

COUR DES COMPTES

**Suivi d'audit de l'aide
financière de l'État aux
victimes d'actes intentionnels
de violence**

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, décembre 2002



COUR DES COMPTES

Suivi d'audit de l'aide financière de l'État aux victimes d'actes intentionnels de violence

*Rapport de la Cour des comptes transmis
à la Chambre des représentants*

*Rapport adopté en assemblée générale
de la Cour des comptes du 20 novembre 2002.*

SYNTHESE

De juin 1999 à mars 2000, la Cour des comptes a réalisé un audit de la Commission pour l'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence, dont les résultats ont été communiqués à la Chambre des représentants le 19 octobre 2000.

Cet audit avait notamment mis en évidence l'insuffisance des moyens de fonctionnement de la Commission ainsi que la lourdeur de la procédure, lesquels se traduisaient par des délais d'indemnisation excessifs ainsi qu'un arriéré important de requêtes. La Cour avait évalué à environ dix-sept mois le délai théorique du traitement des requêtes visant à obtenir une aide financière à titre principal, dans l'hypothèse idéale où les moyens adéquats seraient réunis et où les intervenants externes feraient preuve d'une diligence normale. En réalité, la Cour avait constaté que la durée effective était de l'ordre de trente-deux mois pour l'aide principale. Quant à l'aide d'urgence, ses délais d'octroi étaient incompatibles avec la notion même d'urgence.

Deux ans plus tard, après un suivi de cet audit, la Cour des comptes constate que les problèmes majeurs relevés n'ont pas été résolus, qu'environ mille dossiers ont été introduits depuis plus de dix-sept mois (le délai théorique de traitement d'un dossier) et constituent dès lors un arriéré anormal. Pour apurer cet arriéré, il faudrait y consacrer environ deux années de fonctionnement exclusif de la Commission. En outre, les délais nécessaires à l'octroi d'une aide d'urgence se sont détériorés au point d'être à présent similaires à ceux d'une aide à titre principal.

Ainsi que la Cour l'a déjà souligné, le fait de subordonner l'octroi d'une aide principale à la fin de l'action pénale et les garanties dont la Commission doit s'assurer imposent une procédure qui n'est pas susceptible d'aboutir dans un délai raisonnable. Une réduction de la durée intrinsèque de la procédure d'indemnisation des victimes nécessiterait des modifications législatives et réglementaires radicales.

Par ailleurs, les projets de réforme présentés par le ministre de la Justice élargissent le champ d'application de cette politique publique. En l'absence de proposition de nature à abréger sensiblement les délais d'octroi d'une aide, et sans garantie que des moyens suffisants seront préalablement mis en place, cette extension du champ d'application pourrait provoquer un accroissement des délais et une augmentation de l'arriéré. La Cour des comptes recommande que des mesures temporaires soient prises afin de résorber l'arriéré. A fortiori, dès que le champ d'application de cette législation sera étendu, il conviendra d'en évaluer l'impact et de mettre en place les moyens de fonctionnement supplémentaires qui seront nécessaires.

A défaut de dispositions efficaces permettant un fonctionnement normal de la Commission et de mesures spécifiques visant à résorber l'arriéré, les victimes d'actes intentionnels de violence, qui attendent de l'Etat l'indemnisation qu'elles n'ont pu obtenir par d'autres voies, verront s'allonger et non pas raccourcir les délais qui leur sont imposés.

En réponse, le ministre de la Justice a annoncé plusieurs initiatives, telles que la mise en place de chambres de résorption temporaires et une extension au moins provisoire du secrétariat. Le ministre de la Justice souhaite toutefois nuancer la notion d'arriéré ou les délais d'octroi d'une aide d'urgence et considère que les délais sont inhérents au caractère subsidiaire de l'aide financière de l'Etat aux

victimes d'actes intentionnels de violence. La plupart des initiatives annoncées répondent toutefois à des observations déjà formulées par la Cour des comptes à l'issue de l'audit initial.

Depuis lors, le 17 octobre 2002, la Chambre des représentants a adopté ces projets de réforme de la législation, lesquels sont en premier examen au Sénat.

TABLE DES MATIERES

1	INTRODUCTION	7
1.1	Contexte	7
1.2	Résumé de l'audit initial	7
1.3	Méthodologie	9
2	EVOLUTIONS INTERVENUES OU EN COURS	10
2.1	Evolution des moyens en personnel du secrétariat	10
2.2	Evolution des activités de la Commission	11
	Evolution de l'arriéré	11
	Les audiences	12
	Délais d'octroi d'une aide à titre principal	14
	Délais d'octroi d'une aide d'urgence	18
2.3	Adaptations de la législation et de la réglementation	19
	Contexte	19
	Projet d'adaptation de l'arrêté royal	19
	Projet d'adaptation de la loi	21
3	CONCLUSIONS DE LA COUR DES COMPTES	25
	ANNEXE – Réponse du ministre de la Justice	27

1 INTRODUCTION

1.1 Contexte

- 1 A la suite d'un audit engagé le 16 juin 1999, la Cour des comptes a adressé au ministre de la Justice, le 1^{er} mars 2000, un rapport d'audit relatif à l'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence. Après avoir intégré la réponse du ministre, datée du 21 juin 2000, le rapport final a ensuite fait l'objet d'une publication spéciale adressée à la Chambre des représentants le 19 octobre 2000. Ce rapport est accessible sur le site internet www.courdescomptes.be.
- 2 Le 15 mai 2002, la Cour des comptes a décidé d'examiner les suites réservées à ce rapport, ce dont le ministre et la présidente de la Commission pour l'aide de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence ont été informés. Ce suivi d'audit consiste à évaluer les actions engagées et leurs effets sur les principaux problèmes constatés.

1.2 Résumé de l'audit initial

- 3 Les articles 28 à 41 de la loi du 1^{er} août 1985 prévoient qu'une Commission peut octroyer une aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence. Une victime ne peut s'adresser à cette juridiction administrative que si elle n'a pu bénéficier d'une réparation effective ou parce qu'elle ne pourra pas obtenir une réparation adéquate. 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.

Lorsque tout retard dans l'octroi de l'aide pourrait causer à la victime un préjudice important, la Commission peut allouer une aide d'urgence. Les règles de procédure prévues pour l'octroi d'une aide d'urgence ne sont toutefois pas très différentes de celles imposées pour une aide principale.
- 4 L'audit de la Cour des comptes mettait en évidence trois problèmes importants: la lenteur de la mise en œuvre des dispositions législatives organisant ou améliorant l'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence, l'insuffisance des moyens de fonctionnement de la Commission, ainsi que la longueur de la procédure de traitement des dossiers d'indemnisation. La conjugaison de ces facteurs avait conduit à un arriéré de requêtes important.
- 5 La mise en œuvre du système d'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence créé par la loi du 1^{er} août 1985 avait été lente. Devant ce qui apparaissait déjà comme un problème majeur, la Chambre des représentants avait adopté en 1993 une motion demandant que le fonctionnement de ce mécanisme d'aide soit adapté de manière à en faciliter l'utilisation, en écourter la procédure et en accroître la notoriété. Une importante réforme législative était ainsi intervenue en février 1997. L'élargissement du champ d'application du système et la campagne d'information qui avait été menée avaient provoqué une augmentation sensible du nombre de demandes d'aide.

La Cour des comptes constatait que la mise en œuvre de cette réforme par le Roi, qui avait porté le nombre des chambres de la Commission de deux à six, n'avait été réalisée qu'en mai 1998 et que les quatre chambres supplémentaires n'avaient pas été opérationnelles avant l'année 1999.

6 Par ailleurs, même si, grâce à la réforme de 1997, la Commission possédait les moyens de traiter davantage de dossiers, la résorption de l'arriéré des requêtes en attente imposait des mesures complémentaires. La Commission estimait en effet pouvoir prendre une décision définitive dans environ 650 dossiers par an, alors que le nombre de requêtes introduites avait dépassé les 700 dossiers rien que pour l'année 1999. L'arriéré des requêtes en attente de décision, qui atteignait le chiffre de 890 à la fin de l'année 1997, était passé à 1879 dossiers à la fin de l'année 1999, ce qui correspondait à plus de trois fois et demi le nombre de décisions prises cette année-là.

7 La Cour évaluait à environ 17 mois le délai théorique du traitement des requêtes visant à obtenir une aide financière à titre principal, entre la date d'introduction du dossier et la date du versement de l'aide, dans l'hypothèse idéale où la Commission disposerait de moyens adéquats et où les intervenants externes feraient preuve d'une diligence normale. L'audit démontrait également que cette durée théorique et idéale de la procédure fixée par le Roi était difficilement compressible et que son raccourcissement nécessitait une révision fondamentale de la législation en vigueur.

En réalité, sur la base des décisions prises en 1998, la Cour constatait que la durée effective de la procédure devant la Commission pour l'aide de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence était de l'ordre de 32 mois pour l'aide principale, entre la date d'introduction de la requête et le paiement effectif de l'aide. La Cour des comptes analysait chacune des étapes de la procédure de traitement d'un dossier et formulait des recommandations de nature à en abrégier la durée.

8 Un délai moyen de cinq ans et demi était constaté entre l'acte intentionnel de violence et le paiement effectif de l'aide à la victime, en raison principalement du temps parfois considérable qui s'écoulait avant que la victime puisse introduire sa requête. Le législateur a en effet subordonné l'octroi d'une aide aux victimes à un jugement, passé en force de chose jugée, statuant sur l'action publique à l'égard de leur 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. Si l'auteur de l'acte de violence demeure inconnu à l'expiration d'un délai d'un an à partir de la constitution de partie civile, la requête peut être présentée à ce moment.

L'octroi d'une aide était donc tributaire, non seulement de la durée de la procédure devant la Commission, mais également du temps nécessaire à l'enquête et, le cas échéant, au procès pénal. La Cour des comptes suggérait dès lors d'examiner s'il était nécessaire de maintenir les conditions légales mises à l'introduction d'une requête, sans équivalent d'ailleurs dans les systèmes comparables en France, aux Pays-Bas ou en Suisse.

9 Quant à l'aide d'urgence, laquelle peut être demandée dès que la plainte a été introduite, la longueur du délai nécessaire afin de l'octroyer était jugé incompatible avec la notion même d'urgence. Il était 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 et permettant l'attribution d'une aide en quelques semaines.

- 10 Enfin, la Cour recommandait de créer un programme budgétaire distinct pour l'aide de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence, d'accroître l'information budgétaire de la Commission et d'instituer un comptable d'avances de fonds afin d'accélérer le paiement des indemnités.
- 11 Dans sa réponse du 21 juin 2000, le ministre de la Justice admettait qu'un des objectifs du législateur, à savoir l'octroi d'une intervention financière rapide à la victime, ne semblait pas vraiment atteint, mais soulignait que la Commission fonctionnait 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.
- 12 Quant aux recommandations 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, ainsi que 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'était guère résolu, elles ne faisaient l'objet d'aucun commentaire de la part du ministre. Le seul engagement du ministre de la Justice portait en réalité sur la liquidation des aides via l'intervention d'un comptable d'avances de fonds¹.

1.3 Méthodologie

- 13 Afin de pouvoir apprécier les évolutions importantes qui ont pu intervenir ainsi que les initiatives engagées depuis la fin de l'audit, la Cour des comptes a porté son attention sur les trois domaines suivants:
 - l'évolution des effectifs du secrétariat de la Commission et les mesures prises afin d'en garantir la permanence;
 - l'organisation et le fonctionnement de la Commission et les actions engagées afin d'accélérer les délais de traitement des dossiers aux étapes-clés de la procédure;
 - les modifications d'ordre législatif ou réglementaire engagées afin d'abrèger les délais dans lesquels une aide à titre principal ou une aide d'urgence peut être octroyée.
- 14 Les indicateurs principaux permettant d'évaluer l'efficacité des mesures entreprises sont l'évolution de l'arriéré (nombre de dossiers en attente) et l'évolution du nombre de décisions prises par la Commission. Ces indicateurs sont notamment à apprécier en tenant compte du nombre de nouvelles requêtes et de la capacité de traitement des chambres.
- 15 Les informations nécessaires ont été recueillies au moyen d'entretiens menés avec la Commission (présidente et secrétariat), ainsi qu'avec divers services du ministère de la Justice. Les délais moyens de traitement des dossiers pour lesquels une aide a été octroyée en 1999, en 2000, en 2001, ainsi qu'au cours du premier semestre de l'année 2002 ont été calculés à partir des données disponibles et exploitables sur support

¹ Lequel est entré en fonction en mars 2002.

informatique, lesquelles représentent, pour chacune de ces périodes, plus de 86 % des décisions d'octroi d'une aide à titre principal et plus de 92 % des décisions d'octroi d'une aide d'urgence. Toutes les données quantitatives citées ont été fournies ou confirmées par le secrétariat de la Commission.

- 16 Conformément à la procédure contradictoire adoptée par la Cour des comptes en ce qui concerne les contrôles du bon emploi des deniers publics, le rapport de ce suivi d'audit a été adressé le 6 septembre 2002 au ministre de la Justice afin de lui permettre de communiquer ses réactions ainsi que les mesures concrètes qu'il envisage de prendre pour répondre aux principales observations formulées.
- 17 Par une lettre du 3 octobre 2002, le ministre de la Justice a fait connaître son point de vue. La réponse du ministre de la Justice est publiée en annexe à ce rapport², page 27. Dans les cas où la Cour l'a estimé utile, certaines parties ont également été intégrées dans le rapport.

2 EVOLUTIONS INTERVENUES OU EN COURS

2.1 Evolution des moyens en personnel du secrétariat

- 18 Le cadre théorique du personnel du secrétariat de la Commission n'a pas varié depuis l'audit de la Cour des comptes et reste fixé à dix personnes. L'effectif souhaité pour le secrétariat de la Commission, estimé à douze personnes au moment de l'audit, est à présent évalué par la présidente de la Commission à quatorze personnes.
- 19 Dans les faits, le personnel effectivement disponible ces dernières années est demeuré plusieurs unités en dessous du nombre souhaitable et n'a pas permis à la Commission de résorber l'arriéré qui s'est creusé depuis la réforme législative de 1997, ou d'engager un travail de réflexion et de réforme de son organisation interne. A noter toutefois que le secrétaire de la Commission réalise un important projet d'automatisation du suivi des dossiers et de la rédaction de la correspondance, lequel est en période de test et de développement.

Tableau 1 – Evolution du personnel du secrétariat, en équivalent temps plein

Date	30 juin 1999	30 juin 2000	30 juin 2001	30 juin 2002
Personnel N	5,66	5,5	4,2	4,1
Personnel F	3	3,8	3,8	5,5
Total	8,66	9,3	8	9,6

- 20 A maintes reprises, la présidente de la Commission a attiré l'attention du ministre et des services administratifs concernés sur les problèmes en matière de personnel et leur impact sur le traitement des dossiers. Interrogés à propos des difficultés récurrentes à doter la Commission d'un secrétariat en effectifs suffisants, les responsables des ressources

² Les documents joints en annexe à la réponse du ministre ne sont pas reproduits car les informations, pour l'essentiel d'ordre statistique, qu'ils contiennent ne sont pas de nature à modifier les constatations, conclusions et recommandations de la Cour des comptes.

humaines du cabinet du ministre et du Service public fédéral Justice ont fait état de problèmes qui concernent l'ensemble du département.

- 21 La Cour des comptes constate qu'aucune solution structurelle n'a été apportée aux difficultés de personnel du secrétariat de la Commission. Ce déficit en personnel affecte la capacité de la Commission à traiter les nouvelles requêtes, à revoir son organisation interne et, a fortiori, à résorber l'arriéré auquel elle est confrontée.

Réponse du ministre de la Justice

Elle (la présidente de la Commission) souligne que le nombre de décisions et, par conséquent, la mesure dans laquelle l'arriéré peut être résorbé, est proportionnel au nombre de membres du personnel dont dispose le secrétariat de la commission. (...)en 2002, le nombre de décisions prises dépassera probablement pour la première fois le nombre de requêtes introduites. L'arriéré accumulé ne peut toutefois être résorbé que moyennant le recrutement de personnel supplémentaire.

Aucune explication n'est toutefois donnée quant au fait qu'aucune solution n'a encore été apportée à ce problème déjà dénoncé par la Cour des comptes en 2000 à l'issue de l'audit initial.

2.2 Evolution des activités de la Commission

- 22 A réglementation constante, outre la capacité de travail du secrétariat qui est mis à sa disposition, l'évolution des activités de la Commission dépend également du nombre d'audiences qui peuvent être fixées, ainsi que de l'évolution du nombre et de la complexité des nouvelles requêtes. La conjugaison de ces facteurs influence l'évolution de l'arriéré (nombre de dossiers en attente de traitement ou d'une décision) ainsi que les délais de traitement des dossiers.

A l'occasion de l'audit de base, le rythme normal d'activité de la Commission avait été évalué, à raison de 10 dossiers examinés par audience et d'une audience par mois pour chaque chambre, à 720 décisions par an, soit 654 dossiers terminés, le nombre moyen de décisions à prendre pour chaque dossier étant estimé à 1,1.

Evolution de l'arriéré

- 23 A l'exception du premier semestre de cette année 2002, le nombre de décisions prises chaque année fut inférieur au nombre de nouvelles requêtes, de sorte que l'arriéré a augmenté.

Tableau 2 – Evolution du nombre de requêtes, de décisions et de dossiers en attente

Année	Nouvelles requêtes	Nombre de décisions ³	Dossiers en attente
1999 (31/12)	715	530	1.879
2000 (31/12)	740	732	nd
2001 (31/12)	645	534	nd
2002 (30/06)	370	415	2.019

A noter que l'arriéré au 30 juin 2002 comprend 1.258 requêtes francophones et 761 requêtes néerlandophones. Cette différence résulte d'un nombre plus élevé de requêtes francophones (54% des requêtes depuis l'institution de la Commission) et des problèmes de déficit en personnel francophone que le secrétariat a connu (voir tableau 1, page 12). La comparaison entre l'évolution du nombre des décisions prises et l'évolution des effectifs du secrétariat confirme d'ailleurs l'importance qu'il convient d'accorder aux problèmes de personnel.

24 Comme le délai théorique optimal de traitement d'un dossier a été évalué à environ dix-sept mois, aucun dossier en attente ne devrait être antérieur au 1^{er} janvier 2001. Or, parmi les 2.019 requêtes en attente d'un traitement ou d'une décision au 30 juin 2002, 1.037 avaient été introduites auprès de la Commission avant le 1^{er} janvier 2001.

25 Malgré les efforts qui ont été concrétisés durant l'année 2000 ainsi qu'au premier semestre de l'année 2002, la Cour des comptes relève que le nombre de dossiers en attente n'a pas diminué depuis l'audit et qu'un arriéré anormal de l'ordre de mille dossiers doit être constaté.

Réponse du ministre de la Justice

La Cour des comptes constate un arriéré inquiétant dans le traitement des dossiers.(..)Mme Delesie⁴ définit le terme «arriéré» comme étant «le nombre de dossiers complets, mais pour lesquels il faut encore attendre la rédaction du rapport par le rapporteur (dans le cas présent, le secrétariat) ou la fixation d'une audience» (respectivement 390 et 260 dossiers).

La Cour considère que les délais de traitement des dossiers doivent être appréciés du point de vue des victimes, c'est-à-dire entre l'introduction de leur demande et la réponse finale qui leur est apportée, et définit comme constituant un arriéré anormal le stock de quelque mille dossiers en attente d'une décision et dont la durée de traitement excède déjà le délai théorique de la procédure.

Les audiences

26 En exécution de l'article 30, § 2, de la loi du 1^{er} août 1985, la Commission pour l'aide de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence compte 36 membres, dix-huit effectifs et dix-huit suppléants, nommés pour six ans. Chacune des six chambres est en effet composée d'un magistrat, d'un avocat et d'un fonctionnaire.

³ Le nombre de décisions n'équivaut pas au nombre de dossiers clos dans la mesure où il est fréquent que plus d'une décision doive être prise par dossier.

⁴ La présidente de la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence.

Pour l'ensemble des membres de la Commission, il s'agit d'une fonction à titre de complément pour laquelle un jeton de présence d'un montant symbolique est alloué⁵.

- 27 En terme de désignation, il manque actuellement trois magistrats effectifs et trois magistrats suppléants, ainsi que trois fonctionnaires effectifs. La présidente de la Commission a fait état d'une disponibilité insuffisante dans le chef d'un grand nombre de membres, de sorte que les chambres fonctionnent essentiellement, depuis trois années, à partir d'une équipe motivée de quatre magistrats, six avocats et six fonctionnaires, soit seize membres. Trois avocats ont en outre annoncé des problèmes de disponibilité. Occasionnellement, il peut également être fait appel à deux magistrats, six avocats et un fonctionnaire.

Compte tenu des problèmes de disponibilité, la composition des chambres est variable et il est symptomatique de constater que la présidente de la Commission préside à elle seule quatre chambres (deux francophones et deux néerlandophones) et est rapporteur de toutes les requêtes francophones.

Tableau 3 – Nombre d'audiences

Période	1999	2000	2001	30 juin 2002
Chambres N	35	35	25	19
Chambres F	27	29	28	12
Total	62	64	53	31

- 28 La nomination de membres aux places vacantes a été demandée au ministre par la présidente de la Commission en septembre 1999. Plus récemment, par une note du 14 mai 2002, la présidente de la Commission a informé le ministre de la Justice de son intention d'écrire à chaque membre afin de l'interroger sur son intention de poursuivre – ou non – son mandat et propose que de nouveaux membres soient nommés à la suite de cette consultation. Complémentairement, elle propose également une augmentation des jetons de présence. Le manque de candidats bilingues, tels qu'exigés par la loi pour les vice-présidents de la Commission (chargés de présider les chambres unilingues), expliquerait la difficulté de pourvoir aux places vacantes de magistrats.
- 29 De même qu'en ce qui concerne le personnel du secrétariat, il paraît d'autant plus important de doter les chambres de la Commission de tous ses moyens de fonctionnement, en adaptant si nécessaire les exigences posées par la loi, que la responsabilité de l'Etat peut être engagée s'il ne prend pas les mesures adéquates afin d'assurer dans un délai raisonnable le service public de la Justice⁶.
- 30 Ces dernières années, il n'a pas été possible aux six chambres de la Commission de fixer douze audiences par année. La Cour des comptes considère que la disponibilité des membres de la Commission devrait être régulièrement évaluée et qu'il devrait être pourvu aux places vacantes, en adaptant s'il y a lieu l'exigence de bilinguisme prévue par

⁵ L'arrêté royal du 26 avril 1999 (MB 20 mai 1999) fixe les jetons de présence aux montants bruts suivants : 2.000 francs pour le président, 1.800 francs pour les vice-présidents et 1.650 francs pour les membres, à l'exception des fonctionnaires qui siègent pendant leurs heures de service.

⁶ Voir l'arrêt rendu le 4 juillet 2002 par la Cour d'appel de Bruxelles, dans l'affaire Etat belge/FER-RARA JUNG.

la loi pour les vice-présidents de la Commission. Le nombre théorique de septante-deux audiences annuelles, à raison d'une audience mensuelle pour chacune des six chambres, paraît en effet juste suffisant pour traiter les requêtes d'une année.

- 31 A moins d'une diminution très sensible du nombre de nouvelles requêtes, il ne sera dès lors pas possible à six chambres effectives de résorber l'arriéré anormal de l'ordre de mille dossiers auquel la Commission est confrontée, car cet objectif représenterait environ deux années de fonctionnement exclusif. Pour ces raisons, complémentaires aux mesures nécessaires afin d'assurer un fonctionnement normal de la Commission, la Cour des comptes recommande que soient envisagées des mesures spécifiques visant à résorber l'arriéré.

Réponse du ministre de la Justice

L'arriéré accumulé ne peut toutefois être résorbé que moyennant le recrutement de personnel supplémentaire. Pour cette raison, j'ai décidé que le SPF Justice devait prendre les mesures internes nécessaires pour que des chambres de résorption temporaires puissent être mises en place au sein de la Commission.

En outre, Mme Delesie a pris l'initiative d'adresser un courrier à tous les commissaires leur demandant s'ils souhaitaient continuer à exercer leur mandat. Un certain nombre des membres nommés ne sont en effet que rarement, voire jamais, disponibles. Cette initiative permet de lancer la procédure de nomination de nouveaux commissaires.

Une augmentation du montant des jetons de présence me semble également justifiée. A cet effet, une proposition sera soumise à l'Inspection des finances.

Délais d'octroi d'une aide à titre principal

- 32 Par rapport à la date d'introduction de la demande d'aide, les délais moyens nécessaires afin de prendre la décision d'octroyer une aide à titre principal au cours des dernières années peuvent être présentés comme suit (par année de décision d'octroi).

Tableau 4 – Délais moyens des décisions d'octroi d'une aide à titre principal⁷

Période	1999	2000	2001	30 juin 2002
Délai en mois	26,5	24,6	29	30,2

- 33 Afin de pouvoir comparer ces chiffres avec le délai de 32 mois calculé lors de l'audit, il y a lieu d'ajouter le temps nécessaire au paiement effectif de l'aide, soit six à huit semaines. A noter toutefois que ce délai additionnel est de maximum trois semaines depuis le paiement des aides par un comptable, soit depuis le mois d'avril 2002.

⁷ Ces délais moyens ont été calculés sur la base des décisions d'octroi d'une aide à titre principal prises dans respectivement 309, 444, 334 et 282 cas, le nombre total de décisions d'octroi d'une telle aide étant de 333, 513, 386 et 307.

- 34 La durée de la procédure devant la Commission est notamment imputable aux éléments suivants.

La procédure est très formalisée. Ainsi, dans les cas où elle estime nécessaire de se faire communiquer une copie du dossier répressif ou de demander à la police de procéder à une enquête sur la solvabilité de l'auteur de l'acte intentionnel de violence, la Commission doit requérir l'autorisation du procureur général près la Cour d'appel auquel la demande est transmise⁸.

Les dossiers restent ouverts jusqu'à ce que les informations nécessaires afin de rendre une décision équitable soient réunies, ce qui peut nécessiter l'envoi de nombreux courriers et représente une charge importante pour le secrétariat de la Commission. L'organisation actuelle de l'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence ne permet en effet pas à la Commission de demander l'intervention d'assistants de Justice, lesquels pourraient rendre visite aux requérants afin de les aider à compléter leur dossier. Cette politique en faveur des victimes aboutit finalement, selon la Commission, à ce qu'une aide puisse être octroyée dans plus de 85% des dossiers.

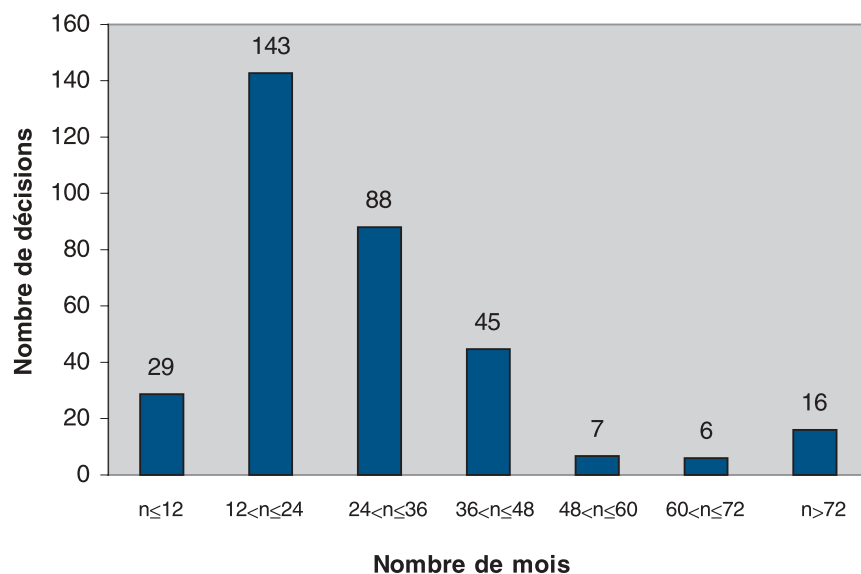
- 35 Complémentairement, ainsi que la Cour l'a souligné lors de l'audit, le secrétariat de la Commission devrait avoir accès au Registre national afin d'éviter les ruptures de contact dues à un changement d'adresse du requérant qui n'a pas été communiqué à la Commission. Dans sa réponse, le ministre de la Justice avait précisé que la demande d'accès de la Commission au Registre national était soumise à l'examen des instances compétentes. A plusieurs reprises, la présidente de la Commission a rappelé cette demande au secrétaire général du département de la Justice, jusqu'à présent sans résultat⁹.

- 36 Les difficultés inhérentes à la procédure et la politique menée, qui vise à maximiser le droit à une aide financière de l'Etat en faveur des victimes d'un acte intentionnel de violence, ont pour conséquence que des dossiers qui ne peuvent aboutir avant cinq à dix ans ont un effet sur le calcul des délais moyens. Ainsi, pour les décisions d'octroi d'une aide à titre principal prises au cours de l'année 2001, si le délai moyen est de 29 mois, le délai médian est de 23,3 mois, ce qui signifie que la moitié des décisions prises dans ces 364 dossiers l'ont été dans un délai inférieur et l'autre moitié dans un délai supérieur. La distribution selon les délais des décisions d'octroi d'une aide à titre principal prises en 2001 peut être présentée comme suit.

⁸ En application de l'article 34, § 4, de la loi du 1^{er} août 1985.

⁹ Notes du 18 novembre 1999, du 12 décembre 2000 et du 13 mars 2002.

Graph 1 – Distribution des décisions d'octroi d'une aide prises en 2001, selon la durée de la procédure.



37 Pour rappel, par rapport à l'acte intentionnel de violence proprement dit, il s'écoule au minimum entre deux ans et demi et cinq ans avant que la victime puisse être indemnisée, compte tenu du fait que le législateur a subordonné l'octroi d'une aide à titre principal à un jugement, passé en force de chose jugée, statuant 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.

38 Après une légère amélioration pour les décisions rendues pendant l'année 2000, la Cour des comptes constate que le délai moyen de décision d'octroi d'une aide à titre principal s'est à nouveau détérioré et demeure comparable au délai de l'ordre de trente mois déjà constaté lors de l'audit. Bien que cette moyenne doive être relativisée, notamment en raison de l'impact des dossiers maintenus ouverts pendant de nombreuses années afin de maximiser les chances des requérants d'obtenir une indemnisation, il convient de relever que les délais d'octroi d'une aide à titre principal sont rendus excessifs par la lourdeur de la procédure ainsi que par l'insuffisance des moyens du secrétariat de la Commission.

39 Ainsi que souligné lors de l'audit initial, la Commission devrait avoir accès au Registre national afin de faciliter le suivi des requérants qui omettent de signaler leur changement d'adresse. Complémentairement, la Commission devrait pouvoir faire appel à des assistants de Justice afin d'aider les requérants à compléter leur dossier.

40 A défaut d'une révision des conditions de fond et de forme prescrites par la réglementation en vigueur, ainsi que l'audit de la Cour des comptes l'a démontré, le délai moyen d'octroi d'une aide à titre principal peut toutefois difficilement être inférieur à 17 mois.

Les dossiers «dormants» dont il est question dans le rapport donnent une image fortement déformée de la réalité. Les dossiers qui sont complets dès le départ ou dans lesquels les documents ou renseignements demandés par la Commission sont communiqués sans délai connaissent un règlement rapide. Toutefois, il arrive souvent qu'il faille attendre particulièrement longtemps avant que la Commission ne dispose de tous les renseignements requis. Il s'agit généralement d'informations qui sont demandées au requérant ou à son avocat, au parquet (une enquête financière, par exemple) ou à l'Office médico-légal (une expertise médicale).

Il me semble logique que la Commission souhaite être suffisamment informée. Cette exigence n'est pas en soi l'indice d'une procédure trop formalisée. Néanmoins, il est nécessaire de prendre des mesures pour limiter les délais d'attente et les retards et pour rendre le déroulement de la procédure plus efficace :

1. Il est fait référence ci-dessus à l'extension au moins provisoire du secrétariat et au remplacement des commissaires passifs.
2. Les nouvelles lois prévues doivent s'accompagner d'une modification importante de l'arrêté royal réglant le déroulement de la procédure (voir n° 46¹⁰ du rapport).
3. Il est indiqué que la Commission adapte son règlement d'ordre intérieur à la nouvelle législation. Dans le premier rapport de la Cour des comptes (septembre 2000), diverses suggestions ont été formulées à cet égard. Des accords internes peuvent déjà être conclus au sein de la commission.
4. La Commission doit avoir accès au Registre national. L'administration est en train de préparer un arrêté royal qui prévoira notamment cet accès pour la Commission. Ce dossier connaît du retard en raison des changements structurels au sein du SPF Justice. Le projet devra y être adapté.

D'après le rapport, la Commission devrait pouvoir faire appel aux assistants de justice du service d'accueil des victimes si le requérant ne souhaite pas se faire encadrer par des experts. J'estime qu'il n'est pas utile ni possible de confier de telles tâches aux assistants de justice, qui ont déjà un agenda surchargé. Tout d'abord, ils n'ont pas la formation juridique requise. En outre, les victimes peuvent se faire assister par des associations agréées à cette fin par le Roi. Actuellement, il existe 18 centres d'aide aux victimes agréés. Le secrétariat de la Commission ne manque pas d'attirer l'attention sur les possibilités d'aide prévues.

Pour autant que de besoin, la Cour des comptes précise que le graphe 1 comprenant la distribution des décisions d'octroi d'une aide à titre principal en 2001 (paragraphe 36 du rapport) a pour finalité d'illustrer l'impact des dossiers «dormants». Toutefois, pour cette année de référence pendant laquelle 364 décisions d'octroi ont été prises, on ne peut considérer que les 162 décisions d'octroi pour lesquelles un délai supérieur à 24 mois a été nécessaire concernent uniquement de tels dossiers.

¹⁰ Devenu le n° 47 du rapport.

Enfin, à propos du recours suggéré à des assistants de Justice, il avait pour seule finalité de venir en aide aux requérants passifs afin de compléter leur dossier et, au besoin, de les orienter vers des services appropriés en matière d'aide sociale.

Délais d'octroi d'une aide d'urgence

41 Quant à l'aide d'urgence, pour l'octroi de laquelle l'exigence préalable de la fin de l'action pénale à l'encontre de l'agresseur n'est pas d'application, les délais nécessaires à la prise de décision restent incompatibles avec la notion même d'urgence. La Cour des comptes relève que, ces dernières années, le délai de décision d'octroi d'une aide d'urgence s'est très sensiblement détérioré, au point d'être similaire au délai d'octroi d'une aide à titre principal, ce qui pose la question du principe même d'une aide d'urgence.

Réponse du ministre de la Justice

D'après le rapport, le délai de traitement moyen des dossiers relatifs à une aide d'urgence serait aussi long que pour les dossiers relatifs à une aide principale.

Outre la problématique au niveau du personnel exposée ci-dessus, les facteurs suivants jouent également un rôle :

- Il arrive régulièrement que le requérant demande en même temps une aide d'urgence et une aide principale. Lorsqu'il ne produit pas de documents relatifs à des frais urgents, le dossier est traité par la suite comme une demande d'aide principale et il n'est pas organisé d'audience distincte (inutile) pour l'aide d'urgence ;*
- Le manque d'informations objectives et le long délai pour les obtenir entraînent également un retard dans le traitement des dossiers.*

Il est également nécessaire de réaliser une enquête minimale. Lorsque l'enquête pénale est en cours et que la Commission souhaite avoir confirmation du récit du requérant, elle doit s'adresser au parquet. Toutefois, le délai de traitement moyen des requêtes d'aide d'urgence doit être fortement réduit.

Les mesures sont similaires à celles qui doivent être prises dans le cadre de l'aide principale :

- Prévoir, du moins temporairement, du personnel supplémentaire et désigner de nouveaux commissaires ;*
- Adapter en profondeur l'arrêté royal et le règlement d'ordre intérieur conformément aux nouvelles dispositions légales ;*
- Conclure des accords internes en vue du traitement prioritaire de tels dossiers.*

La Cour des comptes tient à préciser qu'elle a fondé son analyse des délais nécessaires à l'octroi d'une aide d'urgence sur les seuls dossiers qui ont abouti à ce qu'une telle aide soit effectivement octroyée. Le tableau figurant ci-après donne un aperçu des délais moyens pour les décisions d'octroi d'une aide d'urgence prises en 1999, en 2000, en 2001, ainsi qu'au cours du premier semestre de cette année.

Tableau 5 – Délais moyens d'octroi d'une aide d'urgence¹¹

Période	1999	2000	2001	30 juin 2002
Délai en mois	15,7	17,4	21,5	29,6

2.3 Adaptations de la législation et de la réglementation

Contexte

- 42 Trois textes normatifs organisent le fonctionnement de la Commission :
- les articles 28 à 41 de la loi du 1^{er} 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.
- 43 Quant au fond, ces textes n'ont pas été modifiés depuis l'audit de la Cour des comptes. Des réformes de la procédure devant la Commission (arrêté royal), et, ensuite, de la législation, ont toutefois été mises en chantier. En dernier lieu, une réécriture et une révision de la législation ont été déposés à la Chambre des représentants le 7 juin 2002, sous la forme d'amendements du Gouvernement à deux propositions de loi datant du 3 mai 2000¹².

L'examen des pièces fournies, tant par la Commission que par le service d'encadrement de l'aide aux victimes de la Direction générale de l'organisation judiciaire¹³, permet de préciser comme suit le calendrier, le contenu et la forme des adaptations de la loi et de l'arrêté royal qui ont été envisagées.

Projet d'adaptation de l'arrêté royal

- 44 Le 18 février 2000, le cabinet du ministre de la Justice a provoqué une réunion entre les services concernés en vue d'étudier la possibilité d'une modification de la loi relative à l'aide de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence.
- 45 En mai 2000, à la suite d'une concertation entre la Direction générale de l'organisation judiciaire et le cabinet du ministre, le projet d'adaptation de

¹¹ Ces délais moyens ont été calculés sur la base des décisions d'octroi d'une aide d'urgence prises dans respectivement 47, 62, 45 et 30 cas, le nombre total de décisions d'octroi d'une telle aide étant de 51, 63, 46 et 33. Afin de comparer ces données avec le délai de 15 mois et demi, calculé lors de l'audit, il y a également lieu de leur ajouter le temps nécessaire au paiement de l'aide octroyée.

¹² Il s'agit de propositions de loi déposées par M. Servais Verherstraeten, Chambre des représentants, Doc 50, 0625/001 et 0626/001.

¹³ La Direction générale de l'organisation judiciaire comprend notamment un Service d'encadrement de l'assistance aux victimes, lequel est chargé de l'appui logistique et de la coordination des initiatives du ministère de la Justice en matière d'aide aux victimes, l'information des victimes et des membres de leur famille, ainsi que la représentation du ministre de la Justice au sein de la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence.

la loi relative à l'aide de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence a été classé «non prioritaire»¹⁴ parmi les nombreux projets en cours.

- 46 Le 16 octobre 2000, la Direction générale de l'organisation judiciaire a demandé l'avis de la Commission pour l'aide de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence sur une proposition de réforme de la procédure, laquelle nécessiterait uniquement une modification de l'arrêté royal.
- 47 Cette proposition visait à abrégé légèrement la procédure, en accordant au secrétariat de la Commission un rôle plus actif et en revoyant fondamentalement le rôle du délégué du ministre, lequel ne serait plus envisagé comme étant la «partie adverse» du requérant mais plutôt comme un garant du respect de la légalité. La procédure débiterait par un projet de rapport rédigé par le secrétariat et adressé au requérant ainsi qu'au ministre. Le requérant aurait ensuite 30 jours afin de déposer un mémoire en réponse, puis le délégué du ministre aurait 15 jours pour réagir. En cas d'avis favorable, le dossier serait en état pour une fixation d'audience. En cas d'avis négatif, le requérant aurait un délai de 30 jours afin de répliquer.
- 48 Même si, en apparence, les délais de manifestation des parties ne sont abrégés que de quinze jours¹⁵, l'impact de la nouvelle procédure envisagée, en terme de réduction des délais, pourrait être plus important, dans la mesure où, en dressant un bilan de l'état du dossier, le projet de rapport rédigé par le secrétariat en début de procédure formelle pourrait provoquer une réaction du requérant et éviter l'enlisement dû à une succession de demandes d'information qui demeurent insatisfaites.
- 49 En réponse, la présidente (lettre du 21 décembre 2000) a informé le département des conclusions suivantes :
- en ce qui concerne la procédure d'urgence, les décisions devraient pouvoir être prises par un président de chambre siégeant seul, ce qui nécessite une modification de la loi ;
 - en ce qui concerne la procédure d'aide principale, la Commission estime que les propositions présentées peuvent effectivement accélérer et améliorer la procédure, mais considère toutefois qu'une réelle accélération n'est pas concevable sans une modification de la loi ;
 - une modification de la législation est d'ailleurs souhaitable afin d'élargir les catégories de bénéficiaires, par exemple au profit de parents de personnes disparues.
- 50 A la suite de cette réponse, le projet d'adapter la procédure a été abandonné au profit d'une modification préalable de la loi.

¹⁴ Soit 3 sur une échelle de 1 à 3, note 3/DG/sds du 26 mai 2000.

¹⁵ Pour rappel, la procédure actuelle d'instruction de la demande d'aide prévoit qu'après que les parties aient été invitées à conclure, le ministre a trente jours pour transmettre un mémoire en réponse, ensuite de quoi le requérant dispose également d'un délai de trente jours pour faire parvenir au secrétariat un mémoire en réplique. Le rapport est ensuite rédigé et notifié aux parties, et le ministre a quinze jours pour déposer un dernier mémoire, puis le requérant quinze jours pour y répondre.

Projet d'adaptation de la loi

- 51 L'administration a préparé les deux projets de loi nécessaires afin de modifier la loi du 1^{er} août 1985¹⁶. Les principales dispositions de ces projets peuvent être présentées comme suit.
- 52 Afin d'améliorer le fonctionnement de la Commission, laquelle est divisée en chambres néerlandophones et francophones, l'exigence de bilinguisme actuellement prévue par la loi en ce qui concerne les magistrats serait limitée au président de la Commission.
- 53 Les extensions à l'accès à la Commission ouvriraient la possibilité d'accorder une aide:
- aux parents d'un mineur victime d'un acte intentionnel de violence;
 - aux personnes qui cohabitaient avec une victime disparue depuis plus d'un an, lorsqu'il est probable que cette disparition soit due à un acte intentionnel de violence;
 - aux personnes qui, au moment de l'acte de violence, sont victimes de la traite des êtres humains.
- 54 A la suite des recommandations de la Cour des comptes, la procédure d'aide d'urgence serait inspirée de la procédure en référé, les présidents de chambre pouvant siéger seuls. Les modalités de cette procédure seront à préciser par le Roi. Les présidents de chambre pourraient également se prononcer sur les requêtes qui sont manifestement irrecevables ou non fondées.
- 55 En ce qui concerne la procédure d'octroi d'une aide à titre principal, l'avant-projet comprend une amélioration de la procédure, en termes de recevabilité et de rapidité. La Commission pourrait en effet estimer que le dépôt de plainte ou l'acquisition de la qualité de personne lésée par le requérant est suffisant lorsque le dossier pénal est classé sans suite parce que l'auteur est demeuré inconnu.
- 56 Quant aux recettes du Fonds pour l'aide de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence (contribution à charge des personnes condamnées à une peine criminelle ou correctionnelle) et aux montants maximums¹⁷ de l'aide accordée (7.500 € pour l'aide d'urgence contre 7.437 € actuellement et 62.000 € pour l'aide à titre principale contre 61.973 € actuellement), elles pourraient dorénavant être modifiées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, ce qui permettrait notamment d'adapter les recettes aux dépenses¹⁸.
- 57 Des aménagements sont prévus à la procédure proprement dite, une modification étant apportée à l'audition préalable de la victime et du délégué du ministre. Actuellement, dans chaque affaire, aussi bien le requérant que le délégué du ministre de la Justice doivent être entendus par la Commission. A l'avenir, cette obligation d'entendre le requérant ferait place à un droit pour le requérant d'être entendu. La Commission

¹⁶ Le règlement de la Chambre des représentants impose la scission des projets de loi mixtes. Pour cette raison, deux projets sont présentés, le premier réglant les matières prévues à l'article 78 de la Constitution et le deuxième les matières visées à l'article 77 de la Constitution.

¹⁷ A noter également que le dommage devra excéder 500 € (contre 371,84 actuellement).

¹⁸ Au 31 décembre 2001, le solde du Fonds était de l'ordre de 22,40 millions d'euros, ce qui pourrait se révéler insuffisant si l'arriéré était résorbé et que des aides importantes étaient octroyées.

disposera évidemment toujours du droit de convoquer et d'entendre le requérant si elle le souhaite. Quant au délégué du ministre de la Justice, il ne doit plus comparaître et son rôle est redéfini de manière à ne plus apparaître comme la «partie adverse» du requérant, son avis (écrit) portant uniquement sur le respect des conditions d'indemnisation des victimes et non plus, par exemple, sur le montant de l'aide qui devrait être octroyé.

58 Les projets du Gouvernement rendent ces nouvelles dispositions applicables aux requêtes pendantes devant la Commission au moment de leur entrée en vigueur, à l'exception du montant minimal du dommage, du montant maximum des aides et des prescriptions relatives à l'introduction et au contenu d'une requête.

59 En communiquant, le 26 mars 2001, ces projets au ministre de la Justice, l'administration a d'ailleurs attiré son attention sur la demande insistante du secrétariat de la Commission de disposer des effectifs souhaités afin de pouvoir mettre en œuvre une procédure plus rapide, de résorber l'arriéré et de faire face à l'augmentation du nombre de requêtes qu'occasionnera l'extension des catégories de bénéficiaires.

60 Ces textes ont par la suite été approuvés au sein du cabinet du ministre et adressés pour avis à l'inspection des Finances, le 18 septembre 2001.

Par un avis rendu le 12 octobre 2001, l'inspection des Finances a, pour l'essentiel, formulé une objection fondamentale d'ordre pratique: *«alors que la Commission est déjà confrontée à un important arriéré, l'augmentation du nombre de requérants potentiels aboutira en effet à engorger davantage encore la Commission et à aggraver les problèmes auxquels elle a déjà peine à faire face en l'état actuel des moyens dont elle dispose. Cette modification me semble dès lors à tout le moins prématurée. Il conviendrait dans un premier temps d'adopter des mesures énergiques afin de résorber de manière sensible ce lourd arriéré.»*¹⁹.

61 Ces projets ont été soumis au ministre du Budget en date du 14 novembre 2001.

62 En exécution des dispositions de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire (MB 17/01/95), sont notamment soumis, pour avis préalable, aux inspecteurs des Finances, les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et d'arrêté ministériel, de circulaire ou de décision qui sont soumis au Conseil des ministres, ainsi que les propositions dont la réalisation est de nature à entraîner une répercussion financière directe ou indirecte.

Lorsque le ministre intéressé ne peut se rallier à un avis défavorable émis par un inspecteur des Finances, il saisit, suivant le cas, le ministre qui a le budget ou l'administration générale dans ses attributions. Celui-ci dispose d'un délai de 20 jours calendrier à compter de la réception de la demande pour se prononcer sur la proposition. Si le ministre ne s'est pas prononcé dans le délai précité, il est censé donner son accord sur la proposition. Par contre, si le ministre saisi de la proposition ne peut donner son accord sur la proposition, le ministre intéressé peut la soumettre au Conseil des ministres.

¹⁹ Avis IF2001/D807 du 12 octobre 2001.

- 63 Par une note du 18 décembre 2001, le ministre du Budget a informé le ministre de la Justice qu'il se ralliait aux objections formulées par l'inspection des Finances concernant l'extension des catégories d'ayants droit. Pour le ministre du Budget, la priorité doit être axée sur les dispositions qui, dans les avant-projets de loi, sont de nature à accélérer la procédure. Une évaluation de ces mesures permettra ensuite, d'étendre les catégories de bénéficiaires en cas de résorption de l'arriéré ou de prendre de nouvelles mesures s'il en est autrement. Enfin, le ministre du Budget a rappelé la recommandation de la Cour des comptes de créer un programme budgétaire distinct pour l'aide de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence au sein du budget de la Justice et a demandé que ce département présente des propositions en ce sens pour le budget de l'année 2003.
- 64 Le 7 juin 2002, le ministre de la Justice a déposé ces avant-projets de loi à la Chambre des représentants, sous la forme d'amendements du Gouvernement à deux propositions de loi²⁰. Ces projets de réforme de la législation ont été approuvés par la Chambre des représentants le 17 octobre 2002 et sont en premier examen au Sénat²¹.
- 65 La Chambre des représentants a adopté les propositions du ministre de la Justice ainsi que plusieurs amendements destinés à préciser la portée de certaines réformes ou à améliorer le fonctionnement de la Commission. Ces amendements portent sur les points suivants :
- la faculté offerte au Roi de désigner d'autres catégories de membres de la Commission (autres que des avocats ou des fonctionnaires) ;
 - la possibilité (nouvelle) pour les présidents des chambres de siéger seuls en matière d'aide d'urgence est étendue aux demandes manifestement irrecevables ou non fondées, aux désistements d'instance et aux radiations d'office ;
 - le droit, pour chaque membre de la Commission, de procéder ou de faire procéder aux investigations utiles ;
 - l'officialisation du rôle du secrétariat (mise en état des dossiers et rédaction des rapports, ce qui correspond à la pratique actuelle) ;
 - l'audition du requérant, dans les cas où la Commission l'estime nécessaire (sans préjudice du droit du requérant à être entendu si celui-ci le souhaite) ;
 - la limitation de la possibilité de modifier les seuils et plafonds des aides par arrêté royal délibéré en conseil des ministres à des augmentations de ceux-ci.
- 66 Outre que la révision des dossiers en attente et l'augmentation du nombre de requêtes due à l'extension des catégories de bénéficiaires provoqueront un surcroît de travail hors de proportion avec les capacités actuelles de la Commission et de son secrétariat, la Cour des

²⁰ Chambre des représentants, Doc 50, 0625/002 et 0626/002. A noter que, depuis lors, divers amendements ont par la suite été déposés par MM. Verherstraeten et Van Parys, le 27 juin 2002 (Doc 50, 0625/003 et 0626/003), puis par le Gouvernement, afin essentiellement de préciser l'extension du champ d'application, le 16 juillet 2002 (Doc 50, 0625/004 et 0626/004).

²¹ Chambre des représentants, Doc 50, 0625/005 à 007 et 0626/005 à 0626/007, ainsi que le compte rendu des séances plénières du 16 et du 17 octobre 2002. Sénat, dossiers législatifs 2 – 1324 et 2 – 1325.

comptes doit constater que les projets déposés par le ministre de la Justice n'apportent aucune modification significative aux conditions de fond et de forme qui expliquent la longueur de la procédure d'indemnisation des victimes d'actes intentionnels de violence.

- 67 Quant aux dispositions prévues afin d'accélérer l'octroi d'une aide d'urgence, la Cour des comptes considère que la compétence attribuée aux présidents de chambres siégeant seuls ne paraît pas suffisante afin d'attribuer cette aide dans des délais sensiblement plus rapides que l'aide à titre principal.
- 68 Il n'apparaît pas que la résorption de l'arriéré et l'accélération de la procédure aient constitué des objectifs prioritaires lors de l'élaboration de ces projets. L'impact des mesures envisagées n'a d'ailleurs pas fait l'objet d'une évaluation a priori.

Réponse du ministre de la Justice

Le principe de subsidiarité de l'aide financière demeure naturellement le point de départ, comme dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne. L'auteur, et non l'Etat belge, est responsable des dommages. L'aide est octroyée en toute équité s'il s'avère que le requérant ne peut obtenir de dédommagement suffisant de la part de l'auteur ou par le biais de la sécurité sociale ou d'une assurance privée.

En principe, sont également requis un jugement définitif quant à la procédure pénale et l'engagement d'une action civile. Ces «tampons» offrent la garantie que chaque affaire est préalablement examinée en profondeur. Ils constituent un point de repère nécessaire pour la Commission, qui n'a ni la compétence ni les moyens pour examiner l'affaire à fond elle-même.

(...) Les amendements du Gouvernement prévoient une extension des cas dans lesquels une aide financière peut être demandée. Dans ce cadre, il est effectivement tenu compte de l'influence de cette extension sur la charge de travail de la Commission. Les amendements n° 7, 8 et 9 prévoient une définition plus stricte de l'extension initialement prévue. Ainsi, l'augmentation du nombre de requêtes sera maintenue dans des limites très raisonnables. Des données chiffrées ont auparavant été demandées, auprès du secrétariat de la Commission (chiffres relatifs aux parents d'enfants mineurs victimes) ou auprès du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (chiffres relatifs aux victimes du trafic des êtres humains). Je tiens à souligner que, dans sa lettre du 14 mai 2002, Mme Delesie estime que l'extension du nombre de catégories de victimes ayant droit à une aide est justifiée.

En ce qui concerne la comparaison avec les autres Etats membres de l'Union européenne, la Cour des comptes rappelle les considérations émises à propos de l'aide d'urgence dans son rapport d'audit initial:

«... 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 :

- a) après un examen sommaire de la demande;*
- b) 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.»

Quant aux amendements du Gouvernement destinés à prendre en compte l'influence de l'extension du champ d'application sur la charge de travail de la Commission, ils étaient connus et ont déjà été pris en considération par la Cour des comptes. A ce sujet et pour autant que de besoin, la Cour tient à souligner que ses commentaires ne portent aucunement sur l'opportunité d'étendre le champ d'application de cette législation mais bien sur l'insuffisance des moyens actuels de la Commission pour faire face à cette extension.

3 CONCLUSIONS DE LA COUR DES COMPTES

- 69 Lors de l'audit réalisé en 1999 et en 2000, la Cour des comptes avait relevé que la durée moyenne d'une procédure d'octroi d'une aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence était de l'ordre de trente mois, qu'existait un arriéré de requêtes important, et que la durée de la procédure d'urgence était incompatible avec le principe même d'une aide ainsi qualifiée. A l'issue de ce suivi d'audit, la Cour des comptes constate que ces problèmes ont persisté. Qui plus est, le délai nécessaire à l'octroi d'une aide d'urgence s'est détérioré au point d'être en 2002 comparable à celui d'une aide à titre principal.
- 70 Ces problèmes sont dus à la lourdeur de la procédure prévue par la loi et son arrêté d'application, à l'insuffisance des moyens du secrétariat de la Commission, ainsi qu'à la difficulté de faire siéger les six chambres actuellement prévues. La durée moyenne de la procédure s'explique également par le fait que des dossiers sont maintenus ouverts aussi longtemps que nécessaire afin de donner un maximum de chances aux victimes d'obtenir une indemnisation.
- 71 Afin de permettre à la Commission de traiter au mieux les nouvelles requêtes qu'elle reçoit chaque année, la Cour des comptes recommande que des dispositions soient prises pour augmenter la capacité

de travail du secrétariat de la Commission. Il conviendrait en outre de permettre à celle-ci d'accéder aux données du Registre national.

72 Parallèlement, la disponibilité des membres de la Commission devrait être régulièrement évaluée et il devrait être pourvu aux places vacantes.

73 Ainsi que la Cour l'a déjà souligné, le fait de subordonner l'octroi d'une aide principale à la fin de l'action pénale et les garanties dont la Commission doit s'assurer imposent une procédure qui n'est pas susceptible d'aboutir dans un délai raisonnable. Une réduction de la durée intrinsèque de la procédure d'indemnisation des victimes nécessiterait des modifications législatives et réglementaires radicales.

74 Les projets de réforme de la loi adoptés par la Chambre des représentants élargissent le champ d'application de l'aide financière de l'Etat et prévoient le bénéfice de ces nouvelles dispositions aux dossiers en attente, lesquels devraient dès lors être réexaminés. En l'absence de disposition de nature à alléger les conditions de fond et de forme posées par la loi pour l'octroi d'une aide à titre principal, et de garantie que des moyens suffisants seront préalablement mis en place, cette extension du champ d'application pourrait provoquer un accroissement des délais et une nouvelle augmentation de l'arriéré.

75 Quant à la faculté qui serait donnée aux présidents de chambre siégeant seuls de statuer sur les demandes d'aide d'urgence, elle ne paraît pas suffisante afin d'abrégé sensiblement la durée de cette procédure.

76 La Cour des comptes recommande que des mesures temporaires soient prises afin de résorber l'arriéré. La résorption de l'arriéré devrait en effet être gérée comme un projet prioritaire et distinct du fonctionnement normal de la Commission et de son secrétariat. A fortiori, dès que le champ d'application de cette législation sera étendu, il conviendra d'en évaluer l'impact et de mettre en place les moyens de fonctionnement supplémentaires qui seront nécessaires. A ce sujet, la Cour a pris acte de la décision du ministre de la Justice de créer des chambres de résorption temporaires, de prévoir, au moins temporairement, du personnel supplémentaire et de désigner de nouveaux membres de la Commission.

77 Dès que l'arriéré aura été résorbé, de même qu'après toute modification substantielle du champ d'application de cette législation, une nouvelle évaluation des moyens de fonctionnement de la Commission devrait être menée afin de les adapter aux besoins.

78 A défaut de dispositions efficaces permettant un fonctionnement normal de la Commission et de mesures spécifiques visant à résorber l'arriéré, les victimes d'actes intentionnels de violence, qui attendent de l'Etat l'indemnisation qu'elles n'ont pu obtenir par d'autres voies, verront s'allonger et non pas raccourcir les délais qui leur sont imposés, lesquels sont déjà incompatibles avec les objectifs de cette politique publique.

ANNEXE – Réponse du ministre de la Justice

[TRADUCTION]

1000 Bruxelles, le 3 octobre 2002
Boulevard de Waterloo 115

**Service public fédéral
Justice**

Direction générale de
l'Organisation judiciaire

Service des Maisons de Justice
Section Aide aux victimes

Nos réf. : 3/RO/DJ-SZ/PDB/
Vos réf. : N° A 5 – 1.689.483 L7

Objet : Suivi de l'audit relatif à la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence – rapport du 4 septembre 2002

Monsieur le Premier Président,

J'ai examiné en profondeur votre lettre du 6 septembre dernier ainsi que le rapport y annexé. Je souhaite émettre les considérations suivantes.

1. Arriéré

La Cour des comptes constate un arriéré inquiétant dans le traitement des dossiers.

Dans ma note du 21 décembre 2001, j'ai déjà demandé à Mme DELESIE, présidente de la Commission, de m'informer de l'état actuel de la situation. Vous trouverez à l'annexe 1 la réponse qui m'a été communiquée.

Mme DELESIE définit le terme "arriéré" comme étant "le nombre de dossiers complets, mais pour lesquels il faut encore attendre la rédaction du rapport par le rapporteur (dans le cas présent, le secrétariat) ou la fixation d'une audience" (respectivement 390 et 260 dossiers).

Elle souligne que le nombre de décisions et, par conséquent, la mesure dans laquelle l'arriéré peut être résorbé, est proportionnel au nombre de membres du personnel dont dispose le secrétariat de la commission.

Il ressort de sa note "Considérations émises à la suite du rapport de suivi de la Cour des comptes" (annexe 2) qu'en 2002, le nombre de décisions prises dépassera probablement pour la première fois le nombre de requêtes introduites.

L'arriéré accumulé ne peut toutefois être résorbé que moyennant le recrutement de personnel supplémentaire. Pour cette raison, j'ai décidé que le SPF Justice devait prendre les mesures internes nécessaires pour que des chambres de résorption temporaires puissent être mises en place au sein de la Commission.

En outre, Mme DELESIE a pris l'initiative d'adresser un courrier à tous les commissaires leur demandant s'ils souhaitaient continuer à exercer leur mandat. Un certain nombre des membres nommés ne sont en effet que rarement, voire jamais, disponibles. Cette initiative permet de lancer la procédure de nomination de nouveaux commissaires.

Une augmentation du montant des jetons de présence me semble également justifiée. A cet effet, une proposition sera soumise à l'Inspection des finances.

2. Délais de traitement

D'après le rapport, un délai moyen de 32 mois s'écoulerait entre l'introduction de la requête et la prise d'une décision, alors qu'il pourrait tout au plus s'élever à 17 mois.

Le manque de personnel mentionné ci-dessus joue un rôle à cet égard, mais ne constitue pas la seule cause.

Les dossiers "dormants" dont il est question dans le rapport donnent une image fortement déformée de la réalité. Les dossiers qui sont complets dès le départ ou dans lesquels les documents ou renseignements demandés par la Commission sont communiqués sans délai connaissent un règlement rapide. Toutefois, il arrive souvent qu'il faille attendre particulièrement longtemps avant que la Commission ne dispose de tous les renseignements requis. Il s'agit généralement d'informations qui sont demandées au requérant ou à son avocat, au parquet (une enquête financière, par exemple) ou à l'Office médico-légal (une expertise médicale).

Il me semble logique que la Commission souhaite être suffisamment informée. Cette exigence n'est pas en soi l'indice d'une procédure trop formalisée. Néanmoins, il est nécessaire de prendre des mesures pour limiter les délais d'attente et les retards et pour rendre le déroulement de la procédure plus efficace :

1. Il est fait référence ci-dessus à l'extension au moins provisoire du secrétariat et au remplacement des commissaires passifs.
2. Les nouvelles lois prévues doivent s'accompagner d'une modification importante de l'arrêté royal réglant le déroulement de la procédure (voir n°46 du rapport).
3. Il est indiqué que la Commission adapte son règlement d'ordre intérieur à la nouvelle législation. Dans le premier rapport de la Cour des comptes (septembre 2000), diverses suggestions ont été formulées à cet égard. Des accords internes peuvent déjà être conclus au sein de la commission.

4. La Commission doit avoir accès au Registre national. L'administration est en train de préparer un arrêté royal qui prévoira notamment cet accès pour la Commission. Ce dossier connaît du retard en raison des changements structurels au sein du SPF Justice. Le projet devra y être adapté.

D'après le rapport, la Commission devrait pouvoir faire appel aux assistants de justice du service d'accueil des victimes si le requérant ne souhaite pas se faire encadrer par des experts. J'estime qu'il n'est pas utile ni possible de confier de telles tâches aux assistants de justice, qui ont déjà un agenda surchargé. Tout d'abord, ils n'ont pas la formation juridique requise. En outre, les victimes peuvent se faire assister par des associations agréées à cette fin par le Roi. Actuellement, il existe 18 centres d'aide aux victimes agréés. Le secrétariat de la Commission ne manque pas d'attirer l'attention sur les possibilités d'aide prévues.

D'après le rapport, le délai de traitement moyen des dossiers relatifs à une aide d'urgence serait aussi long que pour les dossiers relatifs à une aide principale.

Outre la problématique au niveau du personnel exposée ci-dessus, les facteurs suivants jouent également un rôle :

- Il arrive régulièrement que le requérant demande en même temps une aide d'urgence et une aide principale. Lorsqu'il ne produit pas de documents relatifs à des frais urgents, le dossier est traité par la suite comme une demande d'aide principale et il n'est pas organisé d'audience distincte (inutile) pour l'aide d'urgence ;
- Le manque d'informations objectives et le long délai pour les obtenir entraînent également un retard dans le traitement des dossiers.

Il est également nécessaire de réaliser une enquête minimale. Lorsque l'enquête pénale est en cours et que la Commission souhaite avoir confirmation du récit du requérant, elle doit s'adresser au parquet. Toutefois, le délai de traitement moyen des requêtes d'aide d'urgence doit être fortement réduit.

Les mesures sont similaires à celles qui doivent être prises dans le cadre de l'aide principale :

- Prévoir, du moins temporairement, du personnel supplémentaire et désigner de nouveaux commissaires ;
- Adapter en profondeur l'arrêté royal et le règlement d'ordre intérieur conformément aux nouvelles dispositions légales ;
- Conclure des accords internes en vue du traitement prioritaire de tels dossiers.

3. Amendements du Gouvernement aux propositions de loi relatives à la Commission

Le rapport énumère en partie les modifications prévues (n° 51 – 57). Il y est fait remarquer que les conditions d'octroi ne sont pas fondamentalement modifiées. Le principe de *subsidiarité* de l'aide financière demeure naturellement le point de départ, comme dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne. L'auteur, et non l'Etat belge, est responsable des dommages. L'aide est octroyée en toute équité s'il s'avère que le requérant ne peut obtenir de dédommagement suffisant de la part de l'auteur ou par le biais de la sécurité sociale ou d'une assurance privée.

En principe, sont également requis un jugement définitif quant à l'action publique et l'engagement d'une action civile. Ces "tampons" offrent la garantie que chaque affaire est préalablement examinée en profondeur. Ils constituent un point de repère nécessaire pour la Commission, qui n'a ni la compétence ni les moyens pour examiner l'affaire à fond elle-même.

Les exceptions essentielles sont les suivantes :

- Les cas dans lesquels l'auteur ne peut pas être poursuivi pénalement, par exemple, en raison du fait qu'il est resté inconnu ou qu'il est mineur ;
- L'aide d'urgence, en tant qu'avance sur l'aide principale. Un long laps de temps peut s'écouler entre les faits et le règlement définitif par les autorités judiciaires. Lorsque la victime connaît de ce fait des difficultés financières (frais médicaux élevés, perte importante de revenus ou de moyens de subsistance), le cas doit être considéré comme une aide d'urgence. Cependant, pour les requêtes d'aide d'urgence, il convient de statuer dans un délai raisonnable.

Ces principes de base ne sont pas modifiés, comme l'a expressément souhaité la Commission dont l'avis a été sollicité lors de la préparation des avant-projets.

Les amendements du Gouvernement prévoient une extension des cas dans lesquels une aide financière peut être demandée. Dans ce cadre, il est effectivement tenu compte de l'influence de cette extension sur la charge de travail de la Commission. Les amendements n° 7, 8 et 9 prévoient une définition plus stricte de l'extension initialement prévue. Ainsi, l'augmentation du nombre de requêtes sera maintenue dans des limites très raisonnables. Des données chiffrées ont auparavant été demandées auprès du secrétariat de la Commission (chiffres relatifs aux parents d'enfants mineurs victimes) ou auprès du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (chiffres relatifs aux victimes du trafic des êtres humains). Je tiens à souligner que, dans sa lettre du 14 mai 2002, Mme DELESIE estime que l'extension du nombre de catégories de victimes ayant droit à une aide est justifiée.

Le Ministre de la Justice,

Marc VERWILGHEN

dépôt légal	D/2002/1128/7
imprimeur	N.V. PEETERS S.A.
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site Internet	http://www.courdescomptes.be