

# L'action pénale des Associations de défense de victimes 1901 – 2001

Pierre-Olivier SUR  
Avocat à la Cour, A.M.C.O.  
Professeur à l'I.E.P. de Paris  
Cabinet Fischer, Tandeau de Marsac, Sur & Associés

## INTRODUCTION

La place des Associations de défense au procès pénal, est celle de l'invité de la dernière heure.

D'abord, à cause des deux premiers articles du Code de procédure pénale, très restrictifs :

- l'article 1<sup>er</sup> CPP : « L'action publique... est mise en mouvement et exercée par les magistrats... cette action peut aussi être mise en mouvement par la partie lésée » ;
- l'article 2 CPP : « L'action civile en réparation du dommage... appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction. ».

Il en est résulté une hostilité ancienne et constante de la Cour de cassation concernant la recevabilité des associations au procès pénal. Un arrêt de principe du 18 octobre 1913<sup>1</sup> a semblé leur fermer définitivement cette porte, d'autant qu'il suivait une décision des Chambres réunies consacrant au contraire le droit d'ester en justice pour les syndicats, aux fins de défendre les intérêts des professions qu'ils représentent.

Enfin, la doctrine considère généralement que les associations ne peuvent s'ériger en « procureurs privés et spécialisés »<sup>2</sup> - il y aurait alors « privatisation » de l'action publique. Or l'action civile devant les juridictions répressives doit demeurer un « droit exceptionnel » réservé à ceux que la loi désigne<sup>3</sup>.

Mais, le service public de la justice n'a pas toujours répondu en temps réel au sentiment d'insécurité de ses usagers, tant dans la vie de tous les jours, que face à des procédures dont la lisibilité est souvent brouillée, parce qu'elles sont trop longues et trop compliquées.

Il en est résulté, via un concept nouveau : celui de « l'accès au droit », (qui présente la double vertu de la transparence et de la démocratisation), **un besoin en structures intermédiaires**, sortes de courroies de transmission entre le fait juridique tel qu'il est humainement vécu et les palais de justice tels qu'ils sont virtuellement inaccessibles.

C'est ainsi que le législateur a peu à peu admis certaines associations à se constituer partie civile.

Ce mouvement a été légitimement amplifié, mais malheureusement dévoyé par la grande presse qui

oppose au secret de l'instruction<sup>4</sup> les excès du « reality show », de telle sorte que de nombreuses associations de défense, otages des médias, sont apparues comme le houx sur la branche d'une justice en mal de repères.

La question qui se pose est donc celle d'une juste mesure à trouver concernant la place des associations de défense, au procès pénal : Une place légitime (I), mais éparpillée (II), pour une réforme difficile à mettre en œuvre (III).

## I - LA PLACE LÉGITIME DES ASSOCIATIONS DE DÉFENSE, AU PROCÈS PÉNAL.

Pour offrir une place aux associations de défense sur l'échiquier du procès pénal, il convient de rappeler le rôle de chaque partie au procès, de présenter leur catalogue de droits et de réfléchir au périmètre de leur représentation.

1.1 - Au procès pénal, trois parties sont traditionnellement en présence, et s'affrontent face aux juges professionnels ou au jury :

- La défense : qui défend la personne poursuivie ;
- Le parquet : qui représente l'intérêt général et qui de ce fait ne devrait pas, théoriquement, « accuser » systématiquement ;
- La partie civile : qui n'est autre que la victime directe et personnelle de l'infraction, c'est à dire l'expression d'un intérêt particulier isolé à la fois objet et cause juridique d'un procès organisé au nom de l'intérêt général.

De ce hiatus (intérêt particulier / intérêt général) certains systèmes de droit comparé, en particulier aux Etats Unis, ont considéré que la victime ne pouvait être admise au procès pénal avec un autre statut que celui de témoin, tandis qu'un procès civil indemnitaire en responsabilité lui est ouvert.

1.2 - En France, l'exercice des droits de la partie civile au procès pénal consiste-en :

- une action d'initiateur du procès, car la plainte avec constitution de partie civile ou la citation directe saisit la justice pénale ;
- une action dite vindicative par l'accès au dossier afin d'en suivre chaque étape et d'en contrôler la bonne marche (demandes d'actes au juge d'instruction ou participation aux contentieux des nullités de procédure)<sup>5</sup> ;
- une action indemnitaire.

<sup>1</sup> Crim., 18 octobre 1913, S., 1920, I, p.321 note Huguency

<sup>2</sup> J. PRADEL in Procédure pénale, Editions Cujas

<sup>3</sup> Conte et Maistre du Chambon in, Procédure pénale, Edition Masson

<sup>4</sup> Pourtant, l'article 11 du Code de Procédure Pénale n'est pas opposable aux victimes qui semblent donc partiellement dégagées du « secret ».

<sup>5</sup> L'action vindicative note H. Matsopoulo sous arrêt C. Cass. 4<sup>ème</sup> Civ. 25.1.2000 – D 2001 p 17

1.3 - Si le rôle de chaque partie au procès est bien défini, en revanche la question reste ouverte concernant le périmètre de représentation.

Le périmètre de la défense ne pose pas de problème, mais il y a entre partie civile et parquet certaines difficultés d'identification qui se compliquent lorsque apparaissent les associations de défense.

En effet, contrairement à l'idée commune, l'intérêt général (représenté par le parquet) n'est pas constitué de la somme des intérêts particuliers (défendue par les associations de défense), ni même évidemment d'un intérêt particulier (représenté par la partie civile).

L'intérêt général est une notion plus large : une juste mesure entre la bonne application de la loi dans sa sécheresse la plus pure et le prononcé d'une peine dans sa fonction rétributrice qui est un point d'équilibre social entre un degré de souffrance (diamétralement opposé entre les parties au procès) et la révélation d'une culpabilité, en violation du contrat social, qui nécessite une expiation.

En d'autres termes, le parquet ne peut fonder son argument sur le seul réflexe exacerbé de la victime, et se consacrer exclusivement à elle.

Quant à la victime, elle est trop seule ...

... Pour elle, parodiant CHOPIN qui disait de sa Pologne natale : « *la France est trop loin et Dieu est trop haut* » - le parquet est trop loin et la Cour trop haut !

**C'est la raison pour laquelle les associations de défense sont peu à peu devenues les meilleures structures d'accueil des victimes. Elles constituent ainsi un vase d'expansion - d'expression - entre l'épanchement du malheur et la complexité du droit.**

Les associations sont donc à l'écoute et créent en matière de victimologie certains modèles : « *L'émergence de nouveaux faits délictueux que la sensibilité de la victime et la nature des rapports sociaux n'auraient pas permis d'arriver jusque devant les tribunaux, sans l'investigation patiente d'Associations résolues à les combattre. Ces Associations ont acquis une capacité, d'observation, de détection et d'accompagnement, précieuse* »<sup>6</sup>.

Il en résulte que les associations de défense sont un des maillons essentiels de l'accès au droit.

Alors, il est légitime qu'elles puissent, sans nuire à la fonction du parquet, ni à celle de l'avocat de la partie civile, accompagner les victimes jusqu'au procès en tant que partie à la procédure.

## **II – MAIS, LA PLACE DES ASSOCIATIONS DE DÉFENSE EST EPARPILLÉE ENTRE LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE, LES LOIS SPÉCIALES ET UN STATUT MAL DÉFINI.**

L'article 2 CPP, par deux adverbess, restreint le champ d'action des associations de défense, sauf lorsque qu'elles sont elles-mêmes victimes d'une infraction (vol ou abus de confiance, par exemple), « *l'action civile... appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction* ».

C'est pourquoi l'accès au procès pénal pour les associations au nom des intérêts collectifs qu'elles représentent, n'a été rendu possible qu'au prix de contorsions juridiques, codifiées ou non codifiées.

Les strates de l'histoire peuvent retenir quatre grands chapitres : d'abord le début du siècle avec les associations dites caritatives, puis Vichy qui a développé les associations « pour » (la famille, la santé publique, certaines professions particulières), et les années post soixante-huitardes avec les associations « contre » (le racisme, etc.), enfin les associations révélant des droits nouveaux (consommation, environnement, etc.).

**2.1 - Le droit positif a peu à peu intégré au Code de Procédure Pénale des textes extraordinairement épars qui ont étendu la recevabilité de constitution de partie civile des associations de défense au coup par coup, selon les préoccupations sociales du moment.**

Il en résulte que selon les articles 2-1 à 2-16 du Code de Procédure Pénale, certaines associations dûment spécialisées sont recevables à se constituer partie civile pour les infractions de racisme, violence, maltraitance sexuelle, enfance martyrisée, crime contre l'humanité, apologie des crimes de guerre ou de collaboration, destruction de monuments et violation de sépulture, discrimination fondée sur le sexe ou les mœurs, incendie volontaire de forêt, discrimination en raison de l'état de santé ou du handicap, terrorisme, exclusion sociale ou culturelle, délinquance routière, protection des animaux, défense de la langue française, accident dans les transports collectifs et les locaux ouverts au public, toxicomanie et trafic de stupéfiants.

**2.2 - Par ailleurs, des lois spéciales accordent à certaines associations le droit de se constituer partie civile en matière de consommation, famille et aide sociale, fiscalité, santé publique, travail, urbanisme.**

**2.3 - Les conditions d'exercice de l'action civile sont généralement rassemblées sous trois critères qui s'exercent de façon alternative et restrictive : cinq ans d'ancienneté, accord de la victime, mise en œuvre préalable de l'action publique. En outre, concernant les associations prévues par des lois spéciales, d'autres critères très restrictifs ouvrent le droit à la constitution de partie civile, tel que principalement : l'agrément ou la reconnaissance d'utilité publique.**

<sup>6</sup> P. ALBERTINI (député UDF), Rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale. Voir PV des débats du 3 juin 1998.

Au total, le régime juridique de recevabilité de constitution de partie civile est complexe et ressemble plus à un inventaire à la Prévert, qu'à un corpus législatif.

C'est pourquoi le Parlement, à l'occasion de la réforme de la justice, a prévu d'unifier le régime juridique et de donner aux associations un statut particulier entre parquet et partie civile. Tel est l'objet du travail parlementaire inachevé à ce jour.

### **III – POUR UNE REFORME DIFFICILE A METTRE EN ŒUVRE, DE LA PLACE DES ASSOCIATIONS DE DÉFENSE, AU PROCÈS PÉNAL.**

Malgré les occasions qui se sont présentées, le législateur n'a jamais institutionnalisé une structure juridique d'associations de défense, comme moyen d'accès au droit pour les victimes. En effet, trois tentatives récentes se sont révélées décevantes parce que : sans suites (Commission Justice et Droits de l'Homme 1990), extrémistes (projet de loi 1998), insuffisantes (loi du 15 juin 2000).

**3.1 -** La Commission Justice pénale et Droits de l'homme<sup>7</sup> avait en 1990 suggéré une simplification selon laquelle les associations pourraient se constituer partie civile sous trois conditions :

- Un agrément ou une déclaration en préfecture depuis au moins cinq ans avant la date des faits objet du procès pénal ;

- Une liste déterminée par la loi présentant les faits pour lesquels une association de défense pourrait exercer l'action civile au procès pénal ;

- La création d'une notion juridique « d'intérêt collectif » savamment contrôlée et devant être clairement exposée dans les statuts.

Ces travaux, qui n'ont pas connu de suites législatives ou réglementaires, ont permis de nourrir l'importante réflexion de la doctrine<sup>8</sup> aux fins de préparer l'important projet de 1998.

**3.2 -** Le double projet de loi relatif à la présomption d'innocence et à l'action publique présenté au Parlement en 1998 avait entre autres ambitions, d'institutionnaliser les associations de défense en leur offrant des moyens d'actions inédits en procédure pénale.

Si la recevabilité au procès pénal en tant que partie civile pour toutes les associations régulièrement déclarées et ayant cinq ans d'existence ne fut guère contestée, en revanche, trois critiques ont conduit à l'échec du projet de loi :

- La possibilité pour les associations à intervenir auprès du parquet, en cas de relaxe, pour que celui-ci fasse appel sur l'action publique. (L'article 1<sup>er</sup> bis disposait : « En cas de jugement de relaxe, l'association peut demander au Procureur de la République de faire appel de la décision sur l'action publique... A défaut d'appel du Procureur de la République dans les 10 jours... la partie civile peut former un recours devant le Procureur Général qui,

s'il n'interjette pas appel, l'informe des motifs de sa décision ».)

- La création d'une nouvelle catégorie de personnes juridiques pouvant initier une procédure pénale : à côté de ceux qui ont un « intérêt direct et personnel » à se constituer partie civile (article 2 CPP) et ceux qui ont un « intérêt collectif » dans le cadre des associations, il y aurait des personnes ayant un « intérêt suffisant »... ce qui ouvrirait la porte du procès pénal bien au-delà de la structure des associations. (L'article 48-1 disposait en effet « toute personne ayant dénoncé des faits au Procureur de la République, et n'ayant pas qualité pour se constituer partie civile peut, si elle justifie d'un *intérêt suffisant*, former un recours contre la décision de classement prise à la suite de cette dénonciation ».)

- L'oubli par le projet de loi et par les députés, des auxiliaires de justice naturels en terme d'accès au droit : les avocats. En effet, il était prévu que les officiers de police judiciaire ou les représentants du parquet eussent recours aux associations d'aide aux victimes et à elles seules, pour apporter aide et assistance aux victimes. Devant le Sénat, l'intervention de Robert BADINTER a permis une réécriture du texte en tenant compte de la place des avocats en terme d'accès au droit<sup>9</sup> (L'article 28 ter disposait, après relecture du Sénat « Les officiers et les agents de Police Judiciaire informent la victime de leurs droits d'obtenir réparation du préjudice subi, et d'être aidées et assistées par un avocat, ou par un service relevant d'une ou plusieurs collectivités publiques ou une association d'aide aux victimes »).

Mais, ce projet de loi trop ambitieux et très déstabilisateur de l'ordonnement judiciaire en terme d'accès au droit, n'eut pas d'avenir. D'autres raisons, beaucoup plus politiques en expliquent l'échec. La réforme dépassait, en effet, le simple domaine des associations de victimes en reconsidérant très largement la place du Parquet pour conduire à une autonomie institutionnelle du ministère public vis à vis de sa hiérarchie et surtout du ministre de la Justice.

Cette tentative de réforme très ambitieuse a tout de même apporté une circulaire du 13 juillet 1998 : « lorsqu'une victime a besoin d'être informée de ses droits et de la façon de les exercer, des actes ou de l'état de la procédure, ou d'être guidée dans ses démarches, d'être soutenue psychologiquement, l'intervention du service d'aide aux victimes doit pouvoir venir rapidement, dans la continuation ou en relais, au moment où s'arrêtent les compétences et attributions respectives des

<sup>9</sup> Le Conseil de l'Ordre de Paris a adressé au Parlement lors de la deuxième lecture du texte devant l'Assemblée Nationale le communiqué suivant : « Le Conseil de l'Ordre des Avocats à la Cour de Paris considère que si le rôle des Associations est souhaitable pour aider, conduire et accueillir les victimes vers la justice, l'accès au droit doit demeurer le domaine naturel et exclusif des auxiliaires de justice : membres du Parquet et du Barreau. Dans ce cadre, le Conseil de l'Ordre prend acte de la rédaction par le Sénat, des articles 28, 28 bis, 28 ter et 28 quater d'un projet de loi relatif à la présomption d'innocence, même s'il s'inquiète de l'incompréhensible « oubli » de la Chancellerie puis de la volonté délibérée de l'Assemblée Nationale d'écartier la profession d'avocat en matière d'accès au droit. C'est pourquoi les avocats, pour affirmer la place qui est la leur en matière d'orientation des victimes vers la justice, c'est à dire, d'accès au droit, entendent créer des Associations d'aide aux victimes reconnues d'utilité publique, sous l'autorité et le contrôle du Conseil de l'Ordre ».

<sup>7</sup> La mise en état des affaires pénales, Rapports, La Documentation française, 1991

<sup>8</sup> La défense des intérêts collectifs par les associations... L. BORE, L.G.D.J.1997

magistrats, des greffes et de l'accueil notamment ».<sup>10</sup>

**3.3** - La loi du 15 juin 2000<sup>11</sup> présente, à ce jour, la dernière tentative de réforme.

Pour la première fois, l'ambition du législateur se matérialisait par une unification pure et simple du régime juridique des associations de défense.

Le projet de loi prévoyait ainsi que toutes les structures régulièrement déclarées et ayant cinq ans d'existence pourraient se constituer partie civile au procès pénal<sup>12</sup>.

Cette solution n'a pas été retenue par les parlementaires.

La nouvelle loi, telle qu'elle est aujourd'hui applicable, rajoute quelques articles<sup>13</sup> épars au corpus antérieur :

. L'action civile peut être déclenchée par des associations dont la raison sociale concerne la lutte contre les sectes, les victimes d'accident du travail, la défense des maires en matière d'injures...

Ces extensions correspondent à des objectifs de satisfaction ponctuels et éminemment politiques, s'ajoutant ainsi à la liste déjà longue des articles 2-1, 2-16 et suivants du Code de procédure pénale, alors qu'une vaste refonte aurait été souhaitable.

. L'article 41 in fine dispose que, dans le cadre de son enquête, le procureur de la République peut faire appel à une association conventionnée pour aider les victimes d'infraction. De plus, l'article 53-1 prescrit à la police judiciaire d'informer les victimes de leur droit d'être soutenues par une association d'aide aux victimes.

Il s'agit donc d'une reconnaissance formelle des associations sans qu'aucune conséquence procédurale de fond n'ait finalement modifié l'échiquier judiciaire et la place de chaque partie au procès pénal.

## CONCLUSION

Pour conclure, il y a trois idées en termes d'équilibre juridique et social qui se dégagent de cette étude technique, au moment de célébrer le centenaire de la loi de 1901.

- A défaut d'accéder à une codification, le statut des associations de défense s'enrichit ponctuellement par la loi et par la jurisprudence sous l'effet mécanique et surtout pragmatique d'un besoin en structures intermédiaires. Ce mouvement révèle sinon une défiance vis à vis de la justice, du moins la nécessité d'un meilleur accompagnement vers la justice. En la matière le triptyque républicain est approché par un nouveau vecteur qui veut tout dire

<sup>10</sup> La place des Associations d'aide aux victimes Yves Costes – pénal. Éd Jurisclasseur p 4 mai 2000.

<sup>11</sup> Loi n°2000-516

<sup>12</sup> Loi n°2000-516

<sup>13</sup> Loi n° 2000-516

et qui n'était qu'ébauché par la loi de 1901 : l'accès au droit.

- Les acquis ainsi obtenus ressortent d'une action très dynamique et légitime des associations de défense. Elles se sont placées dans un périmètre où l'avocat intervenait trop peu, parce que ce n'est pas son métier, tandis que le parquet intervenait trop mal parce qu'il oublie qu'il a été institué pour défendre l'intérêt général et non des intérêts catégoriels. Il en résulte un « recentrage » souhaitable de l'action du parquet provoqué par l'espace de légitimité naturelle justement revendiqué par les associations de défense. La place de chaque partie au procès est ainsi mieux définie. La Justice sera mieux rendue.

- Ce mouvement, qu'il convient de poursuivre, a été conduit *toutes choses égales par ailleurs* de telle sorte que la loi de 1901 reste inchangée, tandis que le code de procédure pénale fût maintes fois réformé. L'excellence d'une règle de droit est mesurée à son immutabilité. Alors, la loi de 1901 a bien mérité le cadeau d'anniversaire offert par le code de procédure pénale et bientôt par l'application stricte de l'article 6-1<sup>5</sup> de la Convention Européenne : un meilleur accès au procès, pour les associations de défense de victimes.

<sup>14</sup> Cet article reconnaît à toute personne le droit d'accès à un tribunal pour lui soumettre l'appréciation de ses prétentions. Voir en ce sens : TGI Paris, Chambre de la presse (formation civile), 7 février 2000, RG 99/17667