat et la Commission fait apparaître une différence entre les deux rôles linguistiques.

- Du côté francophone, le secrétariat peut, de sa propre initiative, entreprendre toutes les mesures d'instruction qui ne doivent pas être signées par le rapporteur (c'est-à-dire tout, excepté la demande d'expertise à l'Office médico-légal), et faire toutes les suggestions utiles au rapporteur, lequel a, de facto, délégué presque toutes les mesures d'instruction au secrétariat.
- Du côté néerlandophone, le secrétariat a un champ d'action plus limité puisqu'il doit pratiquement toujours attendre soit une initiative du rapporteur soit sa réaction à une question ou suggestion formulée par le membre du secrétariat en charge du dossier.

Par la suite, le secrétariat prépare le rapport, détermine les affaires qui peuvent être traitées à l'audience, élabore les projets de décision sur la base de la délibération et exécute les décisions.

Il apparaît donc que la répartition des tâches et le pouvoir d'initiative laissé au secrétariat varient selon le rôle linguistique, mais aussi selon le rapporteur en charge du dossier, ce qui ne manque pas d'entraîner des différences dans la procédure d'instruction des requêtes au sein de la Commission.

La présidente a cependant affirmé au cours du contrôle que, sur ce point, la situation serait éclaircie au début de l'année 2000 lorsque toutes les chambres seront en place depuis au moins quelques mois et qu'un bilan de

---

<sup>22</sup> A l'exception d'une personne qui exerce en fait des tâches de niveau supérieur.

la situation aura pu être fait. Elle veillera à uniformiser la manière de travailler des chambres, surtout en ce qui concerne les attributions du secrétariat comme signalé ci-dessus<sup>23</sup>.

Par ailleurs, c'est en contradiction avec une bonne gestion des services publics qu'il n'a pratiquement pas été pourvu au remplacement du personnel en congé de maternité. Tant et si bien que la section francophone du secrétariat a été largement déforcée entre le 15 mars et le 15 septembre 1999 (absence prolongée de quatre personnes sur les cinq agents, compensée par l'arrivée d'une seule personne).

En raison du manque d'effectifs, l'organisation du travail en cas d'absence prolongée d'un membre du personnel du secrétariat se réduit d'ailleurs généralement à une intervention des collègues de travail pour les tâches les plus urgentes (notification des documents déjà rédigés et finalisés, notification de la date de comparution du requérant à l'Office médico-légal, notification des mémoires ou de la convocation à l'audience). Ce n'est que fort exceptionnellement que les dossiers attribués à un collègue absent sont repris par d'autres membres du personnel.

Dans le contexte décrit, le personnel n'a eu aucune possibilité de formation interne ou externe spécialisée alors que, de l'avis des dirigeants de la Commission, une formation afin d'améliorer l'accueil et l'écoute de la victime serait utile.

En ce qui concerne les effectifs du secrétariat, le ministre signale, dans sa réponse, que les emplois prévus au cadre (10 agents) sont globalement occupés par du personnel statutaire (5) et contractuel (5 dans l'attente d'entrées en service de personnel statutaire) et qu'aucun titulaire d'emploi prévu au cadre n'est actuellement absent pour une longue durée.

### 2.2.3 Les moyens matériels

Au 1<sup>er</sup> décembre 1999, les douze agents disposaient, globalement, de deux imprimantes laser, d'un serveur et de douze PC, dont quatre étaient cependant dépassés. Ce matériel était connecté via un réseau interne au secrétariat.

Si tous les agents disposaient ainsi d'un ordinateur personnel, la situation était plus préoccupante en ce qui concerne les programmes dont ces PC étaient équipés et la mise en réseau de ceux-ci. En fait, seul un PC était doté d'un environnement convivial et était relié au réseau du département de la Justice et au réseau Internet.

Les moyens de la Commission sont donc restés longtemps insuffisants en ce qui concerne le matériel informatique.

Les besoins exprimés par la Commission en avril 1998, dans la perspective de la mise en place d'un secrétariat porté à douze personnes, étaient les suivants :

- le remplacement de quatre PC dépassés ;
- l'acquisition de deux nouveaux PC (dont un pour la présidente de la Commission et un pour l'informaticien qui serait chargé d'entretenir le réseau) ;

<sup>23</sup> Ces réformes internes sont le fruit de réunions de travail avec les présidents de chambres de la Commission (mai et octobre 1999) et avec le secrétariat (décembre 1999, février 2000).

- l’extension de la mémoire du serveur ;
- l’acquisition de divers logiciels.

Dans le courant du mois de décembre 1999, huit nouveaux PC ont été livrés. Ceux-ci sont équipés de programmes d’application modernes : tableur, traitement de texte, possibilité de consulter l’Internet via le réseau du ministère de la Justice. Une formation du personnel en informatique accompagne ces investissements depuis le début de cette année 2000.

La Cour tient à souligner que si les besoins en matériel ont été partiellement satisfaits, des problèmes restent néanmoins à régler :

- le serveur n’a pas été modernisé et les risques d’accident du réseau restent préoccupants ;
- un système de rappel automatisé n’a pas encore été mis au point ;
- la Commission n’a pas la possibilité d’accéder au Registre national.

Sur ce dernier point, la présidente de la Commission a signalé, lors de la réunion contradictoire, que la première demande a été adressée au secrétariat général du ministère de la Justice dans le courant du mois de septembre 1998.

Quant à l’accès de la Commission au Registre national, le ministre confirme, dans sa dépêche, que la demande d’autorisation a été introduite depuis quelque temps et qu’elle est soumise à l’examen des instances compétentes.

#### 2.2.4 Les moyens d’information

Les parlementaires ont insisté en 1993 pour que la Commission soit mieux connue. La réforme de la législation en la matière est accompagnée, dès 1997, d’une information plus large concernant ladite législation.

En janvier 1997, lors de la discussion du projet de loi modificative en commission de la Justice du Sénat, le ministre de la Justice annonce que le gouvernement a décidé d’affecter un crédit de 5 millions de francs à une campagne d’information sur le rôle du fonds à l’intention, entre autres, des magistrats, des avocats et des victimes.

Cette campagne d’information a été financée indirectement par le fonds organique<sup>24</sup>.

La réalisation de cette campagne de sensibilisation a coûté environ 3 millions de francs, auxquels il y a lieu d’ajouter les frais d’expédition. Elle s’est appuyée sur quatre publications :

- un folder reprenant les grandes lignes de la procédure : 400.000 exemplaires en ont été répartis entre les maisons communales, les bibliothèques, les centres publics d’aide sociale et les mutualités ;

<sup>24</sup> En effet, un crédit de 5 millions a été obtenu après désaffectation de ce montant du “fonds spécial pour l’aide aux victimes d’actes intentionnels de violence”. Vu l’importance du solde de ce fonds à l’époque (environ 700 millions), cette opération de désaffectation, opérée via l’adjonction d’un cavalier budgétaire au budget général des dépenses pour l’année budgétaire 1997 (art. 2.12.18), et qui respecte finalement la destination prévue pour les montants récoltés, paraît logique.

- une brochure pour le grand public, où celui-ci peut prendre connaissance des conditions légales à respecter pour l'obtention d'une aide. 183.750 exemplaires ont été répartis entre les tribunaux, les bureaux de police, la gendarmerie, les centres d'aide pour les cas de maltraitance d'enfants, les centres d'aide aux victimes, différentes A.S.B.L., les maisons de justice, les services de probation, les boutiques de droit, les ministères fédéraux et communautaires et le Forum national pour une politique en faveur des victimes ;
- une brochure pour les professionnels, contenant une version plus juridique de l'information, a été distribuée à raison de 12.630 exemplaires aux avocats, magistrats, maisons de justice, services de probation, centres d'aide aux victimes, ... ;
- enfin, des posters, au nombre de 2.627 exemplaires, ont été distribués dans les tribunaux, maisons de justice, bureaux de police, gendarmerie, centres d'aide aux victimes, maisons communales et bibliothèques<sup>25</sup>.

Suite à cette campagne, aucune étude d'impact ou de satisfaction auprès des victimes n'a été effectuée, que ce soit à l'initiative de la Commission ou du ministère de la Justice.

Depuis quelques mois, certaines informations concernant la Commission sont également disponibles sur le réseau Internet. Il s'agit essentiellement du contenu de la brochure "L'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence" et de l'adresse complète de la Commission.

Une utilisation plus intensive du réseau Internet permettrait sans doute une meilleure information de tous les intervenants dans la politique d'aide aux victimes. En effet, la banque de données la plus complète concernant la jurisprudence de la Commission est JUSTEL, mais celle-ci n'est accessible que via le réseau FEDENET alors qu'il serait utile que chacun puisse être informé des décisions prises par la Commission. On pense entre autres aux associations d'aide aux victimes qui devraient avoir un accès le plus large à cette jurisprudence. Comme déjà signalé, cette proposition se heurte actuellement au fait que le secrétariat de la Commission n'est relié ni au réseau Internet ni au réseau interne du département de la Justice.

## 2.2.5 Conclusion et recommandations

En ce qui concerne les effectifs du secrétariat, un cadre devrait être fixé conformément aux besoins objectifs évalués aujourd'hui à douze personnes par la Commission elle-même. Il conviendrait également de remédier au déséquilibre actuel entre agents statutaires et contractuels, tout en assurant une certaine pérennité à l'effectif francophone du secrétariat.

L'organisation du travail et la gestion des dossiers seraient améliorées si la répartition des tâches entre le secrétariat et la Commission figurait dans des instructions écrites uniformes.

Il conviendrait que les absences prolongées soient au moins en partie compensées par des renforts temporaires et que l'organisation du travail favorise le traitement des dossiers urgents par des collègues.

<sup>25</sup> Tous les exemplaires de ces différents documents n'ont pas été distribués. Des réserves sont disponibles, que l'on pourrait utiliser, notamment, pour déposer la brochure "grand public" dans les bureaux de poste afin d'informer l'ensemble de la population.



Quelques plages horaires pourraient être réservées aux membres du secrétariat désireux d'améliorer, par une formation adéquate, l'accueil et l'écoute des victimes.

La lenteur de la mise en place des chambres a eu également des répercussions sur l'organisation de la Commission, de sorte qu'une méthode de travail commune ne pourra voir le jour qu'au début de l'année 2000.

Le règlement d'ordre intérieur, à revoir dans les prochains mois pour réorganiser et uniformiser le travail des chambres, pourrait utilement prévoir les objectifs à atteindre par la Commission en termes de nombre de décisions à prendre en une année et en matière de résorption de l'arriéré des dossiers.

Il est encore recommandé d'envisager l'accès de la Commission au Registre national ainsi qu'une modernisation du serveur pour éviter un accident de réseau.

L'effort réalisé afin de mieux faire connaître la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 et les possibilités d'intervention financière de la Commission paraît significatif et a d'ailleurs porté des effets sensibles en 1998 (873 requêtes introduites cette année-là pour 391 en 1997). Néanmoins, la campagne de sensibilisation de 1997 ne devrait pas rester une initiative isolée, le souci d'information étant une préoccupation permanente.



## Chapitre 3

### L'analyse de la procédure d'octroi de l'aide principale

Après avoir étudié les ressources humaines, les moyens matériels et les modalités d'organisation du travail de la Commission, il s'agit maintenant d'analyser la procédure suivie pour le traitement des dossiers de requête.

Dans un premier temps, la Cour des comptes a calculé le délai moyen de traitement des requêtes, pour les aides à titre principal, tel qu'il ressort de la pratique actuelle des services de la Commission, au départ d'un large échantillon de dossiers récents. Les résultats obtenus ont été complétés et corroborés par une analyse de deux échantillons particuliers de dossiers<sup>26</sup>.

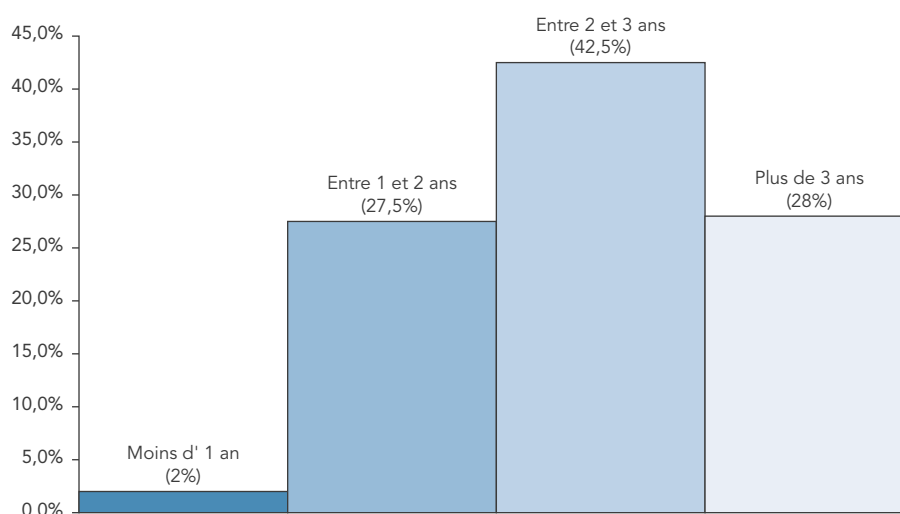
L'échantillon principal est constitué de 171 dossiers ayant fait l'objet d'une décision en 1998. Parmi ceux-ci, 110 dossiers ont été sanctionnés par l'octroi d'une aide à titre principal. L'examen de cet échantillon de dossiers nous a permis de tirer des conclusions tant en matière de délais moyens de traitement des requêtes qu'en ce qui concerne les délais et problèmes liés à chaque phase de l'instruction.

Le deuxième échantillon est composé de 45 dossiers introduits à la Commission en 1997 et 1998 et ayant fait l'objet d'une décision durant le premier semestre 1999. Le troisième échantillon comprend 18 dossiers entrés à la Commission avant le 1<sup>er</sup> janvier 1993, pour lesquels aucune décision définitive n'avait été prise au 1<sup>er</sup> juillet 1999.

#### 3.1 Les résultats globaux du dépouillement

L'examen des 110 dossiers qui ont fait l'objet d'une décision d'indemnisation à titre principal en 1998 fait apparaître que le délai moyen entre l'introduction de la requête et le versement effectif de l'aide principale au requérant, soit le temps de traitement d'une demande d'aide, est de 970 jours, c'est-à-dire près de 32 mois, ou encore plus de deux ans et demi. Les résultats de l'audit phase par phase sont examinés à la section 3 ci-après.

**Graphique 1 :** Délai de traitement des dossiers sanctionnés par une décision accordant une aide à titre principal en 1998 – Délai entre l'introduction de la requête et la date du versement de l'aide



<sup>26</sup> Pour une description précise des échantillons de dossiers, voir l'annexe - Méthode d'échantillonnage.

Le graphique de la page 27 permet de constater qu'à peine 30% des dossiers ont été traités en moins de deux ans, 42,5% de ceux-ci nécessitant entre deux et trois ans de procédure et 28% plus de trois.

Ces délais exagérément longs permettent d'ores et déjà de conclure qu'un des buts du législateur, à savoir aider rapidement les victimes, n'est pas atteint, alors que le plan pluriannuel pour la Justice de 1993 à 1997 stipule notamment que "le Gouvernement veillera tout particulièrement à contrôler la rapidité de l'intervention de la Commission ...".

Si beaucoup de pays sont confrontés à une augmentation significative des demandes d'aide au cours des dernières années, il faut souligner que les performances de deux pays voisins, exprimées en termes de délai de traitement des dossiers, sont nettement supérieures à celles de la Belgique :

- les Pays-Bas ont vu les délais de traitement passer d'environ 25 mois en 1993 à 10 mois en 1998, principalement grâce à la mise en place de chambres unipersonnelles dans certains cas<sup>27</sup> ;
- les délais relevés en France se situent aux alentours de 10 à 12 mois.

Le recours à l'octroi de provisions ou avances dans ces pays ainsi que la possibilité pour la victime d'introduire une requête, aussitôt après les faits, renforce encore l'écart constaté avec les délais moyens relevés en Belgique.

Il faut en effet ne pas perdre de vue que, pour la victime, à ce délai de deux ans et demi de procédure s'ajoutent encore trois années qui, en raison notamment des contraintes légales, se sont écoulées en moyenne entre l'acte intentionnel de violence et l'introduction de la requête.

L'analyse des dossiers a ainsi montré qu'une victime doit attendre en moyenne 2.116 jours, soit plus de cinq ans et demi après les faits, avant de recevoir une aide à titre principal.

La moitié des aides (56 dossiers sur 110) sont liquidées dans les cinq ans qui suivent la date des faits. Dans 10% des cas, un délai de plus de dix ans a été relevé.

Les raisons de ce délai, calculé au départ de l'acte de violence, qui donne à la situation vécue par la victime sa vraie dimension, seront examinées au chapitre 6.

### 3.2 Le délai théorique

La Cour des comptes a entrepris de déterminer l'origine de ce délai moyen de plus de deux ans et demi entre l'introduction d'une requête et le paiement de l'aide en examinant la procédure phase par phase. Les résultats de cette analyse sont repris à la section 3 ci-après. Elle a également examiné dans quelle mesure cette durée est liée aux problèmes d'organisation et de moyens évoqués dans le chapitre précédent. Pour ce faire, elle a essayé d'évaluer dans quel délai la Commission, dans l'hypothèse d'un fonctionnement performant et de ressources humaines et matérielles suffisantes, pour-

<sup>27</sup> Aux Pays-Bas, le Fonds qui traite les dossiers d'indemnisation est composé, depuis l'ajustement de la loi du 10 août 1994 dont l'objet était la résorption du retard, de deux types de chambres d'examen, à savoir des chambres unipersonnelles, chargées du traitement des dossiers les plus simples (75 à 80 % du total), et une chambre collégiale, chargée des dossiers plus complexes.

rait raisonnablement traiter une requête, compte tenu de la procédure prévue aujourd'hui par la loi et la réglementation. Le résultat de cette analyse, qui a été soumis à la présidente de la Commission et au fonctionnaire dirigeant le secrétariat sans susciter d'objection de leur part, fait l'objet de la présente section.

Il importe de souligner que ce concept de délai théorique raisonnable n'a pas pour but de déterminer si le délai moyen constaté dans la réalité est excessif ou critiquable, mais plutôt d'évaluer si les dispositions légales et réglementaires existantes, mises en œuvre dans des conditions optimales, permettent effectivement de rencontrer les objectifs généraux poursuivis par le législateur en matière d'octroi d'une aide financière aux victimes dans des délais satisfaisants.

Huit phases distinctes ont été isolées dans le traitement d'une requête, depuis l'instant où celle-ci est introduite au secrétariat de la Commission jusqu'au moment où le montant de l'aide est, le cas échéant, liquidé sur le compte du bénéficiaire.

Le législateur ne fixant des délais impératifs que pour les échanges de mémoires, une rapide description de chacune de ces phases est assortie, dans les autres cas, d'un commentaire sur le délai théorique jugé suffisant pour son accomplissement, eu égard aux obligations imposées par la législation et la réglementation et au vu des dossiers réels examinés par ailleurs. Les délais moyens ainsi définis restent indicatifs : ils ne sont utilisés que pour établir une durée théorique minimale pour l'ensemble de la procédure, dans de bonnes conditions de fonctionnement des services de la Commission.

#### **1<sup>ère</sup> phase : la prise en charge de la requête et la demande de renseignements complémentaires par le secrétariat**

La loi prévoit en son article 34, § 1<sup>er</sup>, que la requête doit contenir différentes informations et être accompagnée d'un certain nombre de pièces justificatives. C'est le secrétariat qui est chargé, en vertu de l'article 11 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986, de compléter le dossier en recueillant tous renseignements utiles auprès du requérant ou de son avocat. D'autres pouvoirs d'investigation sont réservés à la Commission en vertu de l'article 34, § 4, de la loi.

Concrètement, le secrétariat adresse au requérant au minimum un accusé de réception accompagné, le cas échéant, d'une demande de renseignements complémentaires.

Ce courrier devrait pouvoir être expédié rapidement, à tout le moins dans un délai d'un mois prenant cours à la date d'introduction de la requête au secrétariat.

#### **2<sup>ème</sup> phase : la transmission de la requête au délégué du ministre, la distribution de l'affaire et la désignation du rapporteur**

L'article 10 de l'arrêté royal prévoit que, dès réception de la requête, le secrétariat notifie celle-ci au ministre de la Justice. Le dossier étant constitué, le secrétariat le transmet au président de la Commission qui distribue l'affaire à l'une des chambres. Le président de cette chambre désigne alors un rapporteur chargé d'instruire le dossier.

Cette phase peut être accomplie en partie simultanément avec la première phase et ne dépend pas d'éléments externes à la Commission. Il doit donc être possible de la finaliser dans un délai de deux mois après la réception de la requête.

### **3<sup>ème</sup> phase : la demande et la réception du dossier répressif ou d'autres renseignements**

La loi prévoit en son article 34, § 4, que la Commission peut se faire communiquer une copie du dossier répressif (ainsi que requérir une enquête concernant les ressources, la situation matérielle et familiale du requérant et/ou de l'auteur des faits), moyennant l'autorisation du procureur général près la Cour d'appel ou de l'auditeur général.

Actuellement, cette phase ne peut que succéder à la désignation du rapporteur, à qui il appartient d'approuver la démarche. Néanmoins, le dossier étant préparé par le secrétariat, une lettre type peut y être jointe et soumise à l'approbation du rapporteur dès sa désignation. Dans ces conditions, la demande d'autorisation adressée au procureur général devrait intervenir dans les trois mois de la réception de la requête.

Quant au délai dans lequel une réponse doit être transmise à la Commission, il ne peut raisonnablement être fixé à moins de deux mois, à compter de la date de la demande, compte tenu du nombre d'intervenants sollicités (les magistrats, greffiers, gendarmes et policiers, et ce parfois dans plus d'un arrondissement judiciaire).

### **4<sup>ème</sup> phase : la demande d'expertise à l'Office médico-légal et la réception de son rapport**

La loi prévoit également que la Commission peut charger l'Office médico-légal de procéder à une expertise en vue de déterminer la durée et le taux de l'invalidité encourue par la victime.

On peut considérer que le délai pour ordonner une expertise ne devrait pas dépasser trois mois à dater de l'introduction de la requête, et ce, en suivant le même raisonnement que celui émis pour la demande de renseignements auprès du procureur général.

Quant au délai dont dispose l'Office médico-légal pour déposer son rapport, l'ordonnance prise par la Commission le fixe généralement à trois mois.

### **5<sup>ème</sup> phase : la notification de l'ordonnance invitant à conclure et l'échange des mémoires**

Une fois le dossier "en état", les parties (le délégué du ministre de la Justice et le requérant) sont invitées à conclure, en application de l'article 14 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986.

Cette invitation à conclure n'aborde nullement les problèmes soulevés par le dossier. Il semble donc raisonnable qu'elle soit notifiée dans les deux mois de la mise en ordre complète du dossier (ce délai est calculé à partir du moment où les derniers renseignements et documents utiles, évoqués ci-dessus dans les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> phases, sont réunis).

Pour l'échange des mémoires, des délais stricts sont prévus par l'article 14 de l'arrêté royal :

- le ministre a 30 jours, à partir de la notification de l'ordonnance par laquelle le rapporteur invite les parties à conclure, pour transmettre au secrétariat son mémoire en réponse ;
- le secrétariat notifie alors au requérant un exemplaire du mémoire en réponse ;
- celui-ci dispose d'un délai de 30 jours pour faire parvenir son mémoire en réplique au secrétariat ;
- un exemplaire en est transmis au ministre ;
- les parties ne peuvent accomplir ces actes de procédure après les délais prescrits ; toutefois, si les nécessités de l'instruction le justifient, ces délais peuvent être prorogés par ordonnance motivée du rapporteur sans qu'ils puissent excéder chacun 90 jours<sup>28</sup>.

#### 6<sup>ème</sup> phase : la rédaction et le dépôt du rapport

Dès la réception des mémoires, le secrétariat prépare un projet de rapport sur l'affaire qui est ensuite soumis au rapporteur.

Etant donné qu'il s'agit d'un simple résumé des éléments de la cause et de la procédure, ce rapport peut raisonnablement être déposé dans les deux mois suivant la date de dépôt du mémoire en réplique du requérant (ou de l'expiration du délai prévu pour ce dépôt).

#### 7<sup>ème</sup> phase : l'échange des derniers mémoires et la fixation de la date de l'audience

Le rapport est transmis aux parties qui peuvent réagir si elles le souhaitent.

L'échange des derniers mémoires est organisé par l'article 16 de l'arrêté royal :

- le ministre a 15 jours, à compter de la notification du rapport, pour déposer le dernier mémoire ;
- le secrétariat notifie un exemplaire de celui-ci au requérant ;
- le requérant a également 15 jours pour y répondre ;
- le rapporteur peut abréger ou prolonger ces délais si les circonstances de la cause le justifient.

A l'expiration de ces délais, le président de la chambre fixe le jour de l'audience<sup>29</sup>.

Un délai de deux mois semble suffisant pour la fixation de l'audience une fois que les délais d'échange de derniers mémoires ont expiré. En effet, le dossier est déjà instruit depuis de nombreux mois et les différentes phases

<sup>28</sup> Le recours à cette faculté est exceptionnelle. Il est également prévu à l'article 51 de l'arrêté royal précité que "en cas d'urgence, la chambre peut ordonner la réduction des délais prescrits pour les actes de procédure". Cette possibilité n'est jamais mise en application, sans doute par manque de connaissance de la réglementation de la part des requérants et des avocats.

<sup>29</sup> Les parties et leurs avocats sont avisés de la date de l'audience au moins 15 jours à l'avance.

décrites ci-dessus ont permis à toutes les parties et à la Commission d'avoir une bonne maîtrise du dossier. Elle dispose ainsi d'un exposé des prétentions du demandeur assorti des remarques du délégué du ministre de la Justice.

#### 8<sup>ème</sup> phase : du prononcé de la décision à la liquidation de l'aide

Après que le dossier a été débattu à l'audience, l'affaire est mise en délibéré jusqu'à la prochaine réunion de la chambre (c'est-à-dire durant à peu près un mois). Une décision est alors prise par la chambre. Cette décision doit encore faire l'objet d'une notification aux parties et au service de la comptabilité du département, lequel est chargé de liquider l'aide éventuelle au profit du requérant ou à un tiers si une procuration en bonne et due forme est déposée.

Aucun délai n'est prévu par les textes pour le déroulement de ces actes de la procédure. Les délais suivants paraissent néanmoins raisonnables :

- un mois à partir de l'audience pour prononcer la décision (dans les faits, une délibération a lieu le jour même de l'audience) ;
- un mois entre le prononcé de la décision et la liquidation effective de l'aide au requérant.

#### Au total

En résumé, compte tenu des contraintes imposées par le système mis en place par la législation et la réglementation, les requérants sont confrontés aux délais raisonnables suivants durant la procédure :

Phases 1 et 2	De l'introduction de la demande à la désignation du rapporteur	2 mois
Phase 3	Demande de renseignements auprès du Procureur général et réception de ceux-ci	3 mois
Phase 4	Demande d'expertise O.M.L et réception de celle-ci <sup>30</sup>	(1 mois)
Phase 5	Notification de l'ordonnance invitant à conclure	2 mois
	Echange des mémoires	2 mois
Phase 6	Rédaction et dépôt du rapport	2 mois
Phase 7	Echange des derniers mémoires	1 mois
	Fixation de l'audience	2 mois
Phase 8	Prononcé de la décision	1 mois
	Liquidation de l'aide	1 mois
<b>TOTAL</b>	<i>Sans expertise O.M.L</i>	<b>16 mois</b>
	<i>Avec expertise O.M.L</i>	<b>17 mois</b>

<sup>30</sup> L'expertise médico-légale est demandée seulement pour une partie des dossiers. Cette phase, de six mois maximum, peut se dérouler en parallèle avec les autres demandes de renseignements et documents dont la durée totale est évaluée à cinq mois. C'est pourquoi le délai qui est attaché à cette phase n'est compté qu'à concurrence d'un mois.



## Conclusion

Compte tenu des quelques délais de rigueur prévus par la réglementation, le modèle qui précède montre que la durée moyenne théorique de la procédure d'octroi d'une aide financière à titre principal, dans une hypothèse de fonctionnement performant des divers services concernés, est de l'ordre de seize ou dix-sept mois à partir de l'introduction de la requête. Cette évaluation a été jugée réaliste par la présidente de la Commission et le fonctionnaire dirigeant le secrétariat.

Cette durée est relativement longue au regard des objectifs généraux d'intervention financière rapide au profit des victimes préconisés par le législateur. Le ministre de la Justice avait lui-même, en février 1998, donné pour instruction au secrétaire général du département de tout mettre en œuvre pour que les dossiers soient traités dans un délai raisonnable d'environ six mois.

L'audit a cependant montré que la durée de la procédure est difficilement compressible et, dès lors, que son raccourcissement nécessiterait une révision fondamentale de la législation en vigueur.

Dans la réalité, les délais d'instruction et d'octroi des demandes sont d'ailleurs encore bien plus longs, ainsi qu'il ressort de la section suivante.

### 3.3 Les résultats du dépouillement phase par phase

#### 3.3.1 Examen de l'échantillon principal<sup>31</sup> (171 dossiers)

##### 1<sup>ère</sup> phase : la prise en charge de la requête et la demande de renseignements complémentaires par le secrétariat

Un délai théorique d'un mois a été jugé suffisant, à la section 2, pour que le secrétariat adresse au requérant un accusé de réception et/ou une demande de renseignements complémentaires.

Ce délai raisonnable maximum a été dépassé dans 12% des dossiers ayant fait l'objet d'une décision en 1998. Pour ces 12% de dossiers, le délai moyen est de trois mois avant que le secrétariat n'entame les premières démarches.

Ces chiffres ne peuvent masquer d'autres réalités importantes.

1. Il n'y a pas de procédure standardisée lorsque le secrétariat reçoit une requête ; il n'est pas prévu de délai maximum dans lequel le requérant doit avoir reçu au moins un accusé de réception de sa requête. Il existe cependant un certain nombre de lettres types qui couvrent la plupart des cas rencontrés.
2. Le secrétariat omet trop souvent de réclamer certains renseignements ou documents qui devront de toute façon être demandés au cours de la procédure, avec pour conséquence de retarder celle-ci.

<sup>31</sup> Pour une description des échantillons, voir l'annexe.

3. La progression du dossier est retardée lorsque le secrétariat doit obtenir l'autorisation expresse du rapporteur pour certains devoirs d'investigation et, qu'à cette fin, un échange de courriers s'impose avec celui-ci.
4. Lorsque le secrétariat requiert des informations pour compléter la requête, il n'est pas rare qu'il se heurte au silence de l'avocat ou du requérant. Cet incident est une cause de retard qui n'est ni imputable à la Commission ni à la procédure mise en place ; mais les rappels aux intéressés ne sont cependant pas toujours envoyés dans des délais raisonnables.

### **Recommandations**

Concernant la période qui suit directement l'introduction de la requête :

- un délai maximum, dans lequel le secrétariat serait tenu de se manifester auprès du requérant après l'introduction de sa requête, doit être imposé par le règlement d'ordre intérieur ;
- le traitement des requêtes devrait être standardisé via l'emploi d'une grille type qui permettrait de demander les renseignements et documents complémentaires sans risque d'oubli ;
- afin de régler en partie le problème du silence du requérant et/ou de son avocat, la Commission devrait faire appel à un(e) assistant(e) social(e) qui se chargerait de maintenir le contact avec le requérant et de faire rapport sur les difficultés auxquelles celui-ci se heurte. Cette mission pourrait être dévolue aux membres des services d'accueil établis au sein des parquets et tribunaux ;
- le secrétariat de la Commission devrait avoir accès au Registre national afin d'éviter les ruptures de contact dues à un changement d'adresse du requérant non communiqué à la Commission ;
- en cas d'absence de réponse, il y aurait lieu d'effectuer des rappels fréquents, auprès de la victime et de son conseil, en utilisant un système automatisé ;
- enfin, on pourrait éviter des retards dans la collecte des documents si les avertissements extraits de rôle, surtout lorsqu'ils datent de plusieurs années, étaient demandés à l'administration fiscale compétente plutôt qu'au requérant ou à son avocat (application de l'article 34, § 4, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi).

Dans un souci d'accélération de la procédure, il conviendrait d'envisager une modification législative afin d'investir le secrétariat des différentes habilitations dévolues à la Commission par l'article 34, § 4, de la loi.

**2<sup>ème</sup> phase : la transmission de la requête au délégué du ministre, la distribution de l'affaire et la désignation du rapporteur**

Le délai de deux mois jugé suffisant pour franchir ces étapes a été dépassé dans 12% des dossiers.

**3<sup>ème</sup> phase : la demande et la réception du dossier répressif ou d'autres renseignements**

Lorsque le dossier répressif est réclamé, sa demande devrait intervenir dans les trois mois de la réception de la requête par le secrétariat. Quant au délai

raisonnable dans lequel une réponse doit être transmise à la Commission, il a été évalué à deux mois.

Sur 171 dossiers, 112 ont fait l'objet d'une demande adressée au procureur général. Dans 35% des cas, le délai raisonnable pour requérir ce devoir d'instruction est dépassé. Pour ces derniers dossiers, le délai moyen est de neuf mois, ce qui est particulièrement long.

En ce qui concerne la transmission des renseignements à la Commission, on constate dans 39% des dossiers un dépassement du délai théorique évalué à deux mois ; le délai réel moyen atteint en effet six mois pour ces dossiers. Cet écart de quatre mois constitue une cause non négligeable de ralentissement du cours de la procédure.

Il a également été relevé que, dans certains cas, c'est l'original du dossier répressif qui est transmis à la Commission. Ces documents souffrent dès lors d'une disponibilité relative qui peut compliquer le traitement du dossier. Il va de soi qu'une simple copie des pièces les plus significatives permet à suffisance de se forger une opinion sur le dossier.

### **Recommandations**

Lorsque la consultation du dossier répressif est jugée nécessaire, la demande devrait être adressée au procureur général dans les trois mois de la réception de la requête.

Par ailleurs, une circulaire du ministre de la Justice devrait être envoyée aux procureurs généraux afin de redéfinir les exigences de la Commission, non seulement à propos des pièces qu'elle désire recevoir mais également des délais dans lesquels cette communication devrait intervenir.

Enfin, un système de rappels fréquents auprès des différentes autorités concernées devrait être mis en place.

### **4<sup>ème</sup> phase : la demande d'expertise à l'Office médico-légal et la réception de son rapport**

Lorsque la Commission estime qu'une expertise médico-légale doit être pratiquée, il est raisonnable que celle-ci soit ordonnée dans les trois mois de l'introduction de la requête. Quant au délai laissé à l'O.M.L pour examiner la victime et rédiger son rapport, celui-ci est fixé par l'ordonnance à trois mois dans la quasi totalité des cas.

L'expertise a été demandée à l'O.M.L dans 37 dossiers sur 171. Pour 45% de ceux-ci, le délai raisonnable pour ordonner l'expertise a été largement dépassé, le délai moyen pour ces dossiers étant en effet de treize mois<sup>32</sup>.

Rappelons que l'expertise médico-légale ordonnée par la Commission est gratuite et qu'il s'agit là d'un avantage accordé par le législateur aux victimes afin de pallier les éventuels problèmes d'impécuniosité auxquels elles sont confrontées. Lorsque, comme cela a été constaté dans certains dossiers, la Commission n'ordonne pas elle-même une expertise médico-légale parce que celle-ci a déjà été requise par le juge d'instruction ou le tribunal, le requérant ne bénéficie pas de cet avantage. Des problèmes matériels

<sup>32</sup> Le recours à l'O.M.L. résulte soit d'une décision du rapporteur, soit d'une décision de la Commission elle-même. Dans ce dernier cas, la demande d'expertise intervient plus tard.

dans le chef de ce dernier peuvent alors expliquer que le rapport médical de l'expert judiciaire se fait attendre et, lorsque la Commission se résout ensuite, en raison de ce délai, à recourir aux services de l'Office médico-légal, un temps précieux a déjà été perdu, ce qui retarde d'autant l'indemnisation de la victime par la Commission.

En ce qui concerne la remise du rapport, le délai de trois mois est dépassé dans 56% des cas, le retard moyen étant de deux mois et demi.

### **Recommandation**

La Commission devrait être attentive à demander le plus rapidement possible une expertise médico-légale lorsque le dossier introduit par le requérant en fait apparaître la nécessité, sans préjudice des expertises ordonnées par les tribunaux.

### **5<sup>ème</sup> phase : la notification de l'ordonnance invitant à conclure et l'échange des mémoires**

L'invitation à conclure devrait être notifiée dans les deux mois de la mise en ordre complète du dossier. Les délais concernant l'échange des mémoires sont prévus par la réglementation : un mois pour chacune des parties.

Pour 23% des dossiers, l'invitation à conclure (qui, pour rappel, ne contient aucun élément nécessitant une analyse des différents documents reçus) n'est prise par le rapporteur que six mois en moyenne après la réception des derniers renseignements consécutive aux devoirs d'investigation et d'instruction.

La phase d'échange des mémoires respecte en général les délais réglementaires (on ne rencontre que 6 dossiers dans lesquels l'avocat du requérant a demandé et obtenu une prolongation de délai pour le dépôt du mémoire), même si nous n'avons pas rencontré d'application stricte d'une décision de forclusion quand ces actes étaient déposés après l'expiration des délais prescrits.

Lors de la réunion contradictoire, la Présidente a fait remarquer que l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence ne prévoit pas de sanction à ce propos et que l'expérience démontre que, dans l'intérêt du dossier, il est préférable d'attendre les remarques des parties et le dépôt des pièces.

### **Recommandation**

Il conviendrait d'envoyer l'invitation à conclure le plus tôt possible après la mise en ordre complète du dossier.

### **6<sup>ème</sup> phase : la rédaction et le dépôt du rapport**

Pour cette phase, un délai de deux mois (d'ailleurs prévu par la réglementation dans le cadre particulier de la demande d'aide d'urgence) a été jugé suffisant<sup>33</sup>.

38,5% des dossiers de l'échantillon se caractérisent par un dépassement de ce délai ; le délai moyen pour ces dossiers est de huit mois.

<sup>33</sup> Pour rappel, il s'agit d'un simple résumé des éléments de la cause et de la procédure.

### *Recommandation*

Un délai raisonnable et suffisant de deux mois pour la confection du rapport et son dépôt pourrait être prévu par la réglementation, à l'instar du délai prévu dans le cas d'une demande d'aide d'urgence.

### **7<sup>ème</sup> phase : l'échange des derniers mémoires et la fixation de la date de l'audience**

Les délais concernant l'échange des derniers mémoires sont fixés par les textes légaux : deux semaines pour chacune des parties. Quant à l'audience, un délai théorique de deux mois a été estimé suffisant pour sa fixation une fois que les délais relatifs à l'échange des derniers mémoires ont expiré.

Dans bon nombre de cas, l'intérêt pour les parties de procéder au dépôt d'un dernier mémoire n'est pas apparu évident ; elles y renoncent d'ailleurs fréquemment<sup>34</sup>, soit parce qu'il n'y a rien à ajouter, soit dans le but d'accélérer la procédure.

Il a été constaté cependant que l'absence de derniers mémoires a, dans certains cas, plutôt ralenti la procédure car le secrétariat attend la réception éventuelle de ceux-ci, même après l'expiration des délais, pour fixer l'affaire à une audience.

Dans 33% des dossiers dépouillés, l'audience est fixée plus de deux mois après la réception du dernier mémoire ou l'expiration du délai de 15 jours ; pour ces dossiers, le délai moyen est de six mois. Cette étape finale de l'instruction est donc également une cause importante du retard dans le traitement des dossiers.

### *Recommandations*

Afin de garantir le traitement le plus rapide possible de la requête, la Commission devrait prendre des dispositions pour que la procédure soit poursuivie dès que le délai prévu par la réglementation pour le dépôt du mémoire en réplique a expiré.

A cet égard, la possibilité de supprimer la phase d'échange des derniers mémoires a déjà été évoquée dans le passé. Une modification de l'arrêté royal pourrait permettre qu'à l'avenir cette phase n'intervienne que sur réquisition du rapporteur ou sur demande de l'une des parties, dans les 8 jours de la communication du rapport qui leur serait alors faite simultanément.

L'arrêté royal pourrait également prévoir que l'audience devrait être fixée au plus tard dans les 60 jours suivant le dépôt du rapport ou, le cas échéant, des derniers mémoires.

### **8<sup>ème</sup> phase : du prononcé de la décision à la liquidation de l'aide**

Aucun délai n'est prévu par les textes pour le prononcé de la décision et la liquidation de l'aide. Il a néanmoins été estimé que les délais suivants sont raisonnables :

- un mois à partir de l'audience pour prendre la décision ;

<sup>34</sup> Des derniers mémoires ont été rendus dans 36 % des dossiers par le délégué du ministre et dans 25 % des dossiers par l'avocat du requérant.

- un mois entre le prononcé de la décision et la liquidation effective de l'aide au requérant.

En ce qui concerne l'ensemble des dossiers de l'échantillon principal (171 dossiers), le délai moyen entre l'audience et le prononcé de la décision est de 25 jours<sup>35</sup> ; ce qui semble être un délai incompressible vu que les chambres se réunissent généralement une fois par mois.

Pour les 110 dossiers parmi ceux examinés qui ont fait l'objet d'une décision accordant une aide en 1998, on constate un délai moyen de 67 jours entre la décision et la liquidation effective de l'aide. Le versement n'est jamais effectué dans le mois et 45% des requérants ont dû attendre plus de 60 jours.

Il apparaît donc qu'après le traitement de la requête par la Commission qui nécessite déjà une procédure longue, le paiement de l'aide par le département de la Justice requiert encore un délai de plus de deux mois.

Il convient de préciser à cet égard qu'un délai s'écoule entre la décision et la notification à la comptabilité principalement par le fait que, depuis 1997, la loi prévoit que l'aide doit obligatoirement être versée sur le compte du requérant (et pas sur celui de son avocat, sauf si le requérant introduit une procuration). Le secrétariat doit donc demander au requérant, lorsque la décision lui est notifiée, sur quel numéro de compte doit être versé le montant de l'aide et son éventuelle procuration, ce qui amène fréquemment une perte de temps dans la phase finale du traitement de la requête.

D'autre part, le délai qui s'écoule entre la notification de la décision au service de la comptabilité et le versement effectif s'explique par le parcours administratif auquel est soumise une ordonnance de paiement.

### **Recommandations**

Le secrétariat devrait demander, dans la convocation à l'audience, que lui soit communiqué le numéro de compte du requérant ou, le cas échéant, une procuration en faveur de l'avocat (en assortissant cette demande d'une restriction telle que "dans l'hypothèse où la Commission déciderait de vous accorder une aide, ...").

En ce qui concerne la procédure de paiement, la liquidation des aides financières par une ordonnance soumise au visa de la Cour des comptes pourrait être remplacée par le versement direct via un comptable du département alimenté par avances de fonds. Cette proposition est évoquée au chapitre 5.

Ces mesures devraient permettre de réduire le délai entre la décision et la liquidation au requérant à moins de deux semaines, à condition que le secrétariat notifie la décision au comptable immédiatement après le prononcé de la décision.

---

<sup>35</sup> Généralement, la chambre délibère le jour de l'audience et prononce sa décision à l'audience du mois suivant.

### 3.3.2 Examen des échantillons de corroboration

L'examen des deux échantillons de corroboration vise à vérifier si les constatations et recommandations résultant de l'étude de l'échantillon principal sont également valables pour des requêtes entrées plus récemment ainsi que pour des dossiers particulièrement anciens. Leur taille, plutôt réduite, ne permet cependant pas de tirer des conclusions en termes de délais globaux de traitement des requêtes.

#### Examen des décisions prises dans le courant du 1<sup>er</sup> semestre 1999 concernant des requêtes introduites en 1997 et 1998 (2<sup>ème</sup> échantillon – 45 dossiers)

L'étude de ces dossiers confirme la nécessité d'investir le secrétariat des différentes habilitations relatives aux pouvoirs d'investigation dévolus par la loi actuelle à la Commission et de mieux organiser la récolte des renseignements et documents complémentaires auprès du requérant. En effet, dans plus du tiers des dossiers, la demande de renseignements intervient trop tardivement et, dans un cas sur dix, des renseignements ont encore dû être demandés après le dépôt du mémoire en réponse du délégué du ministre de la Justice.

Le nombre de cas dans lesquels le dossier répressif est demandé trop tard (40% des dossiers) et/ou est reçu après un délai trop important (30% des dossiers) est comparable à celui relevé pour l'échantillon principal, tandis que les délais moyens relevés pour les dossiers accusant ce type de retard se sont quelque peu réduits.

On note encore que, dans un cas sur dix, le délai de deux mois considéré comme suffisant pour la rédaction et le dépôt du rapport a été dépassé (le délai moyen pour ces dossiers étant de quatre mois).

Enfin, et c'est le résultat le plus significatif de l'étude de cet échantillon, deux tiers des dossiers dépouillés ont souffert d'un retard en ce qui concerne la fixation de l'audience ; le délai moyen pour ces dossiers étant de cinq mois et demi entre la notification du rapport (ou le dépôt du dernier mémoire en réplique) et le jour de l'audience.

A l'exception de ce dernier point, la situation générale paraît un peu meilleure que celle exposée pour les dossiers de l'échantillon principal, mais l'analyse ne concerne ici qu'une faible partie des dossiers introduits en 1997 et 1998, celle qui a été traitée le plus rapidement.

#### Examen des dossiers entrés à la Commission avant le 1<sup>er</sup> janvier 1993 dans lesquels aucune décision n'avait encore été prise au 1<sup>er</sup> juillet 1999 (3<sup>ème</sup> échantillon – 18 dossiers)

Le dépouillement des dossiers constituant cet échantillon a donné lieu à plusieurs constatations.

Lors de la première phase de la procédure, durant laquelle le secrétariat doit compléter la requête, la demande de renseignements est intervenue tardivement pour un quart des dossiers.

Pour les demandes adressées aux procureurs généraux, sur 15 dossiers, 9 demandes ont été adressées trop longtemps après le dépôt de la requête (trente-sept mois en moyenne) et, pour la même proportion de dossiers, la réponse a été transmise dans un délai qui dépasse le délai suffisant de deux mois précédemment défini (le délai moyen est de sept mois pour ces dossiers).

La rédaction du rapport a tardé pour 4 dossiers, un délai moyen de réalisation de huit mois ayant été nécessaire et, dans un nombre équivalent de dossiers, le secrétariat n'a pas fait assez usage de rappels pour pallier l'inertie du requérant ou de son avocat.

Enfin, il y a lieu de relever que le temps mis par la Commission pour demander des renseignements dépend également de l'influence de plusieurs paramètres qui lui sont extérieurs :

- pour 4 des 18 dossiers, le retard est principalement imputable au requérant ; ce qui renforce l'idée que la Commission devrait se faire aider par un(e) assistant(e) social(e) dans ses relations avec les victimes en vue de remédier aux ruptures de contact ;
- dans 10 cas, des lenteurs constatées sont imputables à l'absence de réaction de l'avocat, sans préjudice d'autres causes de retard concurrentes ;
- dans 3 cas enfin, c'est le déroulement de la procédure au pénal ou au civil qui a entraîné un retard dans le traitement de la requête.

Ces différentes causes de retard, qui ne sont pas imputables à la Commission, peuvent se cumuler et intervenir à tout moment dans le traitement de la requête.

L'examen de ces deux échantillons de corroboration renforce certaines recommandations émises précédemment et qui concernaient le recours à un(e) assistant(e) social(e), l'envoi d'une circulaire aux procureurs généraux (à propos de la forme et des délais de transmission des renseignements demandés) et, enfin, l'indication dans la réglementation du délai dans lequel l'audience doit être fixée.

### 3.3.3 Conclusion et recommandation

L'examen de ces trois échantillons, représentant quelque 250 dossiers, a mis en évidence diverses causes de retard et de lenteur qui ont eu pour effet que la durée réelle de traitement des requêtes est longue (trente-deux mois) et atteint deux fois le délai théorique requis pour mener à bien les actes de procédure imposés par la réglementation (seize ou dix-sept mois).

L'analyse, phase par phase, a permis de préciser ces causes mais aussi de proposer diverses recommandations afin d'y porter remède.

D'une manière plus générale, la Cour des comptes estime que des objectifs, en termes de délai moyen de traitement des requêtes, devraient figurer dans le règlement d'ordre intérieur de la Commission, en tenant compte des diverses contraintes imposées par la procédure actuellement en place.



## Chapitre 4

### La procédure d'urgence

---

La loi du 1<sup>er</sup> août 1985 prévoit que, lorsqu'un retard dans l'octroi de l'aide peut causer un préjudice important à la victime, une aide provisionnelle, appelée aide d'urgence depuis 1997, peut être accordée par la Commission. Elle ne peut être demandée qu'une seule fois et son montant ne peut être supérieur à 300.000 francs. La victime peut en effet, à la suite de l'acte de violence qu'elle a subi, être privée du jour au lendemain de toute capacité de travail et souffrir rapidement d'un manque de revenus. De même, la mise en œuvre immédiate d'une thérapie coûteuse peut s'avérer nécessaire afin de remédier à un traumatisme psychologique important.

D'une manière générale, l'organisation d'une procédure de cet ordre est essentielle, puisqu'elle est susceptible de porter remède aux difficultés inévitables que pose l'octroi rapide d'une aide financière définitive, qui suppose le plus souvent un examen minutieux du respect des conditions légales d'octroi, ainsi que de la situation concrète de la victime. Pour atteindre cet objectif d'intervention rapide, il est toutefois nécessaire que cette procédure d'urgence assure que soit versée à la victime une première aide financière dans un délai très court, de l'ordre de quelques semaines.

Certaines législations étrangères organisent une intervention de ce type en cas d'acte intentionnel de violence.

Ainsi, l'article 706.6 du code de procédure pénale français prévoit que le président de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions, instituée dans le ressort de chaque tribunal de grande instance, peut accorder une ou plusieurs provisions en tout état de la procédure. Il se doit alors de statuer dans un délai d'un mois à dater de la demande de provision par la victime.

La loi suisse sur l'aide aux victimes d'infractions prévoit qu'une provision peut être accordée :

- après un examen sommaire de la demande ;
- en cas d'urgence pécuniaire ou lorsqu'il n'est pas possible de déterminer dans un bref délai avec une certitude suffisante les conséquences de l'infraction.

Certains cantons ont par ailleurs obligé les autorités administratives à statuer "dans les meilleurs délais" sur la demande d'aide provisionnelle, l'un d'entre eux prévoyant même un délai de réponse maximal de 10 jours (canton de Zoug).

Enfin, aux Pays-Bas, une avance peut être accordée sur l'aide principale, lorsqu'il apparaît que la demande semble répondre d'assez près aux critères d'octroi mais que l'importance du dommage n'est pas encore bien définie. Cette pratique, qui semble appliquée de façon assez courante, reste néanmoins conditionnée à la justification d'une situation d'urgence et à l'impossibilité d'une décision définitive à court terme.

La procédure légale appliquée en Belgique ne permet pas de répondre à ces exigences d'interventions rapides inhérentes au traitement de certaines situations de détresse. En effet, les règles de procédure prévues pour l'octroi d'une aide d'urgence ne sont pas très différentes de celles imposées à

une aide principale, au point que l'usage de cette possibilité reste assez limité.

#### 4.1 La procédure légale<sup>36</sup>

La procédure d'octroi d'une aide d'urgence ne varie que très peu par rapport à celle relative à l'aide principale. Les seules différences sont les suivantes :

- la requête peut être introduite dès que la victime a porté plainte ;
- les délais prévus pour déposer les différents mémoires ne peuvent être prorogés ;
- le rapport doit être déposé par le rapporteur dans les deux mois du jour où il est en possession des conclusions et des pièces à l'appui de celles-ci ;
- la décision est rendue dans les deux mois de la clôture des débats ;
- la Commission a la possibilité de charger un expert de faire verbalement rapport à l'audience.

Dans les faits, l'avantage lié à ces nuances n'est pas évident :

- les délais relatifs à l'échange des mémoires, qui ne peuvent être prorogés en cas d'urgence, sont pratiquement toujours respectés dans le cas des demandes d'aide principale ;
- le rapport, simple résumé des éléments de la cause et de la procédure, devrait être déposé dans les deux mois pour tous les types de demande ;
- la décision est toujours rendue dans les deux mois de la clôture des débats ;
- la possibilité de charger un expert de faire rapport oralement n'est jamais utilisée.

La seule variante importante ne concerne donc que la condition de recevabilité. En effet, depuis la réforme de 1997, l'aide d'urgence peut être demandée dès après l'introduction d'une plainte. Le requérant ne doit donc plus se constituer partie civile avant d'introduire une demande d'aide d'urgence.

Dans le chapitre précédent, consacré aux aides principales, un délai théorique raisonnable a été établi pour l'accomplissement de l'ensemble de la procédure. Les quelques aménagements que la loi prévoit dans le cas d'une aide d'urgence ne permettent pas de réduire ce délai théorique de manière très significative.

<sup>36</sup> Article 36 de la loi du 1er août 1985 et articles 39 à 42 de l'arrêté royal du 18 décembre 1986.

## 4.2 Les délais

Parmi les 171 dossiers examinés dans le cadre du premier échantillon décrit au chapitre précédent, 39 contenaient une demande d'aide d'urgence. Sept d'entre eux ont donné lieu à un désistement ou ont été clôturés par le décès de la victime. Il n'a jamais été statué sur 14 dossiers, l'aide principale ayant été accordée aux requérants avant que la Commission n'ait pu statuer sur l'aide d'urgence. Deux demandes ont été jugées non fondées et 16 aides d'urgence ont effectivement été octroyées.

Pour ces 16 dossiers, le délai moyen de traitement entre l'introduction de la requête et la décision a atteint quinze mois et demi. En moyenne, plus de quatre ans séparent ces décisions d'octroyer une aide de l'acte intentionnel de violence.

Si ce délai moyen de quinze mois et demi se révèle sensiblement meilleur que celui constaté à propos des aides principales (vingt-neuf mois entre l'introduction de la requête et la décision d'octroi), il ne faut cependant pas perdre de vue qu'il est calculé en ne prenant en considération que les 16 dossiers qui ont abouti et que pour 14 autres dossiers, l'aide d'urgence n'a pas été accordée avant l'aide principale, ce qui relativise sérieusement la performance de cette procédure d'urgence.

Quoi qu'il en soit, la Cour estime que le délai constaté dans les dossiers analysés reste largement excessif par rapport au but poursuivi par cette procédure particulière.

## 4.3 Conclusion et recommandation

L'audit a montré que le délai nécessaire pour faire aboutir une requête d'aide d'urgence ne répond manifestement pas aux objectifs poursuivis par ce type d'intervention.

La Cour des comptes recommande dès lors d'envisager la mise en œuvre d'une procédure d'examen accélérée. Si l'on s'inspire des expériences étrangères étudiées, deux voies s'offrent au Législateur : l'attribution d'avances provisionnelles décidée par la chambre saisie de la demande d'aide ou la simplification radicale de la procédure d'octroi d'une aide d'urgence qui devrait s'inspirer de la procédure en référé, comme les recommandations de janvier 1996 du Forum national pour une politique en faveur des victimes le faisaient déjà observer.



## Chapitre 5

### Les aspects budgétaires

Dans ce chapitre, sont formulées des propositions de réforme de nature à mieux respecter la notion légale de budget par programme et à améliorer la qualité de l'information relative à la consommation des crédits et à la situation du fonds organique. A propos de celui-ci, les moyens actuellement disponibles pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence ne peuvent être valablement appréciés sans que l'on ait à l'esprit l'existence d'un arriéré de dossiers non encore sanctionnés par une décision.

#### 5.1 Le coût lié au fonctionnement de la Commission

Comme la Commission n'a pas de budget propre, ses frais de personnel et de fonctionnement sont imputés sur les allocations de base 01.11.03, 01.11.04, 02.12.01 et 02.74.01 du programme de subsistance de la division organique 40 (administration générale) du ministère de la Justice. Ainsi englobé dans les dépenses de l'administration centrale de ce département, le coût de fonctionnement de la Commission est difficile à déterminer. Ni la présidente de la Commission ni le secrétariat ne sont à même de communiquer des renseignements précis et complets à propos de ce coût. Par ailleurs, le service de comptabilité du département, interrogé sur ce point, n'a pu fournir aucune précision au cours du contrôle.

#### 5.2 Le fonds organique

##### 5.2.1 La nature des dépenses effectuées sur le fonds

Pour rappel, la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 institue, en son article 28, un "fonds spécial pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence" alimenté par les contributions versées par les condamnés à une peine principale criminelle ou correctionnelle.

Les lois coordonnées sur la comptabilité publique permettent, depuis 1989, de créer, par une loi organique, des fonds budgétaires en affectant à des dépenses dont elle définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des Voies et Moyens<sup>37</sup>. Les autorisations de dépenses (crédits variables) dépendant au jour le jour des recettes effectivement perçues, il est primordial de disposer d'une évaluation permanente des dépenses à couvrir et de la perception des recettes affectées, toute rupture d'équilibre structurelle entre les unes et les autres ne pouvant être compensée, en l'occurrence, que par une majoration de la contribution des condamnés.

Les dépenses du fonds consistent exclusivement en aides d'urgence, aides ou compléments d'aides, payés depuis 1991 par ordonnances ordinaires, soumises au visa préalable de la Cour des comptes. Un crédit à charge du fonds organique a été imputé à cette fin sur l'allocation de base 03.34.22 de la division organique 40 de la section "ministère de la Justice" du budget de l'Etat.

<sup>37</sup> Lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, article 45.

## 5.2.2 Les réserves du fonds

Le tableau suivant présente l'évolution des recettes, des dépenses et du solde de ce fonds depuis sa création effective en 1988.

Année	Recettes (imputées)	Dépenses <sup>38</sup> (ordonnancements)	Solde en fin d'année
1988	38.094.209	0	38.094.209
1989	63.143.742	6.639.716	94.598.235
1990	54.746.626	8.025.854	141.319.007
1991 <sup>39</sup>	61.451.124	10.224.348	62.545.783
1992	62.996.951	29.251.382	96.291.352
1993	67.594.826	29.114.781	134.771.397
1994 <sup>40</sup>	139.494.650	46.395.720	227.870.327
1995 <sup>41</sup>	186.418.667	62.432.274	351.856.720
1996	227.510.026	47.231.220	532.135.526
1997 <sup>42</sup>	220.256.632	52.966.854	694.425.304
1998	228.774.796	99.907.599	823.292.501
1999 <sup>43</sup>	236.000.000	170.000.000	889.300.000
2000	242.000.000	250.000.000	881.300.000

On voit que le solde du fonds augmente chaque année en raison de l'excédent des recettes par rapport aux dépenses, les prévisions pour 2000 échappant toutefois à cette tendance.

L'excédent avait atteint, en 1991, un niveau tel qu'une partie des moyens du fonds a été désaffectée, sans influence néanmoins sur le fonctionnement du régime d'aide aux victimes.

La progression du solde devrait être freinée en 1999 grâce à l'installation progressive des nouvelles chambres et à l'augmentation du nombre de décisions qui en résulte.

Même si la possibilité d'une diminution importante du solde du fonds semble encore lointaine, le pilotage du système, reposant sur l'indispensable équilibre entre les dépenses effectuées et les recettes perçues, nécessite néanmoins la prise en compte de l'important arriéré de dossiers non

<sup>38</sup> Les dépenses de l'année ne correspondent pas toujours au total des montants qui font l'objet d'une décision pendant l'année puisque, vu le délai mis pour liquider les aides après la décision, pratiquement toutes celles accordées à partir du mois de novembre sont liquidées sur le budget de l'année suivante.

<sup>39</sup> En 1991, 130.000.000 de francs ont été désaffectés du fonds et enregistrés parmi les recettes générales de l'Etat.

<sup>40</sup> La contribution des condamnés à une peine principale criminelle ou correctionnelle est doublée (article 3 de la loi du 24 décembre 1993). En outre, il y a une augmentation des décimes en matière pénale (de 990 à 1490).

<sup>41</sup> Nouvelle augmentation des décimes, portant ceux-ci de 1490 à 1990.

<sup>42</sup> En 1997, un montant de 5.000.000 de francs a été désaffecté du fonds afin de financer une campagne visant à informer la population et les professionnels de l'existence de la Commission et des possibilités d'indemnisation offertes - voir chapitre 2.

<sup>43</sup> Les chiffres de recettes, dépenses et solde en fin d'année pour 1999 sont ceux prévus par le budget ajusté des dépenses pour cette année et figurant tels quels dans le projet de budget initial pour 2000.

encore arrivés dans la phase décisionnelle, lesquels obèrent virtuellement une partie du solde du fonds. A cet égard, il est utile de rappeler qu'au 31 décembre 1999, le nombre de dossiers constituant ledit arriéré s'élevait au total à 1879, soit 58% des dossiers introduits à la Commission depuis 1985.

### 5.3 Recommandations

#### 5.3.1 Créer un programme distinct

La Cour des comptes recommande de créer un programme budgétaire distinct pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence au sein de la section "ministère de la Justice" du budget général des dépenses de l'Etat. Celui-ci comprendrait à la fois le fonds organique (consacré exclusivement aux aides et, le cas échéant, aux campagnes de sensibilisation et d'information à propos de ce régime<sup>44</sup>) et des crédits ordinaires (destinés aux frais de personnel et de fonctionnement de la Commission). Ceci permettrait d'avoir une meilleure appréhension de cette politique spécifique et de la rendre plus transparente.

Les notes justificatives de ce programme pourraient mentionner l'ensemble des ressources requises permettant d'atteindre un ou plusieurs objectifs donnés, c'est-à-dire un certain niveau de service exprimé au travers d'actions que l'administration se propose d'accomplir. Les moyens utilisés, qu'ils soient en effectifs humains, en matériel ou en ressources financières, seront chiffrés et détaillés. Enfin, dans ces notes, pourrait figurer un système de mesure des performances permettant d'apprécier l'éventail des prestations à fournir, la quantité de celles-ci et le délai de réalisation.

Par ailleurs, il conviendrait d'envisager de modifier la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires afin d'affecter également les recettes résultant de la mise en œuvre de l'article 38 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 (procédures de subrogation et de remboursement) au fonds organique.

Dans sa réponse, le ministre admet que la création d'un tel programme rentre dans la philosophie d'un budget par programmes, mais signale que son département montre une certaine réticence à procéder à cette opération car "le maintien du bon fonctionnement de la Commission pourrait nécessiter un plus grand besoin en personnel et une adaptation en moyens de fonctionnement". Dans ce cas, explique le ministre, une redistribution des crédits en vue d'une adaptation de ceux-ci aux besoins réels exigerait une intervention du législateur.

La Cour des comptes ne peut se rallier à cette argumentation. En effet, en ce qui concerne les dépenses de personnel, le budget général des dépenses de l'Etat comprend depuis de nombreuses années une disposition particulière précisant que "*par dérogation à l'article 15 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, les allocations de base relatives aux rémunérations et allocations généralement quelconques "11 03 – Personnel statutaire définitif et stagiaire" et "11 04 – Personnel*

<sup>44</sup> L'imputation de ces dernières dépenses suppose que soit modifié le tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires.

*autre que statutaire", peuvent être redistribuées uniquement entre elles au sein d'une même section du budget".* Quant aux frais de fonctionnement, c'est l'article 15 précité qui permettrait de résoudre un éventuel manque de crédits disponibles. Ces contraintes sont donc toutes relatives et en tout cas compatibles avec une gestion budgétaire normale. La Cour maintient donc que seule la création d'un programme distinct permettrait de mettre pleinement en œuvre le principe de spécialité budgétaire.

### **5.3.2 Accroître la qualité de l'information budgétaire de la Commission**

Tant la Commission que son secrétariat doivent avoir accès à la base de données budgétaires de la Trésorerie ou du ministère de la Justice afin de connaître rapidement et à tout moment les moyens encore utilisables. Ce pilotage budgétaire est un outil de gestion d'autant plus précieux en cas de diminution significative des réserves, liée à une résorption éventuelle de l'arriéré des dossiers.

A ce propos, le ministre signale, dans sa réponse, que des contacts sont à prendre avec l'administration de la Trésorerie.

### **5.3.3 Payer les aides par un comptable d'avances de fonds**

Enfin, la Cour des comptes recommande d'envisager de liquider les aides en recourant à un comptable d'avances de fonds.

Cette procédure, abandonnée en 1991, suite à la transformation du fonds en fonds organique, offrirait à la Commission un suivi plus aisé de l'utilisation des crédits grâce à la tenue des comptes qu'implique l'existence d'un comptable et permettrait surtout d'accélérer la liquidation des aides en faveur des victimes, comme signalé au point 3.3.1.

La désignation d'un comptable d'avances de fonds nécessite bien entendu l'insertion d'un cavalier budgétaire ad hoc dans le budget général des dépenses.

Dans sa réponse susmentionnée, le ministre se rallie à la suggestion de la Cour. Il précise qu'une décision doit encore être prise quant à la désignation de ce comptable.



## Chapitre 6

### Les problèmes juridiques

Ce chapitre a pour objet d'examiner quelques problèmes juridiques relevés au cours du contrôle, en ce qui concerne l'application de la législation relative à l'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence. Il propose également certaines pistes de réflexion afin de remédier à ces problèmes.

#### 6.1 La Convention européenne

Les principes directeurs relatifs au dédommagement des victimes d'actes intentionnels de violence sont énoncés, au niveau européen, par la "Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes". Cette Convention a également pour but d'assurer la coopération entre les parties dans ce domaine. Ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 24 novembre 1983, elle a été signée par la Belgique en date du 19 février 1998 mais n'a toujours pas été ratifiée.

Cette absence de ratification pose notamment le problème de l'indemnisation des Belges victimes d'infractions dans des pays liés par la Convention mais qui ne font pas partie de l'Union européenne. Si ceux-ci n'ont pas prévu une clause permettant d'aider les étrangers en séjour régulier sur leur sol, les Belges ne peuvent bénéficier du régime d'aide mis en place.

#### 6.2 Les procédures de subrogation et de remboursement

Le rapport explicatif de la Convention européenne dont question ci-dessus prévoit que l'impossibilité d'indemnisation intégrale de la victime à un autre titre (par l'auteur des faits, une assurance, etc.) est une condition préalable à l'intervention de l'Etat. Mais le texte précise que cette disposition ne doit pas être interprétée comme excluant la possibilité pour l'Etat de contribuer au dédommagement de la victime avant l'aboutissement de toute procédure judiciaire ou extrajudiciaire relative au dédommagement, les parties ayant la faculté de prévoir que l'Etat est subrogé dans les droits de la personne indemnisée à concurrence du montant versé.

Ce commentaire précise encore qu'il est nécessaire qu'une requête soit introduite aussitôt que possible après l'infraction afin que la victime puisse être assistée lorsqu'elle se trouve en détresse matérielle et psychologique et que le dommage puisse être constaté et évalué sans difficultés majeures.

Le système mis en place en Belgique au milieu des années quatre-vingts accorde la priorité à la protection des intérêts du Trésor public. En effet, hormis le cas de l'aide d'urgence<sup>45</sup>, lorsque l'auteur des faits est connu<sup>46</sup>, la Commission ne peut accorder une aide qu'après qu'un jugement sur l'action publique soit passé en force de chose jugée. Le requérant doit

<sup>45</sup> Qui, pour rappel, ne peut être accordée qu'à une seule reprise et dont le montant maximal est limité à 300.000 francs.

<sup>46</sup> Si l'auteur de l'acte intentionnel de violence demeure inconnu à l'expiration d'un délai d'un an prenant cours à la date de constitution de partie civile, la requête peut être présentée.

d'ailleurs, d'après la loi, attendre ce jugement avant de pouvoir introduire une demande d'aide à titre principal auprès de la Commission<sup>47</sup>. Ceci explique principalement les délais qui séparent la date de l'acte intentionnel de violence de celle de l'introduction de la requête (plus de trois ans) et de celle de la liquidation effective de l'aide (cinq ans et demi), chiffres qui proviennent, pour rappel, du dépouillement d'un vaste échantillon de dossiers dont les résultats ont été présentés au chapitre 3.

Il convient de noter que les conditions de recevabilité de la demande d'aide sont visées par deux articles de la loi du 1<sup>er</sup> août 1985. Si l'article 31, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi prévoit que, pour pouvoir demander une aide principale, la victime doit s'être constituée partie civile à raison des faits constitutifs de l'acte intentionnel de violence (ou avoir donné une citation directe ou introduit une procédure devant le tribunal civil), l'article 34, § 2, troisième alinéa est plus contraignant puisqu'il impose qu'un jugement passé en force de chose jugée ait été prononcé avant de pouvoir présenter une demande.

Si la Commission fait montre d'une souplesse certaine dans l'application de cette dernière condition de recevabilité, elle ne se prononce en tout cas jamais sur la demande d'aide principale avant d'avoir cette information.

En outre, la Commission peut requérir des devoirs d'enquête lui permettant de vérifier la solvabilité de l'auteur des faits et du requérant, le comportement de ce dernier et ses relations avec l'auteur des faits. La Commission fait un large usage de ses pouvoirs d'investigation et s'assure ainsi, préalablement au versement de l'aide, de l'impossibilité pour le requérant d'obtenir la réparation du dommage par une autre voie. De la sorte, la Commission respecte la loi qui prévoit que l'aide intervient à titre subsidiaire, lorsque la réparation du préjudice ne paraît pas pouvoir être assurée de façon effective et suffisante par d'autres moyens. Mais ces devoirs d'enquête prolongent inévitablement les délais de traitement de la demande d'aide.

La loi du 1<sup>er</sup> août 1985 a prévu d'autres types de garanties pour préserver les intérêts du Trésor public. L'Etat est subrogé de plein droit, à concurrence du montant de l'aide accordée, aux droits de la victime contre l'auteur de l'infraction<sup>48</sup>. L'Etat peut également exiger le remboursement de l'aide lorsque, postérieurement au paiement de celle-ci, la victime obtient à un titre quelconque une réparation de son préjudice ou lorsque l'aide a été accordée à la suite de fausses déclarations ou d'omissions.

L'Etat n'intervient donc pas à fonds perdus puisqu'il a le pouvoir d'éventuellement récupérer a posteriori les montants versés.

Toutefois, dans les faits, les décisions ne sont prises par la Commission qu'après qu'aient été faites toutes les vérifications. Par la suite, les procédures de subrogation et de récupération, qui ne sont pas de sa compétence,

<sup>47</sup> A ce propos, il faut remarquer que la Belgique est, de source orale, le seul pays en Europe où la décision pénale sur les faits tient lieu de condition de recevabilité de la demande dans la procédure d'indemnisation des victimes d'actes intentionnels de violence. En France, aux Pays-Bas et en Suisse, par exemple, la requête peut être introduite à partir du jour des faits.

<sup>48</sup> Il peut exercer ce droit par voie de constitution de partie civile devant la juridiction répressive, et ce pour la première fois en instance d'appel (article 38, § 1<sup>er</sup>).

sont quasi inexistantes. Dans un tel contexte, le recours à l'action subrogatoire devient nettement marginal.

A législation comparable, le Fonds de Garantie français a adopté une attitude nettement différente qui explique la relative rapidité des indemnisations (celle-ci pouvant s'expliquer également par l'absence de référence à l'équité et le caractère intégral de la couverture financière, par des moyens logistiques plus importants et par une gestion financière autonome). Plutôt que d'attendre la constatation de l'insolvabilité de l'auteur de l'acte de violence grave<sup>49</sup>, le Fonds de Garantie indemnise rapidement (généralement en moins d'un an) la victime<sup>50</sup> et peut entamer, dans les plus brefs délais, l'exercice de l'action subrogatoire. Une telle démarche n'est bien entendu envisageable qu'en l'absence d'incertitudes sur le caractère pénal de l'infraction et sur le comportement non-fautif de la victime, situations somme toute exceptionnelles. Diverses mesures légales protègent les droits du Fonds de Garantie, notamment l'obligation pour la victime de signaler au juge l'introduction d'une demande d'indemnisation auprès du Fonds de Garantie et la possibilité pour ce dernier de se porter partie civile devant la juridiction répressive. L'importance des sommes qui sont ainsi récupérées témoigne de l'effectivité de l'exercice de l'action subrogatoire (en francs belges, plus de 300 millions récupérés en 1998 pour un montant d'aides versées d'environ 2,5 milliards).

Pour les délits de moindre importance par contre (incapacité de moins d'un mois, vol, escroquerie, abus de confiance), l'indemnité ne peut être accordée en France que s'il est démontré que l'auteur de l'infraction est insolvable, inconnu ou en fuite et que la victime ne peut, par ailleurs, être dédommagée à un autre titre.

### **6.3 L'obligation pour la victime de se constituer partie civile (article 31, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>)**

Comme il vient d'être dit, lorsqu'elle examine la recevabilité des requêtes, la Commission vérifie si le requérant s'est bien constitué partie civile à raison des faits constitutifs de l'acte intentionnel de violence. A ce sujet, une réflexion sur deux points pourrait être menée.

D'une part, l'obligation de constitution de partie civile devrait être revue à la lumière de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, communément appelée loi Franchimont, dont l'article 47 insère un article 5 bis dans le titre prélimi-

<sup>49</sup> C'est-à-dire ayant entraîné la mort, une incapacité de travail de plus d'un mois ou une atteinte à l'intégrité sexuelle.

<sup>50</sup> Sur la base d'une décision prise par la commission d'indemnisation des victimes d'infractions, fonctionnant depuis 1983 auprès de chaque tribunal de grande instance.

naire du code de procédure pénale. En vertu de cet article, "Acquiert la qualité de personne lésée celui qui déclare avoir subi un dommage découlant d'une infraction".

Selon Adrien MASSET<sup>51</sup>, "la partie civile constituée est une partie au procès avec les conséquences qui s'attachent à cette qualité<sup>52</sup>. La personne lésée, au sens de la nouvelle disposition, est dans une situation intermédiaire où, essentiellement, elle puise un droit à faire joindre ou donner les documents qu'elle estime utiles et un droit à être avertie ou informée de certains événements procéduraux : classement sans suite du dossier et motivation de ce classement, mise à l'instruction, ...".

La qualité de personne lésée offre ainsi certains droits à son titulaire, moindres toutefois que ceux accordés à une partie civile constituée. Il serait utile de réfléchir à la prise en considération de la déclaration de personne lésée, comme condition de recevabilité dans le cadre de la procédure devant la Commission.

D'autre part, la loi fédérale suisse pour l'aide aux victimes du 4 octobre 1991 part du principe, inscrit à son article 8, que "la victime peut intervenir comme partie dans la procédure pénale. Elle peut en particulier (...) faire valoir ses prétentions civiles ...". Le système suisse n'impose donc pas aux victimes, pour obtenir une aide, d'avoir réclamé un dédommagement dans le cadre de la procédure pénale à charge de l'auteur des faits. L'ordonnance fédérale suisse sur l'aide aux victimes du 18 novembre 1992 stipule cependant, en son article 1<sup>er</sup>, que "la victime doit", pour obtenir une indemnisation ou une réparation morale, "rendre vraisemblable qu'elle ne peut rien recevoir de tiers (auteur de l'infraction, assurances, etc.) ou qu'elle n'en peut recevoir que des montants insuffisants". La preuve que cette condition est réalisée ne doit donc pas nécessairement résulter d'un échec intervenu pour obtenir une réparation civile au pénal.

Le choix ainsi offert à la victime en Suisse de porter ou non ses prétentions civiles devant le tribunal pénal pourrait inspirer une réforme de la loi belge.

#### **6.4 La rétroactivité de la loi du 18 février 1997 (article 12)**

En vertu du premier alinéa de l'article 12 de la loi du 18 février 1997<sup>53</sup>, les proches d'une victime décédée peuvent faire valoir la couverture de frais ou d'un préjudice suite au décès, même si le dossier a déjà été introduit et clôturé par la Commission avant l'entrée en vigueur de cette loi (11 septembre 1997), dans la mesure où les dommages n'étaient pas couverts par les dis-

---

<sup>51</sup> La loi belge du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, "Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie", 1998, p. 116 et s.

<sup>52</sup> La partie civile préalablement constituée entre les mains du juge d'instruction a le droit de demander à celui-ci de consulter la partie du dossier concernant les faits ayant conduit à cette constitution et d'accomplir un acte d'instruction complémentaire.

<sup>53</sup> Modifiant, en ce qui concerne l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 portant des mesures fiscales et autres.

positions légales antérieures. De même, ils peuvent bénéficier des nouveaux plafonds d'aide.

Plusieurs incertitudes subsistent à ce propos.

Tout d'abord, il faudrait déterminer si cette disposition impose bien une nouvelle convocation des victimes indirectes qui ont déjà reçu une aide. Le ministre de la Justice a en effet déclaré que "le président de la Commission a estimé qu'il faut vérifier quelles sont les victimes qui ont intérêt à l'application des nouvelles modifications législatives et qu'il faut leur écrire afin d'attirer leur attention sur ces modifications"<sup>54</sup>. Il a également répondu à une question parlementaire que "le secrétariat de la Commission écrira non seulement aux parents d'un enfant décédé mais aussi à tous les proches des personnes défuntes qui ont déposé une requête à la Commission, même si cette requête a été rejetée dans le passé. Elles seront informées au sujet des possibilités qu'offre la nouvelle législation (par exemple les frais funéraires)"<sup>55</sup>. Faute de précisions sur ce point, la Commission n'a pas pu mettre en œuvre globalement l'engagement du ministre.

Ensuite, une position claire devrait être définie concernant le délai pour l'introduction des requêtes par les victimes indirectes qui peuvent invoquer cet article. En effet, la Commission et le service de l'assistance aux victimes sont arrivés à la conclusion provisoire que l'article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, permet à toutes les victimes indirectes, qui n'avaient pas la possibilité d'introduire une requête sous l'ancienne législation, de pouvoir bénéficier des dispositions nouvelles<sup>56</sup> tout en faisant remarquer qu'il y a lieu de prévoir un délai pour l'introduction de la requête. En effet, en l'absence de ce délai, il y a une inégalité entre les victimes indirectes qui peuvent invoquer l'article 12 et les victimes de faits plus récents qui sont soumises aux dispositions nouvelles relatives à la forclusion (trois ans).

Quant à l'alinéa 2 de l'article 12 qui stipule que "pour des raisons humanitaires et en vue d'éviter des discriminations, la Commission peut en outre prendre une mesure d'exception relative à l'application rétroactive de la loi pour des faits commis après le 6 août 1985", il soulève le même problème : l'absence d'un délai pour introduire la demande crée des discriminations à l'égard des victimes plus récentes.

## 6.5 La coordination des textes

Les dispositions applicables à l'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence figurent à la section II de la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 portant des mesures fiscales et autres (articles 28 à 41).

<sup>54</sup> Question n° 710 de M. VAN DEN EYNDE du 24 octobre 1997, Chambre des représentants de Belgique - Bulletin des questions et réponses (S.O. 1997-1998) - pp. 15305 et 15306.

<sup>55</sup> Question n° 612 de M. OLIVIER du 17 novembre 1997 : Bulletin des questions et réponses Sénat (17 février 1998 n° 1-66 pp. 3429 et 3430).

<sup>56</sup> A condition qu'elles n'en invoquent pas l'applicabilité pour des questions de recevabilité. Aussi, le requérant dont la requête pour perte d'aliments avait été introduite, sous l'ancienne législation, après le délai d'un an et déclarée irrecevable ne peut aujourd'hui invoquer l'article 12 pour faire déclarer sa requête recevable. L'intéressé pourra néanmoins réintroduire une nouvelle demande pour les nouveaux postes.

Lors de l'examen des projets de loi modifiant ces dispositions, le Conseil d'Etat fit remarquer, dans son avis du 9 septembre 1996, que le recours à une loi-programme "n'est assurément pas un gage de lisibilité, ni d'accessibilité à la norme". Il ajoute que "il serait préférable d'adopter, de manière autonome un nouveau texte englobant le contenu du présent projet et d'abroger les dispositions concernées de la loi-programme".

Cet avis n'a pas été suivi lors de la réforme de 1997. C'est ainsi que l'article 12 de la loi du 18 février 1997 n'a pas été coordonné avec le texte de la loi du 1<sup>er</sup> août 1985.

## Conclusion générale

La mise en place du système d'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence a été lente, la Commission chargée de statuer sur l'octroi de ces aides, créée par la loi du 1<sup>er</sup> août 1985, n'ayant rendu ses premières décisions qu'en 1988.

Le 19 mai 1993, la Chambre des représentants a adopté une motion demandant que le fonctionnement du Fonds spécial pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence soit adapté de manière à faciliter son utilisation, à écourter la procédure et à accroître sa notoriété. L'inquiétude des parlementaires était due notamment au nombre croissant de dossiers d'aides financières en attente de décision de la Commission, lequel constituait déjà à ce moment-là son problème majeur.

Par la suite, la situation s'est encore détériorée, l'arriéré représentant 890 requêtes à la fin de l'année 1997 et 1879 à la fin de l'année 1999.

C'est par les lois des 17 et 18 février 1997 que des réformes ont été apportées au système. Les principales modifications intervenues concernaient alors l'élargissement de la Commission, l'assouplissement de certaines conditions de recevabilité et d'octroi de l'aide ainsi que l'extension de la gamme des dommages couverts. Parallèlement, le secrétariat de la Commission a été renforcé et une campagne de sensibilisation auprès du grand public a été menée.

Selon le ministre de la Justice, à l'initiative duquel le projet de loi fut déposé en octobre 1996, les problèmes existants, à savoir la croissance des dossiers en attente, la connaissance insuffisante du système d'aide au sein de la population ainsi que la longueur de la procédure de traitement des dossiers, pouvaient être résolus par cet ensemble de mesures.

La mise en œuvre de la réforme portant le nombre de chambres de deux à six n'a été réalisée qu'en mai 1998, après la modification de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 et les quatre chambres complémentaires n'ont été opérationnelles que dans le courant de l'année 1999.

Même si actuellement, grâce à la réforme de 1997, la Commission possède les moyens de traiter davantage de dossiers, il n'est pas exclu que la résorption du stock des dossiers en attente impose d'autres mesures. En effet, dans l'état actuel, la Commission dispose de moyens permettant de prendre environ 720 décisions par an, ce qui correspond à 654 dossiers terminés. Or, pour l'année 1999, le nombre de requêtes introduites est de 715. A système d'aide et procédure inchangés, il y a donc lieu de craindre, à tout le moins, une stagnation du nombre de dossiers en attente, voire une nouvelle dégradation de la situation.

La Cour des comptes recommande, dès lors, de revoir le règlement d'ordre intérieur en fonction de la nouvelle organisation de la Commission et d'envisager de fixer la fréquence des réunions des chambres, en fonction de l'évolution de l'arriéré des dossiers et de l'entrée de nouvelles requêtes. Ce règlement devrait également intégrer des objectifs en termes de décisions à prendre par année et de résorption de l'arriéré sur une base pluriannuelle, ce qui, pour la Cour, constituera un des facteurs d'amélioration des performances de la Commission.

La Cour des comptes, dans son audit, a également approché la question des dossiers en attente par le biais d'un examen circonstancié de la procédure, fixée par le Roi, pour l'instruction des requêtes visant à obtenir une aide financière à titre principal. Elle a entrepris d'évaluer le délai théorique du traitement d'un dossier et a estimé celui-ci à environ 16 ou 17 mois, délai qualifié de réaliste par la présidente de la Commission dans un contexte où cette dernière dispose de moyens adéquats et où les intervenants externes font preuve d'une diligence normale. Même dans cette hypothèse d'un fonctionnement optimal de la Commission et de son secrétariat, la Cour des comptes considère que ce délai est long. A cet égard, il y a lieu de relever que la réforme de 1997 n'a pas modifié la procédure de traitement des dossiers, alors que, dès 1993, la Chambre des représentants avait émis le vœu de la voir écourtée et que le ministre de la Justice lui-même a souligné, dans l'exposé introductif du projet de loi de réforme de 1997, la nécessité d'une accélération de la procédure<sup>57</sup>.

L'examen de l'échantillon principal des dossiers de demande d'aide rend compte d'une réalité qui est bien différente de ce délai théorique, puisque le délai moyen réel de traitement des requêtes s'élève à 32 mois pour les dossiers sanctionnés par une décision accordant une aide à titre principal en 1998. Ce délai réel contraste avec l'objectif d'une intervention rapide en faveur des victimes, soutenu par le législateur et souhaité par le ministre de la Justice. Sur la base de l'analyse qu'elle a menée, la Cour des comptes émet dans cette perspective plusieurs recommandations en vue d'accélérer certaines étapes de la procédure.

Le contrôle a relevé également qu'entre la date de l'acte intentionnel de violence et la date du paiement effectif de l'aide à la victime, un délai moyen de cinq ans et demi s'écoulait. Cette autre réalité suscite une réflexion plus fondamentale. En fait, le législateur a, en 1985, instauré un système d'aide intervenant à titre subsidiaire et soucieux des intérêts du Trésor, puisqu'une aide à titre principal n'est octroyée qu'après qu'un jugement passé en force de chose jugée a statué sur l'action publique à l'égard de l'agresseur lorsque celui-ci est connu, et pour autant que les enquêtes sur les ressources de ce dernier aient donné toutes les assurances de son insolvabilité. Dans ce système, le traitement d'une demande d'aide est donc tributaire d'abord du temps nécessaire au procès pénal et ensuite de la procédure devant la Commission.

La Cour des comptes relève à cet égard que le rapport explicatif de la Convention européenne du 24 novembre 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes estime que le principe de subsidiarité est compatible avec la possibilité pour l'Etat de contribuer au dédommagement de la victime avant l'aboutissement de toute procédure judiciaire relative au dédommagement.

Dès lors, la Cour suggère d'examiner la nécessité de maintenir l'exigence prévue par la loi, sans équivalent d'ailleurs dans les systèmes organisant des régimes d'aide comparables en France, aux Pays-Bas ou en Suisse.

<sup>57</sup> Sénat de Belgique, session de 1996-1997, 28 janvier 1997. Doc. 1 - 486/2, Projet de loi modifiant les articles 30 et 34 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 portant des mesures fiscales en ce qui concerne l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. GOORIS, page 9.



Enfin, l'audit a également montré que la longueur de la procédure d'octroi de l'aide à titre principal n'est pas compensée par une réelle procédure d'urgence ou par l'octroi de provisions. Les aides d'urgence prévues par la législation actuelle sont soumises à une procédure qui n'est pas significativement plus courte que celle prévue pour l'aide à titre principal. Dans près d'un cas sur deux, d'ailleurs, cette aide d'urgence n'est pas accordée, le dossier devenant, au fil du temps, en état d'être débattu pour l'attribution de l'aide principale. D'une manière générale, les délais pour ces aides d'urgence sont inconciliables avec la notion même d'urgence. Il est dès lors recommandé d'envisager soit l'octroi de provisions, soit la mise en place d'un véritable système d'aide d'urgence, dans le cadre d'une procédure radicalement simplifiée, s'inspirant du référé, permettant l'attribution d'une aide en quelques semaines.



## Annexe 1

### Méthode d'échantillonnage

Les chapitres 3 et 4 du rapport ont été réalisés à partir des résultats du dépouillement, sur place, de dossiers traités par la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Le travail de dépouillement a porté sur trois échantillons différents de dossiers.

Les résultats ont, pour chaque dossier, été consignés dans une fiche de dépouillement établie au préalable et dans des notes reprenant les observations individuelles sur la gestion de chaque dossier au cours de la procédure.

Les conclusions du dépouillement doivent être interprétées différemment selon les échantillons. En effet, le premier échantillon constitue un large groupe de dossiers dont la sélection ne présente aucun biais. Les deuxième et troisième échantillons, moins étendus, servent surtout à affiner les conclusions de l'analyse du premier échantillon.

#### 1<sup>er</sup> échantillon

L'ensemble des dossiers ayant fait l'objet d'une décision en 1998 ont été identifiés via la base de données fournie par le secrétariat de la Commission. Cela représente 191 dossiers dont 171<sup>58</sup> ont fait l'objet d'un dépouillement<sup>59</sup>.

Le choix de cet échantillon se justifie par le fait qu'il s'agit de la dernière année pour laquelle des données portant sur douze mois étaient disponibles. Lors de l'entretien avec le chef de service, celui-ci a d'ailleurs confirmé qu'à son avis il fallait prendre tous les dossiers d'une année (ou deux) pour se forger une opinion sur le déroulement de la procédure devant la Commission.

Sur ces 171 dossiers, 110 ont fait l'objet d'une décision d'indemnisation à titre principal. C'est sur base de ces 110 dossiers qu'ont été calculés les délais moyens de traitement globaux (Chapitre 3, section 1).

#### 2<sup>ème</sup> échantillon

Les dossiers introduits en 1997 et 1998 et qui ont été sanctionnés par une décision durant le premier semestre 1999 ont ensuite été identifiés. Cela représente 51 dossiers dont 45 étaient disponibles et ont été dépouillés (sur les 1266 dossiers introduits globalement pour ces deux années).

<sup>58</sup> Les 171 dossiers ne correspondent pas nécessairement à 171 décisions de la commission. En effet, certains dossiers requièrent plus d'une décision (décision à propos de l'urgence, décision de requérir une expertise OML, décision sur l'aide principale, ...)

<sup>59</sup> Les 20 dossiers qui n'ont pas été dépouillés ne se trouvaient pas dans le classement du secrétariat de la Commission. Après discussion avec le chef de ce service, il est apparu qu'il s'agissait de dossiers en cours (pour lesquels, par exemple, il n'a été statué que sur l'urgence) et il a donc été décidé de ne pas les emprunter auprès de leurs gestionnaires afin de ne pas interrompre leur traitement.

L'analyse de cet échantillon avait pour but, en reprenant chaque phase de la procédure, de constater les améliorations éventuellement apportées au traitement des dossiers introduits plus récemment.

Cependant, les résultats dégagés à partir de ces 45 dossiers ne peuvent être comparés, en termes de délai moyen total de traitement, avec ceux du premier échantillon car un biais significatif a été "volontairement" introduit : les dossiers entrés en 1997 et 1998 non encore clôturés ont été exclus de l'analyse et n'ont donc pas été examinés.

### 3<sup>ème</sup> échantillon

Enfin, ont été dépouillés les dossiers entrés à la Commission avant le 1er janvier 1993 et qui n'ont pas encore donné lieu à une décision définitive au 1<sup>er</sup> juillet 1999. Cela représente 25 dossiers dont 18 ont été analysés.

Cet échantillon de dossiers particulièrement anciens (au moins 6 ans et demi depuis l'introduction de la requête) devait permettre de déceler les causes de retard les plus pénalisantes pour le bon déroulement de la procédure.

Il serait évidemment inutile de vouloir tirer des conclusions quant au délai moyen total de traitement d'un dossier à partir d'un échantillon aussi réduit<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> 18 dossiers analysés sur 424 requêtes introduites avant le 1er janvier 1993.

## Annexe 2

### Réponse du ministre de la Justice

---

Ministère de la Justice  
Direction générale des Services généraux

Comptabilité générale

N.r. 2/CG/RVW/FVH/00/079

V.r. A5 – 1.689.483 L 3

Cour des comptes

M. W. DUMAZY

Président

Objet : Analyse par la Cour des Comptes du système et des procédures mis en place en exécution des dispositions légales et réglementaires relatives à l'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence.

Monsieur le Président,

Votre courrier du 1<sup>er</sup> mars dernier et le rapport y annexé ont retenu ma meilleure attention. A la lecture de ce dernier, certaines considérations peuvent être émises.

Il semble, en effet, qu'un des objectifs du législateur est de fournir une intervention financière rapide à la victime, et que cet objectif n'est pas vraiment atteint.

Néanmoins, du rapport il ressort que depuis 1998, la Commission fonctionne mieux suite à la mise à sa disposition du personnel suffisant pour l'examen des requêtes, ainsi que grâce à l'installation d'un matériel informatique adéquat.

En ce qui concerne l'accès à la base de données budgétaires de l'administration de la Trésorerie, des contacts sont à prendre avec cette administration.

Bien que la création d'un programme distinct comprenant à la fois le fonds organique et des crédits ordinaires, rentre dans la philosophie d'un budget par programme, le département montre une certaine réticence à procéder à cette opération. En effet, le maintien du bon fonctionnement de la commission pourrait nécessiter un plus grand besoin en personnel et une adaptation en moyens de fonctionnement. Une redistribution de crédits en vue d'une adaptation des crédits disponibles aux besoins réels, exigerait dans ce cas une intervention du législateur.

Pour la procédure de paiement, comme vous le suggérez, la liquidation des aides financières par une ordonnance soumise au visa de la Cour des comptes pourrait être remplacée par le versement direct via un comptable du département alimenté par avances de fonds. Une décision est à prendre quant à la désignation d'un comptable extraordinaire pour effectuer les paiements des aides par avances de fonds, soit au sein même du secrétariat

de la commission, soit parmi le personnel de la comptabilité générale du département.

L'autorisation de l'accès de la Commission au Registre national, dont la demande a été introduite depuis quelque temps, est soumise à l'examen des instances compétentes.

Enfin, en ce qui concerne le personnel, abstraction faite de l'emploi de promotion, les emplois prévus au cadre (10 agents) sont globalement occupés soit par du personnel statutaire (5), soit par du personnel contractuel (5 - dans l'attente d'entrées en service de personnel statutaire), et aucun titulaire d'emploi prévu au cadre n'est actuellement absent pour une longue durée.

Le Ministre de la Justice,  
Marc Verwilghen

dépôt légal	D/2000/1128/1
impression	St-Luc Nazareth
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site Internet	<a href="http://www.courdescomptes.be">http://www.courdescomptes.be</a>