



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.09.2001
COM(2001) 536 final

LIVRE VERT

Indemnisation des victimes de la criminalité

(présenté par la Commission)

TABLE DES MATIERES

Synthèse.....	4
Consultation sur le Livre vert avec toutes les parties intéressées	4
Récapitulatif des questions	5
1. Introduction.....	6
1.1. La victime de la criminalité et l'espace de liberté, de sécurité et de justice.....	6
1.2. Mesures et initiatives déjà prises.....	6
1.3. Objectif et portée	7
1.4. Démarcations.....	7
2. Normes européennes.....	8
2.1. Le principe de non-discrimination.....	8
2.2. Le droit d'être entendu équitablement	9
2.3. La Convention européenne relative au dédommagement des victimes de violences.	10
3. Aperçu des régimes d'indemnisation publique existant dans les États membres	11
3.1. Introduction.....	11
3.2. Admission au bénéfice d'une indemnité.....	12
3.3. Préjudice indemnisé.....	13
3.4. Application subsidiaire et subrogation de l'État.....	17
3.5. Critères formels	18
3.6. Avance	19
3.7. Organisme qui examine la demande.....	19
3.8. Montant total des indemnités versées et nombre des demandes reçues	19
4. Mesures nécessaires au niveau communautaire	20
4.1. Données de base des régimes d'indemnisation publique	20
4.2. L'indemnisation publique des victimes de la criminalité au niveau communautaire .	20
4.3. Partir de la victime d'un délit	21
5. Indemnisation des victimes de délits – normes minimales.....	22
5.1. Considérations générales	22
5.2. Les composantes d'une norme minimale – critères d'admission au bénéfice de l'indemnisation	23
5.3. Préjudices indemnisés.....	25

5.4.	Application subsidiaire	28
5.5.	Subrogation de l'État.....	30
5.6.	Déclaration du délit à la police.....	30
5.7.	La demande d'indemnisation publique	30
5.8.	Avance	31
5.9.	Autres critères	31
6.	Accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation	32
6.1.	Situation actuelle	32
6.2.	Obstacles liés à la situation transfrontalière de la victime.....	33
6.3.	Le modèle de l'assistance mutuelle.....	35
6.4.	Le modèle de la double responsabilité.....	37
6.5.	Observations générales et comparaisons	39
6.6.	Problèmes horizontaux de mise en œuvre	39
7.	Conclusions	40

SYNTHESE

Le présent Livre vert lance une consultation de tous les intéressés sur les mesures pouvant être adoptées au niveau communautaire pour améliorer l'indemnisation publique des victimes de criminalité dans l'UE. Les principales questions abordées dans ce document sont les suivantes.

- Quelles sont les normes européennes pertinentes pour aborder l'indemnisation publique des victimes de la criminalité au niveau communautaire?
- Quelles sont les possibilités qui s'offrent actuellement aux victimes de délits dans l'UE pour obtenir une indemnisation publique?
- Quelles sont les mesures nécessaires au niveau communautaire et quelle est la marge de manœuvre à cet effet, à partir de ce qui existe actuellement dans l'UE?
- Comment une initiative communautaire pourrait-elle renforcer les possibilités pour les victimes de délits d'obtenir une indemnisation publique?
- Comment l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique pourrait-elle être facilitée?

CONSULTATION SUR LE LIVRE VERT AVEC TOUTES LES PARTIES INTERESSEES

Les chapitres 5 et 6 du présent document exposent un certain nombre de questions – également récapitulées ci-après – sur ce que la Commission considère comme les problèmes les plus importants à résoudre dans le cadre de l'évaluation d'une initiative éventuelle concernant l'indemnisation publique des victimes de la criminalité. La Commission serait reconnaissante à tous les intéressés de lui faire parvenir des réponses motivées à ces questions. Celles-ci ne sont naturellement pas limitatives et des observations sur d'autres aspects de l'indemnisation publique des victimes de délits, cités ou non dans le présent document, seront les bienvenues. Les réponses et observations devront être envoyées avant le 31 janvier 2002 à:

Commission européenne
Direction générale de la justice et des affaires intérieures, unité A.3
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles

Télécopie: +32 2 2996457

E-mail: jai-coop-jud-civil@cec.eu.int

Sauf instructions contraires formelles de l'expéditeur, les réponses et observations pourront être diffusées sur le site Internet de la Commission. Au début de 2002, la Commission examinera la nécessité d'organiser une audience publique permettant d'élargir le débat sur les problèmes soulevés dans le présent document.

RECAPITULATIF DES QUESTIONS

Question n° 1: l'éventuelle initiative communautaire sur l'indemnisation publique des victimes de la criminalité doit-elle viser les trois objectifs indiqués au chapitre 4.2? D'autres objectifs devraient-ils également être visés?

Question n° 2: quels doivent être les critères d'admissibilité au bénéfice de l'indemnisation pour délits et les préjudices couverts par une norme minimale?

Question n° 3: faut-il intégrer dans une norme minimale le niveau de preuve exigé du demandeur d'une indemnisation publique?

Question n° 4: les préjudices immatériels doivent-ils être intégrés dans une norme minimale et, dans l'affirmative, peut-on inclure une définition de ce type de préjudice?

Question n° 5: l'indemnisation de l'incapacité permanente peut-elle être définie aux fins d'une norme minimale?

Question n° 6: une norme minimale doit-elle prévoir la prise en compte de la situation financière de la victime lors de la détermination de l'admissibilité de la victime ou du montant de l'indemnisation?

Question n° 7: comment faut-il définir, dans une norme minimale, la nature subsidiaire de l'indemnisation publique par rapport à d'autres sources d'indemnisation des victimes?

Question n° 8: quelles autres sources d'indemnisation faut-il déduire de l'indemnisation publique?

Question n° 9: faut-il intégrer dans une norme minimale la possibilité de versement d'une avance?

Question n° 10: faut-il intégrer dans une norme minimale des critères liés au comportement de la victime à l'égard du délit et à sa participation à une activité criminelle en général, ou d'autres considérations de justice ou d'ordre public?

Question n° 11: quels autres critères que ceux traités dans le présent Livre vert pourrait-on envisager d'intégrer dans une norme minimale?

Question n° 12: le droit pour la victime transfrontalière d'obtenir l'assistance d'une autorité dans son État membre de résidence, lors de la demande d'indemnisation par un autre État membre, peut-il constituer un moyen propre à faciliter l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique?

Question n° 13: la possibilité pour la victime d'obtenir une indemnisation publique dans son État membre de résidence ainsi que dans l'État membre où le délit a été commis peut-elle constituer un moyen propre à faciliter l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique?

Question n° 14: quelles autres solutions que celles exposées dans le présent Livre vert pourrait-on envisager pour faciliter l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique?

Question n° 15: faut-il élaborer des formulaires harmonisés utilisables pour les demandes d'indemnisation publique dans tous les États membres?

1. INTRODUCTION

1.1. La victime de la criminalité et l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'UE doit relever le défi consistant à garantir que le droit de circuler librement dans toute l'Union puisse être exercé dans des conditions de sécurité et de justice accessibles à tous. Ce défi nécessite la mise en place d'un véritable espace de justice permettant aux citoyens de s'adresser aux tribunaux et aux autorités de tous les États membres aussi facilement que dans leur propre pays et assurant une meilleure compatibilité et une convergence accrue entre les systèmes juridiques des États membres. La nécessité de relever ce défi ressort à l'évidence du nombre toujours croissant de personnes qui exercent leur droit à la libre circulation à l'intérieur de l'Union, par exemple en tant qu'étudiants, travailleurs ou touristes.

L'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice doit également tenir pleinement compte des besoins des victimes de la criminalité dans l'Union européenne. Le plan d'action de Vienne¹ du Conseil et de la Commission, adopté par le Conseil en 1998, invitait à aborder la question de l'aide aux victimes par le biais d'une analyse comparative des régimes d'indemnisation des victimes et d'une évaluation des possibilités d'arrêter des mesures au sein de l'Union européenne. En 1999, la Commission a présenté une communication² sur les victimes de la criminalité, qui traitait non seulement de l'indemnisation, mais aussi d'autres moyens d'améliorer la situation des victimes de délits dans l'UE. À la lumière de cette communication, les conclusions du Conseil européen de Tampere en 1999³ ont souligné la nécessité d'établir des normes minimales pour la protection des victimes de la criminalité, notamment en ce qui concerne leurs possibilités d'accès à la justice et leur droit à réparation, y compris au remboursement des frais de justice. Elles ont également demandé la mise sur pied de programmes nationaux pour financer des mesures, publiques et non gouvernementales, d'assistance et de protection en faveur des victimes.

1.2. Mesures et initiatives déjà prises

Dès les années 80, le Parlement européen a apporté un soutien vigoureux et constant à l'amélioration de l'indemnisation des victimes de la criminalité, comme en témoignent notamment sa résolution de 1989⁴ et sa résolution⁵ sur la communication de la Commission de 1999.

Le Conseil a adopté le 15 mars 2001 une décision-cadre sur le statut des victimes dans le cadre de procédures pénales⁶. Fondée sur le titre VI du traité UE, cette décision prévoit l'obligation pour les États membres d'assurer que, dans le cadre de procédures pénales, les victimes de délits puissent obtenir une décision sur

¹ JO C 19 du 23.1.1999, p. 1, point 51 c).

² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social - Les victimes de la criminalité dans l'Union européenne - Réflexion sur les normes et mesures à prendre. COM(1999) 349 final du 14.7.1999.

³ Conclusions de la présidence, point 32.

⁴ Résolution sur les victimes de violences. JO C 256 du 9.10.1989, p. 32.

⁵ Résolution sur les victimes d'infractions dans l'UE. JO C 67 du 1.3.2001, p. 308.

⁶ JO L 82 du 22.3.2001, p. 1.

l'indemnisation par l'auteur du délit. En outre, les États membres doivent prendre des mesures pour inciter l'auteur du délit à verser aux victimes une indemnisation suffisante. Hormis ces dispositions, la question de l'indemnisation des victimes de délits n'est pas abordée.

En ce qui concerne les travaux préparatoires, une étude approfondie⁷ sur la situation des victimes de la criminalité dans l'UE, bénéficiant d'un financement au titre du programme communautaire Grotius, a été réalisée en 2000. Cette étude examine, entre autres, les possibilités d'indemnisation publique offertes aux victimes par les ordres juridiques nationaux des États membres. Elle a été suivie d'une conférence qui s'est tenue en octobre 2000 à Umeå en Suède, également avec le soutien du programme Grotius. Les conclusions⁸ de cette conférence comprennent un certain nombre de recommandations sur la manière d'améliorer la situation des victimes de délits sous l'angle du dédommagement ainsi qu'une recommandation à la Commission l'invitant à envisager une législation contraignante au niveau de l'Union.

1.3. Objectif et portée

En réponse aux demandes du plan d'action de Vienne et des conclusions de Tampere, le présent Livre vert a pour objectif de lancer une consultation sur les moyens possibles, au niveau communautaire, d'améliorer les possibilités d'indemnisation des victimes de la criminalité dans l'UE.

Ce document est axé sur l'indemnisation par l'État et développe les questions suivantes:

- Quelles sont les normes européennes pertinentes pour aborder l'indemnisation publique des victimes de délits au niveau communautaire?
- Quelles sont les possibilités qui s'offrent actuellement aux victimes de délits dans l'UE pour obtenir une indemnisation publique?
- Quelles sont les mesures nécessaires au niveau communautaire et quelle est la marge de manœuvre à cet effet, à partir de ce qui existe actuellement dans l'UE?
- Comment une initiative communautaire pourrait-elle renforcer les possibilités pour les victimes de délits d'obtenir une indemnisation publique?
- Comment l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique pourrait-il être facilité?

1.4. Démarcations

Le présent Livre vert ne traite pas des possibilités pour la victime d'un délit d'obtenir réparation de l'auteur de ce délit. La possibilité d'obtenir une décision sur l'indemnisation par l'auteur est traitée dans la décision-cadre sur le statut des victimes dans le cadre de procédures pénales. En ce qui concerne la possibilité d'appliquer ces

⁷ Wergens, Anna, *Crime victims in the European Union*, Brottsoffermyndigheten, Umeå, 2000.

⁸ Autorité responsable de l'indemnisation et de l'aide aux victimes, Suède, "Conclusions – The Umeå expert meeting on compensation to crime victims in the European Union", Umeå, 2000.

décisions dans les situations transfrontalières, un certain nombre d'initiatives sur l'accès à la justice pour les litiges transfrontaliers en général ont été adoptées ou sont en cours d'élaboration. Il s'agit notamment du règlement Bruxelles I⁹, d'adoption récente, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions. Dans le cadre du programme de reconnaissance mutuelle¹⁰, des initiatives sont en cours, notamment sur les recours non contestés. Ces initiatives profiteront également aux victimes de délits qui cherchent à faire exécuter une décision relative à l'indemnisation par l'auteur du délit dans les situations transfrontalières. Une initiative axée sur un type particulier de recours civils, à savoir l'indemnisation des victimes par l'auteur du délit, impose une réflexion plus approfondie pour assurer la nécessaire coordination avec ces initiatives horizontales.

En raison de la complexité et du caractère juridique différent de chacune de ces questions – indemnisation par l'État, d'une part, et indemnisation par l'auteur du délit, d'autre part –, il est souhaitable de les traiter séparément. En particulier, des travaux préparatoires plus poussés s'imposent en ce qui concerne les régimes d'exécution dans les États membres, et notamment les mesures qui sont prises pour aider les victimes de délits à cet égard.

Par conséquent, bien que ne traitant pas dans le présent Livre vert la question de l'indemnisation des victimes par l'auteur du délit, la Commission poursuit sa réflexion sur d'éventuelles initiatives ultérieures en la matière, lesquelles pourraient être considérées comme des mesures d'accompagnement dans le contexte du programme de reconnaissance mutuelle.

2. NORMES EUROPEENNES

Le présent chapitre examine succinctement le principe de non-discrimination et le droit d'être entendu équitablement, à partir de ce qui est établi dans le droit communautaire, dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 et dans la charte des droits fondamentaux de l'UE. Seul instrument international existant en la matière, la convention européenne de 1983 relative au dédommagement des victimes de violences fait aussi l'objet d'une description succincte.

2.1. Le principe de non-discrimination

La portée de la clause de non-discrimination contenue à l'article 7 du traité CEE¹¹ a été au cœur d'une affaire préjudicielle¹² au titre de l'article 177¹³ du traité. Cette affaire concernait un ressortissant britannique qui avait été victime d'une agression alors qu'il se trouvait en villégiature en France. Ses agresseurs n'ayant jamais été identifiés, la victime avait demandé réparation à l'État français au titre du régime public d'indemnisation. L'une des conditions à remplir pour bénéficier d'une

⁹ Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, JO L 12 du 16.1.2001, p.1.

¹⁰ Programme des mesures sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale, JO C 12 du 15.1.2001, p. 1.

¹¹ Devenu article 12 du traité CE.

¹² Affaire 186/87, Ian William Cowan/Trésor public, Recueil 1989, p. 195.

¹³ Devenu article 234 du traité CE.

indemnisation au titre de ce régime était que la victime soit de nationalité française, ressortissante d'un État ayant conclu avec la France un accord de réciprocité en matière d'indemnisation par l'État ou encore titulaire d'une carte de résident. Devant la commission d'indemnisation chargée d'examiner la demande d'indemnisation, l'agent judiciaire du Trésor a fait valoir qu'aucune de ces conditions n'était remplie et que la demande devait donc être rejetée. La commission d'indemnisation a posé à la Cour de justice une question préjudicielle visant à savoir si les dispositions nationales en cause étaient compatibles avec le principe de non-discrimination énoncé notamment à l'article 7 du traité CEE.

La Cour a déclaré qu'en interdisant "toute discrimination exercée en raison de la nationalité", le traité exige, pour les personnes se trouvant dans une situation régie par le droit communautaire, la parfaite égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre considéré. Parmi les exemples de situations concrètes visées par cet article figure la libre prestation de services. Cette liberté inclut la liberté des bénéficiaires de services de se rendre dans un autre État membre pour y bénéficier d'un service, sans être gênés par des restrictions. Les touristes notamment doivent être considérés comme des bénéficiaires de services.

Lorsque le droit communautaire garantit à une personne physique la liberté de se rendre dans un autre État membre, la protection de l'intégrité de cette personne dans l'État membre en cause, au même titre que celle des nationaux et des résidents, constitue le corollaire de cette liberté de circulation. Il s'ensuit que le principe de non-discrimination s'applique à des bénéficiaires de services au sens du traité, pour ce qui concerne la protection contre le risque d'agression et le droit d'obtenir la compensation pécuniaire prévue par le droit national lorsque ce risque se concrétise.

La Cour en a conclu que le principe de non-discrimination énoncé par le traité s'oppose à ce qu'un État membre subordonne l'octroi d'une indemnité à la victime d'une agression à la condition qu'elle soit titulaire d'une carte de résident ou soit ressortissante d'un pays ayant conclu un accord de réciprocité avec cet État membre.

2.2. Le droit d'être entendu équitablement

Dans un arrêt¹⁴ concernant l'indemnisation par l'État de la victime d'un délit, la Cour européenne des droits de l'homme a énoncé des conclusions sur l'application au cas d'espèce de l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950.

L'affaire concernait un ressortissant suédois qui affirmait avoir été victime d'un enlèvement et d'une extorsion de fonds et qui avait introduit une demande d'indemnisation dans le cadre des poursuites engagées à la suite de ces infractions. La cour d'appel avait rejeté cette demande au motif que les charges pesant sur le défendeur n'avaient pas été prouvées. Une nouvelle demande d'indemnisation par l'État, examinée par l'office chargé de ces questions en Suède, avait été rejetée au motif que la victime n'avait pas démontré avoir subi un préjudice du fait d'un délit. La victime avait alors saisi la Cour européenne des droits de l'homme en alléguant que le droit suédois ne prévoyait pas la possibilité de soumettre une demande

¹⁴ Arrêt du 27 mai 1997 dans l'affaire Rolf Gustafson/Suède.

d'indemnisation à l'appréciation d'un tribunal et qu'il y avait donc eu violation de l'article 6, paragraphe 1, de la convention.

La partie pertinente en l'espèce de l'article 6, paragraphe 1, est ainsi libellée: "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement [...] par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits [...] de caractère civil [...]."

La Cour européenne des droits de l'homme a dit pour droit que la loi suédoise régissant l'indemnisation par l'État définissait en des termes clairs et contraignants les conditions de fond et de procédure à observer par un demandeur pour bénéficier d'une indemnisation. En conséquence, tout demandeur satisfaisant à ces conditions avait, en vertu de la loi, un droit à être indemnisé. Le droit revendiqué par le requérant [en l'espèce] peut passer pour un droit de caractère civil, au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la convention, la Cour estimant que ce droit tendait à accorder à l'intéressé un avantage patrimonial sous la forme d'une indemnité. Par conséquent, les exigences prescrites à l'article 6, paragraphe 1, étaient applicables à l'office en question. La Cour a conclu que, dans le cas d'espèce, l'office avait répondu à ces exigences.

La conclusion qui peut être tirée de cette affaire est qu'un régime d'indemnisation publique pourrait être considéré comme accordant un droit civil, au sens de la convention, aux victimes de délits qui respectent les conditions et procédures établies par ledit régime. En conséquence, les conditions énoncées à l'article 6, paragraphe 1, de la convention doivent être respectées en ce qui concerne le traitement des demandes déposées au titre du régime.

Par ailleurs, il faut noter qu'en droit communautaire, le droit d'être entendu équitablement n'est pas limité aux litiges concernant les droits et obligations relevant du droit civil, mais couvre tous les types de litiges.¹⁵ Cette règle est reprise à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'UE.¹⁶

2.3. La Convention européenne relative au dédommagement des victimes de violences

Le Conseil de l'Europe s'est intéressé au problème de l'indemnisation des victimes de délits dès le début des années 70 et ses délibérations ont abouti à la signature, en 1983, de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes de violences. Entrée en vigueur en 1988, cette convention a été signée par douze¹⁷ États membres de l'Union européenne et elle a été ratifiée et est entrée en vigueur dans neuf d'entre eux¹⁸. Les objectifs de la convention sont d'introduire ou de développer des régimes de dédommagement des victimes de délits et d'établir des dispositions minimales pour ces régimes.

¹⁵ Affaire 294/83, Parti écologiste/Parlement européen, Recueil 1986, p. 1339.

¹⁶ JO C 364 du 18.12.2000, p. 1.

¹⁷ Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

¹⁸ Allemagne, Danemark, Finlande, France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède. La convention a également été ratifiée par l'Azerbaïdjan, Chypre, la République tchèque, la Norvège et la Suisse.

La convention prévoit que l'indemnité est accordée par l'État sur le territoire duquel le délit a été commis aux ressortissants des États parties à la convention ainsi qu'aux ressortissants de tous les États membres du Conseil de l'Europe qui résident en permanence sur son territoire.

En ce qui concerne les conditions d'admission au bénéfice d'une indemnisation, les personnes qui ont subi un grave préjudice corporel ou une atteinte à leur santé résultant directement d'une violence intentionnelle, ainsi que celles qui étaient à la charge d'une personne décédée à la suite d'une telle violence, peuvent prétendre à une indemnisation. Ce droit vaut aussi si l'auteur de l'infraction ne peut pas être poursuivi ou puni. L'indemnisation couvre au moins la perte de revenus, les frais médicaux et d'hospitalisation, les frais funéraires et, en ce qui concerne les personnes à charge, la perte d'aliments. Elle peut venir en second rang après l'indemnité obtenue par la victime auprès d'une autre source.

Le régime d'indemnisation peut comporter certaines conditions, comme l'obligation de déclarer le délit à la police et d'introduire la demande d'indemnisation dans un délai déterminé. En outre, l'indemnisation peut être réduite ou supprimée en raison du comportement de la victime par rapport au délit, en raison de son implication dans la criminalité organisée ou si une telle réparation était contraire au sens de la justice ou à l'ordre public. Elle peut également être réduite ou supprimée en fonction de la situation financière du requérant.

La convention fait obligation aux États contractants de désigner une autorité centrale chargée de recevoir les demandes d'assistance émanant d'une autre partie contractante dans le domaine couvert par la convention et d'y donner suite.

3. APERÇU DES RÉGIMES D'INDEMNISATION PUBLIQUE EXISTANT DANS LES ÉTATS MEMBRES

3.1. Introduction

Ce chapitre donne un aperçu des régimes d'indemnisation publique en vigueur dans les États membres de l'Union européenne. Il vise à mettre en évidence les principales caractéristiques des différents régimes existants, sans entrer dans le détail des particularités de chacun d'eux. Les critères utilisés pour identifier ces grandes caractéristiques sont également définis dans cette perspective, de sorte qu'ils sont quelque peu simplifiés.

Lorsqu'il est fait mention ci-après de "tous" les États membres, il y a lieu d'entendre tous ceux qui disposent d'un régime d'indemnisation publique ayant un champ d'application général. C'est pourquoi la Grèce et l'Italie ne figurent pas dans cet aperçu, bien qu'il faille noter que l'Italie a mis en place un régime d'indemnisation des victimes gravement atteintes par des actes de terrorisme ou la criminalité organisée. En ce qui concerne le Royaume-Uni, la description se fonde sur le régime en place en Angleterre, en Écosse et au pays de Galles; elle ne tient donc pas compte des particularités du régime d'indemnisation applicable en Irlande du Nord. Les différences qui existent éventuellement dans les États fédéraux ne sont pas traitées non plus.

3.2. Admission au bénéfice d'une indemnité

3.2.1. Victimes susceptibles d'être indemnisées

Les victimes qui peuvent prétendre à une indemnisation au titre des régimes en place peuvent être subdivisées en deux catégories: les victimes directes (c'est-à-dire les personnes visées par le délit), qui sont bien évidemment couvertes par tous les régimes d'indemnisation, et les victimes indirectes (personnes à charge et autres proches d'une victime directe). Certains régimes s'étendent aussi à une troisième catégorie, à savoir les personnes qui subissent accidentellement un préjudice au moment où le délit est commis ("passants") ou les personnes qui portent secours à la victime ou qui prêtent main-forte à la police pour empêcher un délit ou appréhender son auteur ("bons samaritains"). Les personnes appartenant à cette troisième catégorie sont souvent indemnisées comme des victimes directes par les régimes qui couvrent aussi les délits non intentionnels.

Tous les États membres accordent une indemnisation aux personnes qui étaient financièrement à la charge d'une victime décédée. Ce groupe comprend souvent les enfants et le conjoint, mais il peut aussi englober les ex-conjoints qui percevaient une pension alimentaire ainsi que les parents âgés ou invalides de la victime. Quelques États membres octroient aussi une indemnité pour préjudice immatériel aux proches d'une victime décédée, lorsque l'indemnisation n'est pas subordonnée à la condition d'avoir été financièrement à la charge du défunt. Cet aspect sera développé dans le chapitre consacré aux préjudices immatériels en général.

En ce qui concerne les "passants" et les "bons samaritains", le régime autrichien couvre les passants, les régimes britannique, irlandais et portugais, les bons samaritains, tandis que les régimes allemand, belge, danois, finlandais, français et suédois couvrent les uns et les autres.

3.2.2. Critères liés à la territorialité, à la citoyenneté et à la nationalité

Tous les États membres, à l'exception de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Espagne, de la France et du Luxembourg, ont des régimes d'indemnisation qui couvrent toutes les personnes victimes d'un délit sur leur territoire, c'est-à-dire non seulement les ressortissants de l'Union européenne mais aussi les ressortissants des pays tiers. La France, l'Allemagne, le Luxembourg et l'Espagne indemnisent les ressortissants de pays tiers qui ont le statut de résidents permanents ou qui sont ressortissants d'un pays qui offre la réciprocité, c'est-à-dire où il existe un système dans le cadre duquel leurs ressortissants seraient indemnisés s'ils étaient victimes d'un délit dans ce pays. Le Luxembourg indemnise également les ressortissants de pays membres du Conseil de l'Europe sans critère de réciprocité. L'Autriche ne prévoit quant à elle aucune possibilité d'indemnisation pour les ressortissants de pays tiers victimes de délits, à l'exception des ressortissants des pays de l'EEE.

Plusieurs États membres (Autriche, Danemark, Finlande, France, Luxembourg, Portugal, Suède) prévoient la possibilité d'indemniser un résident ou un citoyen victime d'un délit à l'étranger, mais cette indemnisation est généralement subordonnée à un certain nombre de conditions restrictives, y compris que la victime doit préalablement demander réparation dans l'État où l'infraction a été commise.

3.2.3. *Critères liés aux types de délit et de préjudice*

En ce qui concerne de délit, une condition commune d'accès à l'indemnisation est que ce délit ait été intentionnel et/ou violent. Pour ce qui est du préjudice, il est parfois prévu qu'il doit avoir causé une incapacité de travail d'une certaine durée ou, plus généralement, qu'il doit être assez grave pour que la victime puisse prétendre à l'indemnisation.

Le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède couvrent à la fois les délits intentionnels et les délits non intentionnels. Le Royaume-Uni et l'Irlande exigent que le délit ait été accompagné de violence. Ces six États membres, à l'exception de la Suède, excluent les accidents de la route du champ d'application du régime d'indemnisation.

L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal réservent l'indemnisation aux préjudices graves. La règle générale parmi les États membres est que le préjudice ouvrant droit à réparation peut être corporel ou psychologique.

3.2.4. *Fixation de l'indemnité - Admission à son bénéfice*

Dans le cas où l'auteur du délit reste inconnu ou ne peut pas être utilement poursuivi, l'organisme chargé de l'indemnisation publique doit normalement déterminer si le demandeur de l'indemnisation a bien été victime d'un délit. Il doit en outre apprécier si le préjudice subi par le demandeur résulte du délit en question. Dans tous les États membres, la charge de la preuve incombe au demandeur, mais le degré de preuve varie d'un État à l'autre. On peut sans doute dire sans risque d'erreur que, dans la plupart des États membres, le niveau de preuve est inférieur à celui qui est appliqué dans les procédures pénales, mais il est difficile de définir plus précisément les niveaux qui s'appliquent dans chacun d'eux. Dans certains États membres, il existe un lien avec le droit de la responsabilité civile, ce qui veut dire que le droit du demandeur à bénéficier d'une indemnité doit être déterminé de la même manière que si la victime avait intenté une action au civil.

3.3. **Préjudice indemnisé**

3.3.1. *Frais médicaux, perte de revenus, indemnisation des victimes indirectes*

Les frais médicaux sont couverts dans tous les États membres, bien que l'Espagne limite l'indemnisation aux frais de traitement psychiatrique des victimes d'agressions sexuelles. La plupart des États membres couvrent en outre les dépenses engagées par la victime pour le transport à l'hôpital et le retour. Le Danemark et la Suède prennent également en charge le transport des proches de la victime qui lui rendent visite à l'hôpital, à quoi la Suède ajoute la compensation de la perte de revenus.

La perte de revenus est indemnisée dans tous les États membres, mais selon des modalités qui varient. Ainsi, au Royaume-Uni, l'indemnité est assise sur un barème calculé de manière à inclure la compensation de la perte de revenus, une indemnité complémentaire étant prévue en cas de préjudice de longue durée. Les Pays-Bas appliquent aussi un barème et si l'Espagne ne tient pas compte de la perte de revenus, elle octroie cependant une somme journalière pendant la durée du congé de maladie.

Lorsque la victime succombe à ses blessures, tous les États membres versent une indemnité pour perte d'aliments ou de soutien financier aux personnes qui étaient à la charge du défunt. Tous les États membres couvrent aussi les frais funéraires dans des limites raisonnables.

3.3.2. *Dommages matériels*

La plupart des États membres offrent une certaine indemnisation des dommages matériels. Il arrive qu'une distinction soit établie entre l'indemnisation des dommages matériels résultant d'un délit commis avec violence et celle du vol de biens.

En cas d'agression ou de vol, tous les États membres, à l'exception de l'Espagne et du Luxembourg, accordent une indemnisation des dommages matériels causés par le délit avec certaines variantes (par exemple, vêtements déchirés, bris de lunettes, articles médicalement nécessaires tels que les prothèses). Le Danemark étend l'indemnisation aux téléphones portables et aux bijoux.

Quant aux biens volés en dehors de toute agression violente, seuls le Danemark, la Finlande, la France et la Suède indemnisent ce préjudice. La Finlande, la France et la Suède le font lorsque le préjudice a été à l'origine de difficultés financières exceptionnellement graves pour la victime, et la France si la victime a connu des difficultés psychologiques exceptionnellement graves. Le Danemark, la Finlande et la Suède couvrent aussi les biens volés si le délit a été commis par un détenu évadé d'une prison ou d'un établissement.

3.3.3. *Incapacité permanente*

Tous les États membres indemnisent les victimes dont les blessures entraînent une incapacité permanente. Il peut être difficile de déterminer si cette indemnisation inclut une composante non pécuniaire ou si elle couvre les dépenses occasionnées par l'incapacité. Certains États membres indiquent clairement qu'ils accordent une indemnisation pour la perte de revenus future (ou potentielle) estimée ainsi qu'une indemnisation non pécuniaire qui n'est pas liée à des frais déterminés mais est calculée en fonction de la gravité de l'incapacité. Cette partie non pécuniaire est parfois calculée de manière à inclure l'indemnisation du préjudice esthétique (cicatrices, par exemple), tandis que dans d'autres États membres, les cicatrices et défigurations font l'objet d'une indemnisation séparée.

L'Autriche, l'Irlande, les Pays-Bas et le Portugal relient leur indemnisation aux frais supportés par la victime et indemnisent la perte future de revenus ou de revenus potentiels. En outre, l'Irlande et le Portugal indemnisent les frais médicaux et autres susceptibles d'être engagés ultérieurement. Les Pays-Bas font de même avec, en sus, l'indemnisation des frais d'aide à domicile et de rééducation. L'Autriche accorde également une indemnité d'assistance paramédicale si la victime a besoin de se faire aider pour accomplir des activités élémentaires et indemnise les frais supportés par la victime en raison de son incapacité.

En Belgique, au Danemark, en Finlande, au Luxembourg et en Suède, une composante non pécuniaire est ajoutée ou comprise dans l'indemnisation au titre des frais réels et de la perte de revenus que supporte la victime. L'appréciation repose sur le degré d'incapacité établi, parfois calculé en pourcentage, et le montant de

l'indemnisation est majoré en cas de gravité accrue du préjudice ou de l'incapacité. Le système français couvre les préjudices matériels et une composante non pécuniaire, mais l'appréciation repose sur la future perte de revenus, ce qui fait que le même degré d'incapacité peut donner lieu à une indemnisation différente pour des personnes dont l'âge et la situation sont différents.

Dans les autres États membres il est plus difficile d'apprécier si l'indemnisation de l'incapacité permanente comprend ou non une composante non pécuniaire. En Allemagne le régime accorde une pension pour préjudice en plus d'une pension pour perte de revenus. En Espagne, l'incapacité est mesurée suivant une échelle de 1 à 4, 1 étant l'incapacité partielle permanente et 4 l'incapacité totale; l'indemnisation est ensuite calculée en conséquence. Le régime britannique à barème ne subdivise pas l'indemnisation en différents éléments, le barème étant calculé de façon à inclure à la fois l'indemnisation des frais et le *pretium doloris*. En outre, les dépenses spécialement engagées pour le traitement ou le matériel nécessité par le préjudice corporel peuvent être indemnisées et le régime peut prendre en charge les soins. La Belgique, la Finlande, la France, les Pays-Bas et la Suède indemnisent séparément les cicatrices et les défigurations.

3.3.4. *Autres préjudices immatériels*

En dehors des préjudices matériels, tels que frais médicaux et perte de revenus, un délit entraîne aussi des conséquences qu'il est difficile d'évaluer en termes pécuniaires. On peut les regrouper sous les notions de douleur et de souffrance (physique et morale), d'atteintes à l'intégrité personnelle, de séquelles psychologiques, etc. Ces effets du délit ne peuvent pas être effacés de manière à replacer la victime dans la même situation que s'il n'avait pas eu lieu, mais ils peuvent être néanmoins considérés comme des préjudices immatériels pouvant donner lieu à réparation.

C'est pourquoi certains États membres ont inclus le préjudice immatériel dans leurs régimes d'indemnisation en le distinguant de ce qui peut être indemnisé en tant que préjudice immatériel pour incapacité permanente. Ce dédommagement vise à indemniser la victime pour les souffrances (tant physiques que morales) qu'elle éprouve du fait de ses blessures et/ou de la violation de l'intégrité personnelle qu'entraînent les délits (ou certains d'entre eux). L'indemnisation du chagrin ou du deuil des proches de la victime peut aussi être rangée dans cette catégorie.

La dénomination de ce type d'indemnité variant d'un État membre à l'autre, il est difficile d'apprécier et de comparer le champ d'application des différents régimes d'indemnisation à cet égard. On retrouve quelquefois des dénominations communes, mais cela ne signifie pas que le contenu de l'indemnisation soit le même.

La douleur et la souffrance sont des notions communes à plusieurs États membres. L'indemnisation de la douleur et de la souffrance éprouvée est prévue en Belgique, au Danemark, en Finlande, en France, au Royaume-Uni, au Luxembourg et en Suède. Parmi ces pays, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France et la Suède offrent une indemnité complémentaire pour préjudice moral ou pour atteinte à l'intégrité personnelle. Au Danemark, en Finlande et en Suède, l'indemnité pour préjudice moral n'est octroyée que pour certains délits particulièrement graves. On pourrait dire que, dans ces pays, l'indemnisation du préjudice moral est fixée plus objectivement en fonction du délit commis, tandis que la douleur et la souffrance

sont appréciées subjectivement en fonction du dommage subi par la victime. La France n'accorde d'indemnité pour préjudice moral qu'aux victimes d'agressions sexuelles.

Aux Pays-Bas, l'indemnisation du préjudice immatériel semble tenir compte aussi bien de la douleur et de la souffrance que du préjudice moral, tandis que le Luxembourg semble considérer la douleur et la souffrance comme une sorte de préjudice moral.

En ce qui concerne l'indemnisation des proches d'une victime décédée, la Belgique, la Finlande, la France, le Royaume-Uni, l'Irlande, le Luxembourg et la Suède accordent ce type d'indemnisation, sous le nom d'indemnité de deuil, souffrance, chagrin ou préjudice moral.

L'Autriche, l'Allemagne, le Portugal et l'Espagne n'accordent aucune indemnité de ce type.

3.3.5. *Détermination du montant de l'indemnisation*

Dans plusieurs États membres, il existe un lien avec le droit national de la responsabilité civile pour ce qui concerne la fixation du montant de l'indemnité à verser dans chaque cas particulier. Il arrive en effet qu'un dédommagement puisse être réclamé pour les mêmes types de préjudices que dans une action civile, ou que le calcul du préjudice suive les règles générales du droit de la responsabilité civile. Certains États membres indiquent qu'une indemnisation intégrale peut être accordée dans le cadre de leur régime. Cela signifie sans doute que l'État accorde la même indemnité que celle qui serait octroyée au civil, autrement dit une indemnisation des frais réels occasionnés par le préjudice matériel et une indemnité équitable pour le préjudice immatériel (tel que défini dans chaque État). Dans ce contexte, il est également important de savoir si le régime d'indemnisation peut être considéré comme conférant aux victimes un droit légal à l'indemnisation ou s'il fonctionne uniquement par faveur, la victime recevant alors un dédommagement "juste et équitable" au lieu d'une indemnisation intégrale.

La quasi-totalité des États membres ont fixé des plafonds d'indemnisation, soit pour le montant total de l'indemnité pouvant être octroyée à une victime, soit pour l'indemnisation de chaque élément du préjudice.

La prise en considération de la situation financière de la victime pour la détermination du dédommagement ne semble exister que dans les États membres qui octroient une indemnité juste et équitable.

Les régimes de tous les États membres prévoient des motifs supplémentaires de refus ou de réduction de l'indemnisation. L'un des motifs de refus commun à tous les régimes nationaux est que la victime soit considérée comme partiellement responsable de ce qui lui est arrivé. Cela peut être dû à son comportement lors de l'infraction (provocation, par exemple). Dans certains États membres l'appartenance à une organisation criminelle peut être un motif d'exclusion du bénéfice de l'indemnisation, tandis que dans d'autres, l'existence d'un casier judiciaire peut entrer en ligne de compte. Dans quelques États membres l'existence de rapports entre la victime et l'auteur du délit est un motif de refus. En outre, certains pays ont une règle d'exclusion générale qui fait référence à l'ordre public ou au sens de la justice.

Le Danemark, la Finlande, la France, le Luxembourg et la Suède visent à l'indemnisation intégrale, c'est-à-dire la même indemnisation que celle qu'offrirait le droit national de la responsabilité civile. Dans ce groupe de pays, l'appréciation de l'indemnisation est donc liée au droit régissant la responsabilité civile dans le pays concerné, dans les limites des plafonds éventuels.

La Belgique, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne n'accordent pas l'indemnisation intégrale, mais une indemnisation juste et équitable. L'Autriche et l'Allemagne offrent différents types d'indemnité pour préjudice matériel et rééducation, mais il n'est pas possible de percevoir une indemnisation non pécuniaire comme celle que prévoit le droit de la responsabilité civile. Lors de l'estimation de l'indemnité, la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne tiennent compte de la situation financière de la victime, encore que la Belgique et les Pays-Bas ne le fassent que pour l'indemnisation du préjudice matériel et que l'Allemagne ne le fasse pas si l'indemnisation revêt la forme d'une pension. Toutefois, les régimes autrichien, belge, irlandais et portugais comportent une passerelle avec le droit national de la responsabilité civile pour le calcul de certains éléments de l'indemnisation.

Le régime britannique n'a aucun lien avec le droit de la responsabilité civile. Avec le système du barème, certaines victimes perçoivent plus que l'indemnisation intégrale, d'autres moins. La possibilité d'augmenter l'indemnité au-delà du barème et d'accorder une indemnisation supplémentaire au titre des frais et de la perte de revenus sert de garantie pour les victimes plus gravement lésées par un délit.

3.4. Application subsidiaire et subrogation de l'État

Le principe de l'application subsidiaire au sens le plus strict consiste à considérer que l'indemnisation par l'État est le dernier recours possible et que la victime doit, par conséquent, épuiser toutes les autres sources d'indemnisation avant de se tourner vers l'État. La source de réparation la plus évidente est l'auteur du délit lui-même, mais il faut aussi que les recours auprès des assurances privées et des organismes de sécurité sociale aient été épuisés. C'est du moins le cas au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède. En Belgique, au Danemark et en Finlande, ce principe est appliqué moins strictement, en ce sens que même si l'auteur du délit est responsable en définitive du paiement de dommages et intérêts, la victime n'est tenue d'épuiser les autres sources que dans une mesure raisonnable. L'Autriche, le Royaume-Uni et l'Irlande n'appliquent pas le principe de l'application subsidiaire, la victime pouvant alors choisir à qui elle entend demander réparation. En France, ce principe n'est appliqué que pour les atteintes aux biens.

L'application subsidiaire ne doit pas être confondue avec la double indemnisation. Toute indemnité perçue pour le même préjudice (qu'il soit matériel ou immatériel) sera donc déduite de l'indemnité reçue de l'État. Dans la majorité des États membres, cela signifie que si la victime obtient ultérieurement une indemnité pour le même préjudice, l'État lui réclamera tout ou partie de la somme qu'il aura allouée. À cet égard, l'Autriche et l'Irlande ne déduisent pas les indemnités versées par les assurances privées, tandis que le Portugal ne procède à cette déduction que si elle est considérée comme juste et équitable.

Lorsque l'État indemnise la victime d'un préjudice que l'auteur du délit aurait dû réparer, il peut réclamer à ce dernier le montant attribué à la victime. Dans tous les

États membres, à l'exception du Royaume-Uni, l'État dispose de ce droit, mais on ne sait pas précisément dans quelle mesure il l'exerce effectivement.

3.5. Critères formels

3.5.1. Déclaration de l'infraction à la police

Pour que la victime puisse prétendre à une indemnisation, tous les États membres, sauf la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal, exigent que le délit soit déclaré aux autorités policières. Cette exigence est parfois exprimée de façon plus générale comme l'obligation pour la victime de coopérer avec les autorités. Il est souvent précisé que la déclaration à la police doit être faite "sans retard injustifié". Dans tous les États membres, hormis l'Autriche et la Belgique, l'autorité indemnificatrice a la faculté d'accepter une demande de réparation même si le délit n'a pas été déclaré à la police. Tel peut être le cas lorsque l'état physique de la victime l'a empêchée de faire la déclaration. En Finlande, l'un des motifs d'excuse admissibles est que le délit ait été commis à l'étranger, de sorte qu'il a été difficile à la victime de signaler l'infraction à la police; le Royaume-Uni accepte les difficultés linguistiques comme excuse.

3.5.2. Délais d'introduction de la demande

La plupart des États membres (Autriche, Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas et Espagne) fixent un délai commençant à courir à la date à laquelle le délit a été commis. Parmi ces pays, l'Irlande est celui qui connaît le délai le plus court (trois mois seulement), tandis que la Finlande prévoit le délai le plus généreux, puisqu'elle laisse dix ans à la victime pour déposer sa demande. En Espagne, le délai s'interrompt lors de l'engagement de la procédure pénale et recommence à courir à l'issue de celle-ci. La Belgique et la Suède fixent toutes deux le point de départ du délai à l'issue de la procédure pénale. La France, le Luxembourg et le Portugal font courir le délai à partir de la date du délit, mais le prolongent d'un an à compter de la fin de la procédure pénale. L'Autriche applique des délais différents selon le type de préjudice dont la réparation est demandée, mais il est toujours possible d'introduire la demande après l'expiration du délai fixé. La conséquence en est toutefois que l'indemnisation n'est pas accordée avec effet rétroactif, c'est-à-dire qu'elle ne couvre pas la période comprise entre la date du délit et la date d'introduction de la demande. L'Allemagne ne fixe pas de délai, l'indemnisation étant accordée à compter du mois de dépôt de la demande et, si ce dépôt a eu lieu dans l'année suivant la date du préjudice, rétroactivement à compter de cette date.

Il existe généralement des possibilités de dérogation à ces délais de dépôt de la demande dans des cas particuliers, par exemple, lorsque la victime est un enfant et qu'il faut donc qu'un adulte introduise la demande à sa place.

3.5.3. Contenu de la demande

La demande doit normalement être faite par écrit, même si les Pays-Bas acceptent aussi les demandes par téléphone. Plusieurs États membres utilisent des formulaires de demande spécifiques, qui sont parfois disponibles sur Internet. Dans de nombreux cas, le demandeur doit produire des attestations de perte de revenus ou des justificatifs de frais médicaux. L'organisme qui examine la demande peut aussi

demander un rapport de police, un rapport médical et la preuve de la situation financière de la victime.

3.6. Avance

Tous les États membres, sauf la Suède et l'Allemagne, accordent une avance, sous une forme ou une autre. Les raisons du versement d'une avance sont liées à la situation financière de la victime ou au retard éventuel de la procédure devant les tribunaux ou de l'établissement définitif des conséquences médicales à long terme pour la victime. En Belgique, l'indemnité d'urgence peut faire l'objet d'une demande indépendante ou constituer une avance sur la compensation définitive.

3.7. Organisme qui examine la demande

Dans les États membres, les organismes qui connaissent des demandes d'indemnité sont généralement organisés de trois manières différentes. Huit États membres disposent d'un organisme indépendant, appelé commission (Belgique, France et Pays-Bas), *tribunal* (Irlande) ou encore autorité ou office (Finlande, Royaume-Uni, Danemark et Suède). Dans trois États membres (Luxembourg, Portugal et Espagne), une division d'un ministère prend une décision sur les demandes, mais au Luxembourg et au Portugal, c'est une commission qui prépare le dossier. L'Allemagne et l'Autriche ont quant à elles des organismes décentralisés, les Länder étant chargés d'appliquer les régimes d'indemnisation.

3.8. Montant total des indemnités versées et nombre des demandes reçues

Le tableau¹⁹ qui suit donne une estimation du montant total des indemnités versées et du nombre total des demandes reçues pendant un an au titre du régime d'indemnisation publique dans chaque État membre. Ces estimations ne sont fournies qu'à titre indicatif pour donner une idée de l'ampleur des régimes, mais elles ne doivent pas servir à tirer des conclusions sur la portée ou le fonctionnement de ces régimes.

	Total des indemnités versées (¤)	Demandes reçues
Autriche	1 400 000	200 à 300
Belgique	6 307 000	740
Danemark	5 456 000	3 156
Finlande	5 130 000	4 770
France	147 550 000	13 353 (*)
Allemagne	106 694 000 (*)	9 787
Irlande	3 329 000	232

¹⁹ Toutes les estimations concernent 2000, sauf celles marquées (*) qui concernent 1999. Source: Mikaelsson, Julia, et Wergens, Anna, *Reparing the irreparable - State compensation to crime victims in the European Union*, The Crime Victim Indemnisation and Support Authority, Umeå, Suède, 2001.

Luxembourg	42 000	16
Pays-Bas	4 706 000	3 650
Portugal	972 000	68
Espagne	1 540 000	1 468
Suède	7 421 000	6 522
Royaume-Uni	340 926 000	78 165

4. MESURES NECESSAIRES AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

4.1. Données de base des régimes d'indemnisation publique

Les régimes nationaux d'indemnisation examinés au chapitre 3 ont été créés pour des raisons diverses et variées. Pour plusieurs d'entre eux, la raison principale réside dans une politique sociale ayant pour objet d'éviter des résultats inéquitables, bien qu'il faille noter que, dans ce groupe, il existe de très nettes différences entre les régimes quant aux montants d'indemnisation concrètement disponibles et aux restrictions imposées, par exemple, à l'admission au bénéfice du régime. De même, l'équité et la solidarité sociale sont les principes fondamentaux qui sous-tendent la convention européenne de 1983. D'autres États membres relient le besoin de régimes d'indemnisation publique à des considérations de politique pénale. Inutile de dire que, dans chaque État membre, ces raisons ont influé sur la conception du régime et expliquent une partie des différences qui existent entre les divers régimes.

En revanche, tous les États membres ont un point commun en ce sens que, tout en adhérant au principe selon lequel la responsabilité de l'indemnisation de la victime d'un délit incombe à son auteur, ils admettent le fait que les victimes ne peuvent pas toujours en obtenir réparation. Cela peut être le cas si l'auteur du délit n'a pu être identifié, s'il ne peut être utilement poursuivi ou s'il n'a pas les moyens d'indemniser la victime. Il arrive aussi que d'autres sources, comme la sécurité sociale ou les assurances privées, ne puissent pas indemniser suffisamment le préjudice subi par la victime. On peut alors considérer que les victimes se trouvent dans une situation pire que celle d'autres personnes ayant subi des préjudices divers par suite d'une maladie, d'un accident ou du chômage, pour ne citer que ces exemples. On peut donc considérer que le rôle des régimes d'indemnisation publique est de donner aux victimes un filet de sécurité.

4.2. L'indemnisation publique des victimes de la criminalité au niveau communautaire

La présentation, au chapitre 3, des régimes d'indemnisation publique dans les États membres donne l'impression, du moins à première vue, que la possibilité pour les victimes de la criminalité dans l'UE d'obtenir une indemnisation laisse à désirer. L'absence de possibilité d'indemnisation publique des victimes dans la totalité des États membres et le manque de convergence entre les régimes existants engendrent des différences pour les personnes, selon leur lieu de résidence ou le lieu où le délit a été commis. Ainsi, deux personnes qui sont victimes d'un délit dans des circonstances identiques, mais dans des États membres différents, peuvent obtenir

des montants très différents pour l'indemnisation de préjudices analogues. Il existe également des différences propres aux situations transfrontalières. Le ressortissant d'un État membre doté d'un régime d'indemnisation qui se rend dans un État membre qui n'a pas de régime ou a un régime très limité verra ses possibilités d'obtenir une indemnisation (s'il est victime d'un délit) diminuer ou quasiment disparaître pendant la durée de son séjour. Au contraire, la personne qui se déplace en sens contraire entre les mêmes États membres bénéficiera d'une amélioration radicale, bien que temporaire, de ses droits si elle est victime d'un délit. La personne qui est victime d'un délit dans un État membre dont elle n'est pas résidente peut avoir du mal à être indemnisée par cet État, ne serait-ce que parce qu'elle sera démunie face aux formalités administratives à remplir. Ces effets, qui doivent sembler arbitraires aux yeux de la victime, ne sont manifestement pas satisfaisants par rapport à l'objectif consistant à faire de l'UE un espace de liberté, de sécurité et de justice pour tous.

À partir de ces considérations, on distingue trois objectifs d'action possible au niveau communautaire.

- En premier lieu, assurer la possibilité pour les victimes d'obtenir une indemnisation publique dans l'UE, c'est-à-dire un filet de sécurité pour toutes les personnes qui résident dans l'UE.
- En second lieu, arrêter des mesures limitant les éventuels effets injustes des niveaux d'indemnisation très différents pouvant être obtenus dans les différents États membres, et qui dépendent en pratique de l'État membre de résidence de la victime ou de l'État membre où elle est victime d'un délit.
- En troisième lieu, faciliter aux victimes transfrontalières l'accès à l'indemnisation publique; autrement dit, le pays de l'UE où le délit a été commis ne doit guère influencer sur l'accès des victimes à l'indemnisation publique.

Il faut souligner que ces trois objectifs sont étroitement imbriqués. Sans la possibilité d'une indemnisation publique dans tous les États membres, l'accès à cette indemnisation dans les situations transfrontalières ne peut être facilité. Concrètement, faute d'accès facile à l'indemnisation publique dans les situations transfrontalières, le filet de sécurité ne couvrira pas toutes les situations où les victimes ont besoin de cette indemnisation.

Question n° 1: l'éventuelle initiative communautaire sur l'indemnisation publique des victimes de la criminalité doit-elle viser les trois objectifs indiqués au chapitre 4.2? D'autres objectifs devraient-ils également être visés?

4.3. Partir de la victime d'un délit

La question doit être examinée en partant des besoins des victimes dans une perspective européenne. Le but consiste à aborder ces besoins sans réserve ni parti pris, afin de trouver les meilleures solutions possibles pour les trois objectifs exposés ci-dessus. Il ne s'agit donc pas tant de déterminer le plus petit dénominateur commun entre les régimes en place que de déterminer comment de nouveaux progrès pourraient être réalisés. Cela dit, une éventuelle initiative communautaire doit chercher à tirer parti des réalisations déjà accomplies dans de nombreux États membres afin d'éviter de créer quelque chose d'entièrement nouveau et de bouleverser des usages parfaitement établis.

Dans la suite du présent document, le chapitre 5 examine de quelle manière un filet de sécurité pourrait être assuré à tous les résidents de l'UE. Il s'agit essentiellement de savoir comment créer des normes minimales au niveau communautaire, ce qui permet d'aborder également, en partie, la façon d'atteindre le deuxième objectif consistant à limiter les effets injustes. Lorsque les situations transfrontalières sont abordées dans ce chapitre, leur examen repose sur l'hypothèse que le principe de territorialité s'applique sans restrictions dans tous les États membres, c'est-à-dire que la victime a le droit de déposer une demande d'indemnisation publique dans l'État membre où le délit a été commis. Le chapitre 6 examine l'objectif consistant à assurer un accès facile à l'indemnisation publique dans les situations transfrontalières.

5. INDEMNISATION DES VICTIMES DE DELITS – NORMES MINIMALES

5.1. Considérations générales

Plus grande est l'harmonisation, plus faible est le risque d'effets injustes en raison de différences entre les États membres. D'un autre côté, il ne faut pas oublier qu'il existe plusieurs démarcations. Les niveaux d'indemnisation peuvent fortement varier d'un État membre à l'autre en raison de priorités ou de points de vue différents en matière d'assistance aux victimes, mais aussi en raison de différences de niveau de vie. Il n'est donc pas possible d'uniformiser les niveaux d'indemnisation exprimés en termes pécuniaires. En revanche, les principes qui sous-tendent les niveaux d'indemnisation, sur le plan de la nature des préjudices qui sont couverts, peuvent être abordés au niveau communautaire. En outre, comme on l'a déjà vu, il faut chercher à tirer parti de ce qui existe déjà dans les États membres plutôt que de tenter de mettre en place quelque chose d'entièrement nouveau.

Par conséquent, une initiative communautaire chercherait moins à harmoniser qu'à mettre en place des normes minimales.

La définition de normes minimales consiste essentiellement à déterminer les restrictions à l'indemnisation publique des victimes que les États membres doivent être autorisés à mettre en place. Il faut souligner qu'à l'inverse, rien n'empêchera les États membres de maintenir ou de mettre en place des règles plus généreuses pour les victimes. Inutile de dire que l'introduction de normes minimales ne doit pas servir à justifier une détérioration des pratiques actuelles des États membres.

Le reste de ce chapitre examine les composantes d'une norme minimale commune, en accordant une attention particulière aux situations transfrontalières. Il ne s'agit pas tant de traiter de manière exhaustive tous les sujets susceptibles d'être évoqués à propos de chaque question, que d'aborder quelques-uns des aspects principaux qui se présentent, afin de stimuler le débat sur les moyens d'aller de l'avant. Avant d'examiner chacun des critères, il faut insister sur la nécessité d'avoir des critères clairs et parfaitement définis. En effet, on ne voit pas très bien pourquoi les critères appliqués dans les régimes d'indemnisation publique devraient être moins clairs que ceux qui s'appliquent dans le cadre du droit national de la responsabilité civile ou des régimes nationaux de sécurité sociale. Pour assurer des règles transparentes et prévisibles, il faut limiter autant que possible la marge discrétionnaire de l'autorité chargée de l'application du régime. Il s'agit là d'un principe directeur qui sous-tend l'examen de chaque critère.

5.2. Les composantes d'une norme minimale – critères d'admission au bénéfice de l'indemnisation

5.2.1. Victimes susceptibles d'être indemnisées

À la suite de l'affaire Cowan, il est évident que la possibilité d'indemnisation doit être ouverte à tous les citoyens de l'UE dans les mêmes conditions qu'elle est ouverte aux ressortissants de l'État membre où l'infraction a été commise. Il conviendrait d'étendre cette possibilité à l'ensemble des personnes résidant légalement (en vertu du droit communautaire ou du droit national) dans un État membre de l'UE, y compris donc au ressortissant d'un pays tiers qui est victime d'une infraction sur le territoire d'un État membre. Cet objectif reflète celui de la décision-cadre sur le statut des victimes dans les procédures pénales et concorde avec les principes de la récente proposition de la Commission en vue d'une directive du Conseil²⁰ relative au statut des ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée.

Dans tous les États membres, les victimes indirectes sont également admissibles au bénéfice de l'indemnisation et doivent donc être intégrées dans la norme minimale. Si la victime directe réside légalement dans un État membre, les victimes indirectes doivent elles aussi être admissibles au bénéfice de l'indemnisation publique, c'est-à-dire indépendamment de leur État de résidence. Il convient d'examiner la question de savoir si les termes “personnes à charge” ou “proches” doivent être définis dans la norme minimale ou si cela doit rester l'affaire de chaque État membre.

5.2.2. Critères liés aux types de délit et de préjudice

En ce qui concerne ces critères, plusieurs options se présentent à partir de ce qui existe dans les États membres et de ce qui figure dans la convention européenne de 1983. Les critères peuvent être examinés en termes de types de délit et de types de préjudice subi par la victime.

L'une des possibilités consisterait à couvrir tous les délits et à limiter l'admission au bénéfice de l'indemnisation en introduisant diverses restrictions spécifiques. Pourraient ainsi être exclues les délits considérés comme étant généralement couverts par une assurance, comme les infractions au code de la route ou celles qui sont commises sur le lieu de travail. Une limitation d'une plus grande portée consisterait à exclure les délits commis par imprudence ou par négligence, c'est-à-dire les délits non intentionnels. S'il est vrai que les gens ont la possibilité de se couvrir par une assurance privée contre les préjudices causés par tous les délits de ce genre, cela risquerait cependant de déboucher sur l'exclusion de certains actes de violence, comme l'homicide involontaire, où l'indemnisation des personnes à charge et autres proches pourrait être particulièrement nécessaire. Une autre restriction consisterait à ne couvrir que les délits graves, mais il serait difficile de donner à ce terme une définition analogue dans les États membres et, de surcroît, cela rétrécirait fortement le champ d'application. Une autre approche consisterait à couvrir exclusivement les délits accompagnés de violence, ce qui éviterait d'avoir à distinguer entre les infractions intentionnelles et les infractions involontaires.

²⁰

COM (2001) 127 final du 13 mars 2001 (JO C 240 E du 28 août 2001, p. 79).

En ce qui concerne le préjudice, l'indemnisation pourrait être limitée aux dommages corporels et psychologiques, excluant ainsi les dommages matériels. Ces derniers pourraient n'être couverts que dans la mesure où la victime a subi des dommages directement liés à un délit accompagné de violence commis à son encontre, comme c'est le cas dans de nombreux États membres. L'exclusion des dommages matériels pourrait se justifier par le fait que les gens ont la possibilité de souscrire une assurance contre ces dommages. D'un autre côté, il faut souligner que, dans certains cas, les dommages matériels peuvent aussi produire des effets négatifs graves. À titre d'exemple, si une personne est privée de biens dont elle a besoin pour gagner sa vie ou si une personne a des conditions de vie telles qu'elle n'a pas les moyens de souscrire cette assurance, la non-indemnisation des dommages matériels pourrait être jugée inéquitable.

L'exigence de gravité du préjudice risquerait de rendre la couverture trop restrictive et soulèverait le problème de la définition de ce qui est grave et de ce qui ne l'est pas. Il serait peut-être préférable d'exclure les préjudices minimes au moyen d'une règle de *minimis* appliquée au montant de l'indemnité qui peut être accordé.

On peut évidemment envisager des combinaisons de critères liés au type de délit et au type de préjudice subi, encore qu'il faille veiller à ce que cela ne débouche pas sur des critères trop restrictifs. À première vue, une norme minimale devrait couvrir au moins les infractions intentionnelles causant un préjudice personnel. Il faut noter qu'une telle restriction exclurait cependant certaines catégories considérées comme admissibles au bénéfice de l'indemnisation par de nombreux régimes d'États membres, comme les passants et les "bons samaritains".

Question n° 2: quels doivent être les critères d'admissibilité au bénéfice de l'indemnisation pour les types de délit et de préjudice couverts par une norme minimale?

5.2.3. Principes d'appréciation de l'admissibilité au bénéfice de l'indemnisation

Dans les cas où l'auteur du délit n'a pas été identifié ou n'a pu être (utilement) poursuivi, se pose la question de savoir quel niveau de preuve doit être exigé de la victime lorsque celle-ci demande à être indemnisée. Il semblerait que les préjudices subis ne soient pas un gros problème car, dans la plupart des cas, la victime a la possibilité de remettre un rapport médical rédigé après le délit. En revanche, la victime doit également prouver qu'elle a bien été victime d'un délit et que les préjudices qu'elle a subis ont été causés par ce délit. Ce point est important, car la prise en charge des cas où l'auteur du délit n'a pas été identifié ou n'a pu être poursuivi est une composante essentielle de l'indemnisation publique. Il faut rechercher une solution équilibrée qui tienne compte de la nécessité d'accorder une indemnisation dans ces cas-là, mais qui ne soit pas une incitation aux abus.

Pour assurer l'uniformité entre les États membres, on pourrait introduire un principe d'appréciation commun, par exemple sous la forme du plus fort degré de probabilité que les États membres seraient autorisés à appliquer (en n'oubliant pas qu'il s'agit de normes minimales). Il ne faut cependant pas négliger le fait qu'il est difficile de trouver un principe commun que tous les États membres puissent juger acceptable, tant sur le plan de la théorie que de l'application pratique. De surcroît, il n'est guère aisé d'apprécier avec plus de précision le niveau de preuve qui est appliqué aujourd'hui dans les États membres. L'autre solution consisterait donc à laisser cette

question aux États membres, même si cela risque d'aboutir à des différences substantielles au sein de l'UE en ce qui concerne les possibilités concrètes pour les victimes d'obtenir réparation.

Question n° 3: faut-il intégrer dans une norme minimale le niveau de preuve exigé du demandeur d'une indemnisation publique?

5.3. Préjudices indemnisés

5.3.1. Dommages matériels

Dans la plupart des États membres, les frais médicaux et d'hospitalisation, la perte de revenus et, pour les personnes à charge, les frais d'obsèques et la perte d'aliments font l'objet d'une indemnisation. Ces éléments devraient également être couverts par la norme minimale. Les frais médicaux doivent être considérés comme intégrant le suivi psychologique, la psychothérapie ou un soutien analogue susceptible d'être nécessaire par suite de l'infraction. La couverture pourrait être étendue en ce sens que, même si les dommages matériels proprement dits sont exclus de l'indemnisation (dès lors que l'admissibilité est limitée au préjudice personnel), les dommages matériels résultant directement du délit perpétré contre la victime pourraient être couverts. Il pourrait s'agir, par exemple, du préjudice résultant de dommages aux effets personnels que la victime portait au moment de l'infraction, comme ses lunettes ou ses vêtements.

5.3.2. Préjudices immatériels

Les préjudices immatériels, comme la douleur et la souffrance (*pretium doloris*), présentent de plus grandes difficultés. Il s'agit de préjudices que la victime a subis, mais qui n'ont pas entraîné de frais; c'est ce que l'on appelle parfois les préjudices non pécuniaires. Parmi les facteurs sous-jacents qui peuvent être pris en compte dans l'appréciation des préjudices immatériels figurent les conséquences négatives pour la victime durant la phase la plus aiguë de rééducation et de soins qui fait suite au délit, la souffrance psychique durable, l'état de détresse affective, la violation de l'intégrité personnelle, l'invalidité (indépendamment des conséquences purement médicales), la perte d'agrément, la perte d'espérance de vie, etc. On peut prendre en compte les circonstances objectives liées à la situation de la victime dans le cas d'espèce et les circonstances subjectives, comme la nature ou la gravité du délit proprement dit. Il n'est pas possible, aux fins du présent Livre vert, d'entrer dans le détail de ces notions, car leur définition et leur existence même varient d'un État membre à l'autre.

Cependant les préjudices immatériels ne doivent pas être négligés car, rappelons-le, il est indispensable de se placer du point de vue de la victime. Il arrive qu'une victime se rétablisse assez vite physiquement des préjudices qu'elle a subis, mais que les conséquences psychologiques du délit soient durables et provoquent une souffrance aiguë. C'est la raison pour laquelle actuellement, dans certains États membres, ces dommages constituent l'élément principal de l'indemnisation (en proportion du montant alloué). C'est également le cas en ce qui concerne la possibilité d'indemniser les personnes à charge ou d'autres proches des personnes décédées à cause d'une infraction, indépendamment de l'indemnisation de la perte d'aliments. Par ailleurs, l'exclusion des préjudices immatériels créerait de grandes différences entre ce que la victime pourrait obtenir de l'auteur du délit dans une action au civil et ce qu'elle pourrait obtenir de l'État. Au vu de ces considérations, il

semble qu'il y ait de solides raisons d'introduire les préjudices immatériels dans une norme minimale.

Se pose alors la question de savoir si, aux fins de l'indemnisation publique, il faut introduire une définition commune des préjudices immatériels. Il faudrait à tout le moins envisager un principe général, par exemple que l'indemnisation comprenne le *pretium doloris* et autres préjudices immatériels. Toutefois, compte tenu des différences qui existent entre les États membres, il pourrait s'avérer très difficile de progresser sur la question de l'introduction d'une définition de ce que l'indemnisation doit couvrir. Une solution consisterait à indiquer explicitement que l'indemnisation doit être appréciée de la même manière que dans le cadre de la législation nationale sur la responsabilité civile, encore que cela ne permettrait pas d'aller très loin dans l'uniformité d'application, étant donné les différences qui existent entre les législations des États membres.

Question n° 4: les préjudices immatériels doivent-ils être intégrés dans une norme minimale et, dans l'affirmative, peut-on inclure une définition de ce type de préjudice?

5.3.3. *Incapacité permanente*

Comme on l'a vu au chapitre 3, la plupart des États membres indemnisent séparément l'incapacité permanente, laquelle devrait également être intégrée dans une norme minimale. Il n'est pas rare que cet élément comporte l'indemnisation des préjudices immatériels et, parfois, des cicatrices ou défigurations. Peut-être faudrait-il également indemniser ce dernier élément lorsqu'il est subi sans le moindre rapport avec l'incapacité permanente, devenant ainsi un type distinct d'indemnisation de préjudices immatériels. Pour en revenir à la question de l'incapacité permanente, il serait très difficile de parvenir à une autre définition – à inclure dans une norme minimale – de la nature des dommages indemnifiables au titre de cet élément. La seule condition qui pourrait être envisagée serait que l'indemnisation publique des victimes au titre de cet élément ne s'écarte pas trop des usages normaux des États membres pour l'appréciation des préjudices dans le cadre du droit de la responsabilité civile ou de l'indemnisation par d'autres sources, comme une assurance privée.

Question n° 5: l'indemnisation de l'incapacité permanente peut-elle être définie aux fins d'une norme minimale?

5.3.4. *Détermination du montant de l'indemnisation*

Pour trouver une norme minimale sur cette question une solution simple consisterait, pour les dommages matériels subis, à indemniser intégralement le préjudice réel que la victime d'un délit a pu prouver. Autrement dit, l'indemnité accordée pour ces dommages doit remettre la victime dans la situation financière où elle se serait trouvée si elle n'avait pas subi le préjudice en question. Cela assurerait également l'indemnisation de la victime transfrontalière qui retourne dans son État membre de résidence et y supporte la majeure partie du préjudice réel, comme les frais médicaux et la perte de revenus.

En ce qui concerne l'utilisation de régimes comportant un barème pour le calcul de l'indemnisation de ces frais, elle pourrait être jugée compatible avec une condition imposant d'indemniser le préjudice réel, à condition que les barèmes soient fixés en

fonction des frais médicaux et d'hospitalisation réels. En revanche, elle ne tiendrait sans doute pas compte des complications susceptibles de se produire dans certains cas, ni de la nécessité d'évaluer la perte de revenus dans chaque cas. En outre, les barèmes peuvent présenter le risque d'effets injustes dans les situations transfrontalières, puisque leur calcul est effectué en fonction des conditions nationales et peut se révéler insuffisant pour couvrir les frais réels supportés dans un autre État membre. D'un autre côté, les régimes à barème peuvent simplifier la gestion de l'indemnisation publique, permettant ainsi à la victime d'un délit d'être indemnisée plus rapidement. Ces aspects doivent, eux aussi, faire partie des considérations générales sur les modalités de détermination du montant de l'indemnisation.

Des complications surgissent à propos du *pretium doloris* et de l'indemnisation d'autres dommages immatériels, puisqu'il n'y a pas de dommages réels sur lesquels asseoir le montant de l'indemnisation. Mais il ne serait probablement pas possible d'établir des principes directeurs communs pour la détermination du montant effectif de l'indemnisation pour ces préjudices, en dépit du risque d'effets injustes. C'est pourquoi cette appréciation doit être laissée à chaque État membre qui pourra éventuellement la relier aux barèmes utilisés pour le calcul des prestations sociales, de la garantie de l'assurance privée ou des dommages-intérêts dans le cadre du droit civil national.

Rappelons à ce propos que ce qui compte du point de vue de la victime d'un délit, c'est la somme réellement perçue et non la façon dont le montant total peut être ventilé en indemnités pour différents types de préjudice. Il ne faut donc pas exagérer la nécessité de définir, aux fins d'une norme minimale, les modalités d'indemnisation de chaque élément. Il est préférable d'avoir pour ambition que tous les dommages, matériels ou immatériels, soient couverts par la norme, quel que soit l'élément au titre duquel ils sont pris en compte.

Une question connexe qui se pose est de savoir sous quelle forme l'indemnité doit être versée, les principales solutions étant une somme forfaitaire ou un montant périodique. Cependant, elle ne sera pas traitée plus avant, car il ne paraît pas nécessaire de l'aborder au niveau communautaire.

5.3.5. *La situation financière de la victime*

Plusieurs États membres tiennent compte de la situation financière de la victime, non seulement lors du calcul du montant de l'indemnité, mais aussi lors de l'appréciation du droit à l'indemnisation. À cet effet, on peut juger nécessaire d'apprécier dans chaque cas les besoins de la victime, y compris sa capacité à faire face au préjudice financier résultant du délit. Toutefois, cette démarche risque de réduire très nettement l'admissibilité des victimes au bénéfice de l'indemnisation et introduit dans le régime une marge discrétionnaire qui fait que la victime a du mal à prévoir ses chances réelles d'obtenir une indemnisation publique à la suite d'une infraction. Par ailleurs, les justifications pour l'indemnisation des dommages immatériels s'appliquent avec une égale rigueur, quelle que soit la situation financière de la victime. De même, le risque d'effets injustes dans les situations transfrontalières n'est pas négligeable non plus, car le niveau de revenu d'une personne peut l'exclure de l'indemnisation dans un État membre, mais pas dans l'autre. Il serait très difficile de concevoir un critère commun d'évaluation des moyens – à appliquer dans tous les États membres – qui

tienne compte des différences de niveau de vie. C'est pourquoi une condition de ce genre ne paraît pas justifiée.

Question 6: une norme minimale doit-elle prévoir la prise en compte de la situation financière de la victime lors de la détermination de l'admissibilité de la victime ou du montant de l'indemnisation?

5.3.6. *Planchers et plafonds*

Une autre question qui se pose à propos d'une norme minimale est de savoir s'il faut fixer des planchers et des plafonds d'indemnisation, tels qu'ils figurent dans la plupart des régimes nationaux. Un plancher permettrait notamment d'éviter d'avoir à traiter de nombreuses demandes portant sur des montants très faibles, où les frais de dossier seraient nettement supérieurs au montant de l'indemnité effectivement versée. Par ailleurs, la possibilité pour la victime d'obtenir réparation de la part de l'auteur du délit est plus grande lorsque la somme en cause est plus modeste. Un plafond pourrait être justifié par des contraintes budgétaires, mais aussi par l'argument selon lequel l'État ne doit pas assumer une responsabilité illimitée pour l'indemnisation des victimes. Il pourrait permettre d'éviter les situations extrêmes, comme l'indemnisation d'une perte de revenus exceptionnellement élevée. Il est douteux que des niveaux communs puissent être fixés dans une norme minimale, cela pour les raisons déjà exposées au sujet des niveaux d'indemnisation en général. En revanche, on pourrait envisager un plancher maximal et un plafond minimal.

5.4. **Application subsidiaire**

Dans la plupart des États membres, la possibilité d'obtenir une indemnisation publique est subsidiaire de l'indemnisation que la victime peut obtenir d'autres sources. Ce principe est justifié par le fait que c'est l'auteur du délit qui porte la responsabilité de la réparation des dommages subis par la victime, mais aussi par le désir d'éviter une double indemnisation. Il n'y a aucune raison d'abandonner ce principe dans l'étude de normes minimales communes. Il s'agit plutôt de savoir avec quelle rigueur il doit être appliqué – que doit faire la victime pour être indemnisée par l'auteur du délit?

Ce problème se complique en raison des différences qui existent entre les États membres sur le plan des moyens et des procédures dont dispose la victime pour se faire indemniser par l'auteur du délit. Dans une situation transfrontalière, il peut être difficile pour la victime de faire simplement valoir sa demande et encore plus difficile de faire exécuter le jugement ou la décision. Il est évident que plus les exigences qui lui sont imposées sont élevées, plus il s'écoulera de temps avant qu'elle ne puisse s'adresser à l'État pour se faire indemniser. Dans les situations transfrontalières, ce délai risque d'être encore plus long que dans les situations nationales, ce qui ne fait qu'accroître le risque de victimisation secondaire.

Il faut noter que dans le cas national comme dans le cas transfrontalier, il arrive que la victime d'un délit se trouve dans une situation plus favorable lorsque l'auteur de l'infraction n'est pas identifié. Dans ces cas-là, il est inutile d'attendre l'issue de la procédure judiciaire statuant sur l'obligation pour l'auteur du délit de payer l'indemnisation, ou le résultat de l'exécution d'une décision ou d'un jugement qui, dans bien des cas, s'avère infructueuse en raison de l'insolvabilité de l'auteur. Cet

effet quelque peu contradictoire est amplifié si le principe de l'application subsidiaire est respecté rigoureusement.

Outre qu'elle doit chercher à se faire indemniser par l'auteur du délit, la victime peut être tenue d'épuiser d'autres sources, comme l'assurance privée. On peut cependant présumer que cette formule prend moins de temps qu'une action en justice et que le contexte transfrontalier a probablement une incidence moindre puisque, en principe, les gens sont assurés dans leur État membre de résidence.

Pour introduire une certaine souplesse, l'une des solutions consisterait à atténuer cette exigence en déclarant que la victime doit épuiser d'autres moyens d'indemnisation dans une mesure raisonnable. Ainsi n'y aurait-il pas obligation absolue d'intenter, dans tous les cas, une action en justice pour obtenir l'indemnisation par l'auteur du délit, pas plus qu'il n'y aurait obligation absolue d'attendre l'issue de cette action ni de besoin de constat catégorique de l'insolvabilité de l'auteur du délit. Ce faisant, le critère pourrait englober les cas où, à un stade précoce, il devient patent que l'auteur du délit ne sera absolument pas en mesure de payer les moindres dommages-intérêts. Par ailleurs, les obstacles soulevés par les situations transfrontalières pourraient être pris en compte. Enfin, le critère du caractère raisonnable pourrait également s'appliquer aux cas où la victime, par suite des préjudices subis, éprouve de grandes difficultés à intenter une action au civil.

Question n° 7: Comment faut-il définir, dans une norme minimale, la nature subsidiaire de l'indemnisation publique par rapport à d'autres sources d'indemnisation des victimes?

Dans ce contexte, il faut se demander quels autres types d'indemnisation obtenus par la victime doivent être déduits de l'indemnité que l'État doit verser. S'il est clair que l'indemnité versée au titre d'une assurance obligatoire, de la sécurité sociale et de sources analogues doit être déduite, la réponse est moins évidente en ce qui concerne l'indemnisation par une assurance privée. On pourrait soutenir que la victime d'un délit ne doit pas être pénalisée par sa prudence. D'un côté, la déduction de l'indemnité versée au titre d'une assurance privée signifierait que la personne a souscrit une assurance privée "pour rien". De l'autre, si cette indemnité n'est pas déduite, cela signifie concrètement que la victime peut bénéficier d'une double indemnisation pour un même préjudice, ce qui est le cas surtout lorsque le régime public offre l'indemnisation intégrale des dommages matériels. En tout état de cause, des questions comme la garantie par les polices d'assurance des dommages résultant d'un délit et la mesure dans laquelle cette assurance est souscrite par les personnes peuvent varier considérablement entre les États membres, ce qui fait que cette question est difficile à apprécier au niveau européen. Il existe un certain nombre d'autres considérations complexes, comme la nature particulière des polices d'assurance-vie, mais le traitement exhaustif de ces problèmes déborderait largement du cadre du présent document.

En tout état de cause, il faut s'en tenir à l'indemnisation que la victime d'un délit a pu effectivement obtenir ou pourra obtenir (avec un certain degré de certitude) d'autres sources. En revanche, déduire également l'indemnisation que la victime d'un délit aurait dû être en mesure d'obtenir si elle avait pris des dispositions pour se couvrir par une assurance appropriée serait trop restrictif et très difficile à appliquer avec une certaine uniformité dans toute l'UE.

Question n° 8: quelles autres sources d'indemnisation faut-il déduire de l'indemnisation publique?

5.5. Subrogation de l'État

Dans la plupart des États membres, lorsque l'État a indemnisé la victime, il se substitue à celle-ci et peut se retourner contre l'auteur du délit. À cet égard, l'État pourrait jouer un rôle plus actif dans le sens de l'atténuation des conséquences financières du paiement de l'indemnisation publique dans les cas où l'on ne sait pas encore très bien si la victime d'un délit pourra être indemnisée par son auteur, comme on l'a vu plus haut. D'un autre côté, les États membres qui recherchent plus résolument à obtenir réparation par l'auteur du délit ne rencontrent apparemment qu'un succès limité, ce qui permet de penser qu'en termes budgétaires la subrogation de l'État n'est pas appelée à avoir une réelle incidence. On peut également supposer qu'il est difficile pour l'État de faire activement usage de ce droit dans une situation transfrontalière, c'est-à-dire lorsque l'auteur du délit est résident d'un autre État membre.

5.6. Déclaration du délit à la police

Comme on l'a vu au chapitre 3, la plupart des États membres exigent que la victime d'un délit le déclare à la police. Cette exigence devrait figurer dans la norme minimale commune. Une dérogation peut être prévue dans les cas où la victime a eu de bonnes raisons de ne pas porter plainte. On peut cependant s'interroger sur la nécessité de subordonner l'admissibilité à l'indemnisation publique au dépôt d'une plainte de la victime à la police dans un délai donné. De toute façon, le dépôt tardif d'une plainte est toujours préjudiciable à la victime, car il est ensuite plus difficile d'établir si elle a effectivement été victime d'un délit et la nature du préjudice qu'elle a subi. La victime a donc tout intérêt à porter plainte le plus tôt possible.

5.7. La demande d'indemnisation publique

La plupart des États membres ont fixé des délais pour le dépôt de la demande d'indemnisation publique. Ces délais peuvent être calculés à partir de la date du délit, de la fin de la procédure pénale ou, si celle-ci n'a pas été engagée, de la clôture de l'enquête policière. Il semble que ces délais soient justifiés. La question qui se pose est de savoir s'il faut intégrer des délais (minimaux) communs dans une norme minimale. Les délais peuvent favoriser la création de règles transparentes et simples pour les procédures d'indemnisation publique dans toute l'UE.

Un certain nombre de problèmes se posent à cet égard, dans le contexte national comme dans les situations transfrontalières. Il se peut qu'il faille tenir compte de la nécessité d'attendre l'issue de la procédure pénale et des efforts de la victime pour se faire indemniser par l'auteur du délit, ce qui peut prendre beaucoup de temps. Une victime transfrontalière peut avoir plus de difficulté à exercer son droit à l'indemnisation par l'auteur du délit, ce qui fait que cette partie de la procédure peut prendre encore plus de temps. De même, la victime transfrontalière peut faire usage de son droit, tel qu'il est défini dans la décision-cadre sur le statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, de déposer une plainte auprès des autorités policières de son État membre de résidence. Au vu de ces exemples, il semblerait qu'il faille prévoir des délais assez généreux. Il peut être justifié également de laisser courir le délai à compter de la date de clôture de la procédure pénale. En outre, il existe

plusieurs situations exceptionnelles où la victime d'un délit peut introduire une demande d'indemnisation publique de nombreuses années après le délit. C'est le cas, par exemple, d'enfants qui ont été victimes de violences sexuelles. Par conséquent, il faudrait que le délai soit assorti d'une dérogation permettant de couvrir ces situations.

En ce qui concerne le contenu de la demande proprement dit, il semble assez normal que la victime fournisse tous les documents disponibles, comme le rapport de police, les rapports médicaux, les déclarations de revenus, les attestations d'assurance, etc. La question qui se pose pour une norme minimale est de savoir s'il faut établir des formulaires harmonisés, dans toutes les langues de la Communauté. Cela pourrait grandement faciliter l'accès des victimes à l'indemnisation publique et favoriser la transparence des procédures administratives. Cette question est abordée de façon plus approfondie au chapitre 6, à propos des mesures permettant de faciliter l'accès à l'indemnisation publique dans les situations transfrontalières.

5.8. Avance

On entend souvent dire que les modalités d'indemnisation appliquées actuellement dans les États membres ne répondent pas vraiment aux besoins des victimes. À titre d'exemple, les frais d'hospitalisation et la perte de revenus sont supportés immédiatement après le délit, alors que l'indemnisation, que ce soit par l'auteur du délit ou par l'État, n'est généralement accordée qu'au bout d'une durée prolongée qui atteint parfois plusieurs années. S'il est vrai que ce décalage peut s'expliquer par les lenteurs de la justice et de l'administration, il n'en demeure pas moins que l'une des causes principales réside dans la nécessité de procéder à une enquête sérieuse et à l'appréciation de chaque dossier.

L'une des solutions permettant de supprimer ou d'atténuer les effets négatifs de ces retards pour la victime réside dans la possibilité d'accorder une avance sur l'indemnité versée par l'État. Cette mesure peut grandement aider la victime et empêcher une victimisation secondaire. La possibilité de verser une avance est encore plus avantageuse pour la victime transfrontalière, qui risque de devoir attendre plus longtemps pour obtenir réparation. En revanche, dans les cas où l'on ne sait toujours pas si la victime pourra se faire indemniser par l'auteur du délit, le versement d'une avance par l'État risque de soulever des objections de principe. On pourrait soutenir que la victime a la possibilité d'obtenir une assistance immédiate en souscrivant une assurance-voyage. Enfin, il faut tenir compte de l'assistance apportée par les ambassades et les consulats à leurs ressortissants à l'étranger.

Question n° 9: faut-il intégrer dans une norme minimale la possibilité de versement d'une avance?

5.9. Autres critères

En général, les régimes nationaux d'indemnisation comprennent un certain nombre de critères susceptibles d'induire le refus ou la réduction de l'indemnisation publique; ces critères figurent également dans la convention européenne de 1983.

Premièrement, il peut s'agir du comportement de la victime avant, pendant ou après le délit, ce qui est essentiellement lié à la notion – bien connue en droit de la responsabilité civile – selon laquelle la victime a provoqué son préjudice ou y a contribué. Même si la définition de cette notion quant à son mode d'application aux

fins de l'indemnisation publique risque d'être quelque peu imprécise, elle devrait également trouver sa place dans une norme minimale.

Deuxièmement, l'implication d'une victime dans la criminalité organisée ou son appartenance à des organisations criminelles peut constituer un motif de refus d'indemnisation. Ce critère soulève davantage d'objections de principe, car il concerne le comportement de la victime en dehors du contexte du délit en question. Il semblerait qu'aucun des États membres ne prévoie communément ce critère dans le droit de la responsabilité civile. On peut imaginer des cas où son application risque d'aboutir à des difficultés, voire à des résultats injustes, par exemple lorsque la victime était précédemment impliquée dans la criminalité organisée, mais a ensuite renoncé à son ancien "mode de vie". On peut également s'interroger sur la possibilité d'une appréciation équitable de ce critère dans des situations transfrontalières.

Troisièmement, l'indemnisation peut être refusée si le fait de l'accorder est jugé contraire à la justice ou à l'ordre public. Il semble que ce critère soit très flou et imprécis lorsqu'il est difficile de trouver des exemples concrets de son application pratique. Il prévoit en outre une très grande marge d'appréciation dans le régime d'indemnisation, ce qui rend plus difficile de prévoir si la victime peut obtenir une indemnisation dans un cas donné.

Question n° 10: faut-il intégrer dans une norme minimale des critères liés au comportement de la victime à l'égard du délit et à sa participation à une activité criminelle en général, ou d'autres considérations de justice ou d'ordre public?

Question n° 11: quels autres critères que ceux traités dans le présent Livre vert pourrait-on envisager d'intégrer dans une norme minimale?

6. ACCES DES VICTIMES TRANSFRONTALIÈRES À L'INDEMNISATION

6.1. Situation actuelle

Le présent chapitre analyse les mesures qui pourraient s'avérer nécessaires pour faciliter l'accès de la victime transfrontalière à l'indemnisation publique dans toute l'UE. Le terme "victime transfrontalière", qui est utilisé tout au long de ce chapitre, désigne un citoyen de l'UE qui est victime d'un délit dans un autre État membre que celui où il réside en permanence.

Les principes juridiques communautaires qui ont été établis par l'affaire Cowan imposent que les possibilités d'indemnisation publique qu'un État membre offre à ses ressortissants soient aussi offertes à tous les citoyens de l'UE. Il pourrait donc suffire que, si tous les États membres accordent le droit à l'indemnisation publique, la victime transfrontalière ne court plus le risque de se retrouver entre deux chaises. Il convient de noter que cela ne couvre pas les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans un État membre qui sont victimes d'un délit dans un autre État membre, mais cette question doit plutôt être traitée dans le cadre d'une norme minimale.

Or, selon le pays de l'UE où une personne est victime d'un délit, les différences entre les régimes d'indemnisation des États membres peuvent avoir des effets injustes. Ce problème a été abordé en partie au chapitre 5. Plus important encore, il ressort à

l'évidence de l'examen des normes européennes au chapitre 2 et des régimes existants au chapitre 3 qu'il n'existe aucun mécanisme facilitant l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique. Les problèmes qu'une victime transfrontalière risque de devoir affronter et les solutions susceptibles de les atténuer sont exposés dans le présent chapitre.

6.2. Obstacles liés à la situation transfrontalière de la victime

À titre d'illustration, les obstacles liés à la situation transfrontalière de la victime et susceptibles de diminuer sa capacité d'exercer ses droits à réparation sont regroupés en trois catégories : obstacles liés aux informations concernant les possibilités d'indemnisation par l'État, obstacles liés à l'établissement de la demande d'indemnisation, et obstacles liés à l'enquête qui doit obligatoirement être jointe à la demande.

6.2.1. Informations

Si on prend l'exemple de la victime qui quitte peu après le délit l'État membre où il a été commis (touriste, par exemple), elle dispose d'un délai très restreint pour se procurer sur place des informations concernant les possibilités d'obtenir de l'État réparation des préjudices subis. Dans son État membre de résidence, les possibilités de trouver ces informations sont limitées, voire nulles. Il peut s'avérer difficile de découvrir à distance l'autorité à laquelle il faut s'adresser dans l'État membre où le délit a été commis et de surmonter d'éventuels problèmes linguistiques. Il faut également noter que, même dans des situations purement nationales, de nombreux États membres éprouvent des difficultés pour renseigner les victimes sur les possibilités d'indemnisation. On peut donc supposer que la situation transfrontalière ne fait qu'aggraver ce problème.

6.2.2. La demande

Une fois que la victime d'une infraction a pu se procurer les informations nécessaires sur sa possibilité de demander une indemnisation publique, elle peut encore se heurter à des difficultés linguistiques pour remplir le formulaire de demande. Il arrive que les règles nationales fixant des délais très courts pour le dépôt de la demande soient plus difficiles à respecter dans une situation transfrontalière. Il arrive aussi que la victime d'un délit doive suivre, toujours de loin, le déroulement de la procédure pénale dans l'État membre où le délit a été commis, car il se peut qu'elle ne soit pas autorisée à faire la demande avant la clôture de la procédure. La victime peut également avoir du mal à se faire entendre (en personne) devant l'autorité chargée d'examiner la demande. Là encore, la victime a des possibilités limitées, voire nulles, de se faire aider à ce sujet. Enfin, il se peut que l'autorité de l'État membre où le délit a été commis n'ait pas l'habitude de traiter des demandes émanant de victimes qui résident dans un autre État membre, ou même qu'elle ne soit pas pleinement informée de ses responsabilités dans ce genre de situation.

6.2.3. L'enquête

En général, il faut que la victime d'un délit joigne à la demande différents rapports qui, dans une situation transfrontalière, sont susceptibles de provenir de différents États membres. Le rapport de police a généralement été établi dans l'État membre où le délit a été commis, tandis que le rapport médical peut avoir été établi dans cet État

membre ou dans l'État membre de résidence; en fait il peut y avoir un rapport de chaque État membre si, en raison de la gravité du préjudice subi, des soins plus longs ont été nécessaires. Si la victime désire se faire indemniser la perte de revenus, elle doit fournir une déclaration de revenus de son État membre de résidence. Certains États membres exigent également de la victime d'un délit qu'elle prouve que son auteur est effectivement insolvable et dans l'incapacité de payer des dommages-intérêts; là encore, la situation transfrontalière risque de compliquer la tâche de la victime pour obtenir ces renseignements d'un autre État membre. Il se peut que les rapports de son État membre de résidence doivent non seulement être traduits, mais qu'ils contiennent également les renseignements requis par les dispositions en vigueur dans l'État membre où la demande doit être présentée. Ensuite, il se peut que la victime doive faire le nécessaire pour qu'une copie de la décision ou du jugement rendu dans la procédure pénale ouverte contre l'auteur du délit soit jointe à sa demande.

6.2.4. *Observations générales*

On voit donc qu'il existe un certain nombre d'obstacles pratiques qui compliquent l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique. L'obligation pour la victime de faire traduire la demande et l'enquête qui y est jointe peut entraîner une charge financière. Il faut considérer ces obstacles par rapport à la situation délicate dans laquelle se trouve déjà la victime du délit. Les difficultés liées à la situation transfrontalière risquent d'entraîner une victimisation secondaire, à telle enseigne que la victime peut même renoncer tout simplement à faire une demande. Il est donc patent que l'existence même de régimes d'indemnisation publique dans tous les États membres, conjuguée au principe de non-discrimination établi par l'affaire Cowan, n'est pas suffisante. On ne peut pas non plus escompter que la ratification de la convention européenne de 1983 par tous États membres améliore la situation, car cette convention ne contient pas de dispositions concrètes prévoyant l'assistance aux victimes transfrontalières. Il apparaît donc que des mesures s'imposent au niveau communautaire pour permettre aux victimes transfrontalières d'avoir accès à l'indemnisation publique dans n'importe quel État membre aussi facilement que dans leur État membre de résidence.

6.2.5. *Solutions envisageables pour assurer un accès facile dans une situation transfrontalière*

Dans la recherche d'une solution permettant de faciliter l'accès à l'indemnisation publique pour la victime transfrontalière d'un délit, on peut rappeler un certain nombre de principes directeurs. D'une part, la solution doit être simple, transparente et commode, pour la victime d'un délit comme pour les autorités concernées, mais en donnant la priorité aux intérêts de la victime. D'autre part, pour éviter les distorsions et les effets injustes, la solution doit s'appliquer avec un certain degré d'uniformité dans toute l'UE.

Compte tenu de ces principes, deux modèles de solution sont présentés pour assurer aux victimes l'accès à l'indemnisation publique. Pour s'attaquer aux problèmes particuliers liés aux situations transfrontalières, les deux modèles reposent sur l'hypothèse qu'il existe une possibilité pour toutes les victimes d'obtenir un niveau suffisant d'indemnisation publique dans tous les États membres, grâce à l'introduction d'une norme minimale au niveau communautaire. Ces modèles ont été choisis afin de structurer le débat sur la meilleure manière d'avancer. Il ne s'agit

assurément pas des seules solutions envisageables et aucune d'elles ne doit être considérée comme une solution “toute faite”; le but consiste à recenser les principaux avantages et inconvénients de chaque modèle pour en faciliter la comparaison.

6.3. Le modèle de l'assistance mutuelle

Les obstacles pratiques auxquels se heurte une victime transfrontalière pourraient être réduits en lui donnant le droit d'être assistée dans son État membre de résidence.

Cette solution repose sur le principe de territorialité, c'est-à-dire que c'est l'État membre où le délit a été commis qui est responsable de l'indemnisation et qui examine la demande en fonction de ses règles nationales.

Ce principe serait complété par le droit pour la victime de présenter sa demande à une autorité de son État membre de résidence. Cette autorité (ci-après: l'autorité émettrice) serait obligée de transmettre la demande à l'autorité compétente (ci-après: l'autorité réceptrice) dans l'État membre où le délit a été commis, apportant ainsi à la victime une certaine assistance administrative. Par conséquent, ce modèle a pour objet d'établir des règles concrètes concernant la coopération entre les autorités concernées dans les États membres, à l'instar de ce qui a été récemment mis en place pour la coopération judiciaire entre les États membres pour la signification d'actes et l'obtention de preuves²¹. Ces règlements pourraient servir d'inspiration pour régler un certain nombre de problèmes pratiques dans ce contexte également, par exemple la fixation de délais précis ou l'utilisation de langues et de formulaires types.

La principale question qui se pose est de savoir jusqu'où doit aller l'obligation pour l'autorité émettrice d'apporter une assistance administrative à la victime. Cette autorité pourrait notamment être obligée

- d'assister la victime en la renseignant sur les possibilités d'obtenir une indemnisation publique dans l'État membre où le délit a été commis, c'est-à-dire sur le contenu concret des règles applicables,
- d'assister la victime dans sa recherche des éléments indispensables pour remplir la demande (formulaires, etc.) et de veiller à ce que tous les rapports nécessaires soient joints,
- de faire faire les traductions nécessaires et de s'assurer que la demande (y compris les rapports joints) est présentée dans une langue acceptée par l'autorité réceptrice.

En revanche, l'examen ou l'appréciation préliminaire de la demande ne figureraient pas parmi les obligations de l'autorité émettrice.

6.3.1. Autorités responsables dans les États membres

Il faudrait décider quelle autorité doit, dans chaque État membre, assumer les obligations décrites ci-dessus. Pour assurer clarté et simplicité, il semble que

²¹ Règlement (CE) n°1348/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif à la signification et à la notification des actes dans les États membres judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale, JO L 160 du 30.6.2000, p. 37. Règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil du 28 mai 2001 sur la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention de preuves en matière civile et commerciale (JO L 174 du 27 juin 2001, p. 1).

l'autorité chargée de gérer le régime d'indemnisation dans chaque État membre soit la solution naturelle. Une personne victime d'un délit dans son État membre de résidence ou à l'étranger peut s'adresser à la même autorité pour déposer une demande d'indemnisation publique. Ces autorités ont également acquis une assez grande compétence dans la gestion de leur régime d'indemnisation publique et elles disposent de l'expérience indispensable pour remplir la tâche consistant à renseigner la victime sur les régimes étrangers. Il faudrait cependant vérifier si les autorités en place conviennent bien pour cette tâche et sont capables de la remplir. Il faudrait également vérifier s'il ne serait pas préférable de confier la responsabilité de certaines des obligations, comme les traductions, à l'autorité réceptrice. La seconde question porte sur les modalités d'exercice de cette responsabilité dans les États membres qui comptent plusieurs autorités (décentralisées). Doivent-elles toutes assumer cette obligation ou est-il préférable d'en désigner une seule? Les réponses à ces questions devraient respecter l'équilibre entre le degré d'uniformité voulu dans l'UE et le respect du principe de subsidiarité.

6.3.2. *Information et coopération entre les autorités*

Quelle que soit la solution retenue pour désigner les autorités responsables dans les États membres, celles-ci doivent disposer d'informations sur les régimes d'indemnisation des autres États membres, afin de pouvoir renseigner convenablement les victimes. Le détail de ces informations serait déterminé en fonction des obligations des autorités émettrices envers la victime d'un délit. Il faudrait pour le moins dresser la liste des autorités émettrices et réceptrices compétentes dans tous les États membres, en y joignant les informations relatives aux modalités d'établissement des demandes en vertu des diverses règles nationales. Il peut s'avérer nécessaire d'y ajouter des informations sur le contenu effectif des règles nationales, car cela permettrait à l'autorité émettrice de fournir à la victime des renseignements détaillés sur ses possibilités d'indemnisation publique dans le cadre du régime étranger. Pour la communication entre les autorités on pourrait envisager un formulaire type à utiliser pour la transmission des demandes. Le recours aux techniques modernes de communication pourrait encore faciliter et accélérer la communication entre les autorités.

Il faudra trouver une solution pour compiler et gérer les informations évoquées ci-dessus, éventuellement sous la forme d'un répertoire établi au niveau communautaire, mis à jour en permanence et comprenant des informations sur tous les régimes d'indemnisation des États membres. Comme indiqué plus haut, on pourrait s'inspirer à cet égard de la législation dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile. La création d'un réseau au niveau des experts pour faciliter la coopération et les contacts directs entre les autorités des États membres pourrait constituer un aspect complémentaire de ce répertoire et se révéler utile pour le traitement des demandes au quotidien dans les situations transfrontalières. À cet égard, on pourrait également envisager le recours au réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale²², pour échanger les expériences, recenser les problèmes et, notamment, améliorer la diffusion des informations.

²²

Décision 2001/470/CE du Conseil du 28 mai 2001 (JO L 174 du 27 juin 2001, p. 25).

6.3.3. *Le droit de la victime d'être entendue*

Lorsque la victime est rentrée dans son État membre de résidence, elle peut éprouver des difficultés à se faire entendre par l'autorité réceptrice. Le fait que l'autorité émettrice prête également assistance à cet égard en ayant recours aux techniques modernes de communication pourrait constituer une possibilité. L'autorité émettrice pourrait faire le nécessaire pour que la victime soit entendue par l'autorité réceptrice, par exemple au moyen de la vidéoconférence.

6.3.4. *Autres observations*

Les considérations qui précèdent montrent que, fondamentalement, le “modèle de l'assistance mutuelle” entraîne un déplacement de la charge administrative qu'implique la demande d'indemnisation dans un autre État membre, de la victime à une autorité de son État membre de résidence. Il faut noter que cette solution refléterait celle qui a été retenue dans la décision-cadre sur le statut des victimes dans les procédures pénales. Dans cette décision, en effet, la victime peut former un recours auprès des autorités compétentes de son État membre de résidence, dès lors qu'elle n'a pas été en mesure de le faire dans l'État membre où le délit a été commis. Cette dernière condition peut également être envisagée dans ce contexte.

Il va de soi que, dans la mise en œuvre de ce modèle, rien n'empêcherait les États membres qui reconnaissent actuellement aux victimes le droit d'être indemnisées pour les délits commis à l'étranger de continuer à appliquer ce droit. De même, ce modèle n'empêcherait pas la victime de remettre sa demande d'indemnisation directement à l'autorité compétente de l'État membre où le délit a été commis.

Question n° 12: le droit pour la victime transfrontalière d'obtenir l'assistance d'une autorité dans son État membre de résidence, lors de la demande d'indemnisation par un autre État membre, peut-il constituer un moyen propre à faciliter l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique?

6.4. **Le modèle de la double responsabilité**

Une solution plus ambitieuse et plus large consisterait à donner à la victime d'un délit le droit de demander et d'obtenir une indemnisation dans deux États membres, à savoir dans l'État membre où le délit a été commis et dans son État membre de résidence. Donc, deux autorités de deux États membres différents seraient responsables, de façon mutuellement exclusive, de l'indemnisation dans un cas donné, chacune d'elle traitant la demande conformément à ses règles nationales.

6.4.1. *Administration et coopération entre les autorités*

À l'évidence, la charge administrative du point de vue des autorités est moins un problème pour ce modèle que pour le modèle de l'assistance mutuelle, puisque les autorités nationales n'auraient pas besoin d'assister les victimes déposant une demande dans un autre État membre. Le modèle de la double responsabilité n'impose pas non plus l'élaboration d'un répertoire des régimes d'indemnisation de chaque État membre. Il serait donc plus simple à concevoir, car il n'y aurait pas besoin de désigner des autorités émettrices et réceptrices. Sans la nécessité de transmettre les demandes entre des États membres, le traitement des demandes serait sans doute plus rapide, ce qui est important pour la victime. Toutefois, une coordination serait

toujours nécessaire pour éviter tout risque de double indemnisation, c'est-à-dire que la victime demande et obtienne une indemnisation dans deux États membres.

En ce qui concerne l'enquête, l'autorité d'un État membre peut avoir du mal à apprécier exactement le droit de la victime d'être indemnisée lorsque l'infraction a été commise à l'étranger. Elle doit se fonder sur un rapport de police et éventuellement aussi un rapport médical émanant d'un autre État membre. Le cas échéant il faut qu'elle se renseigne sur l'issue de la procédure pénale se déroulant dans l'autre État membre où la victime d'un délit peut avoir intenté une action en justice pour obtenir réparation de son l'auteur. Par conséquent, l'obligation d'épuiser tous les autres moyens d'indemnisation, qui prévaut dans la plupart États membres, risque d'être difficile à appliquer.

6.4.2. *Niveaux d'indemnisation*

Du point de vue de la victime, un des avantages du modèle de la double responsabilité réside dans le niveau d'indemnisation. Ainsi, une victime transfrontalière peut avoir à supporter la majeure partie de son préjudice dans son État membre de résidence permanente, notamment lorsque l'infraction occasionne des préjudices plus graves, comme la perte future de revenus et des frais d'hospitalisation de longue durée. L'indemnisation de ces préjudices peut varier considérablement d'un État membre à l'autre en raison, par exemple, des différences de niveau de vie. Pour la victime, le fait d'être indemnisée par son État membre de résidence peut donner lieu à une indemnisation plus précise des préjudices réels causés par le délit. Le besoin d'harmoniser les régimes d'indemnisation des États membres par la création d'une norme minimale à l'aide de ce modèle serait donc moins grand.

Toutefois, la possibilité pour les victimes de choisir délibérément le régime le plus avantageux pour elles peut avoir des effets injustes. Ainsi, deux personnes qui sont victimes du même délit au même endroit peuvent, en fait, percevoir des indemnités d'un montant très différent en raison des différences entre les régimes d'indemnisation de leurs États membres de résidence respectifs. Ce modèle présente le risque de voir la victime chercher à introduire sa demande au titre du régime le plus avantageux sur le plan des niveaux d'indemnisation.

6.4.3. *Aspects budgétaires*

Les conséquences budgétaires pour chaque État membre sont évidemment difficiles à prévoir pour ce modèle, mais il est peu probable qu'elles soient réciproques. Il serait aisé de trouver des exemples de deux États membres entre lesquels, par exemple, les flux touristiques ou les flux de travailleurs temporaires sont essentiellement unidirectionnels. Dans ces cas-là, lors du versement de l'indemnité aux victimes transfrontalières, les effets financiers pour les deux États membres concernés seraient quasiment le contraire de l'application du principe de territorialité. Qui plus est, si l'accroissement possible des demandes pour certain États membres est difficile à prévoir, il pourrait cependant exiger une augmentation des ressources administratives nécessaires.

Question n° 13: la possibilité pour la victime d'obtenir une indemnisation publique dans son État membre de résidence ainsi que dans l'État membre où le délit a été commis peut-elle constituer un moyen propre à faciliter l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique?

6.5. Observations générales et comparaisons

Le modèle de la “double responsabilité” apparaît simple et direct et il est plus généreux pour la victime d'une infraction. En fait, plusieurs États membres appliquent ce modèle aujourd'hui, en offrant une possibilité d'indemnisation aux ressortissants ou résidents ayant subi un préjudice à l'étranger. Ce modèle garantirait également la couverture, à travers l'UE, des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union par le régime d'au moins un État membre, que ces personnes soient couvertes ou non par une norme minimale. D'un autre côté, s'il est introduit au niveau communautaire, ce modèle pourrait être considéré comme moins proportionné que celui de l'assistance mutuelle. Il soulève un certain nombre de problèmes liés à son application, tant du point de vue de la victime que de l'administration. Dans certains cas, jusqu'au moment où la victime dépose sa demande, on ne sait pas très bien quelle est l'autorité responsable de l'indemnisation. Dans les relations entre les États membres, la solution prévoit moins de réciprocité que l'application du principe de territorialité. En revanche, pour éviter des résultats injustes dans les situations transfrontalières, le modèle de l'assistance mutuelle imposerait une harmonisation infiniment plus large des niveaux d'indemnisation.

D'après le principe selon lequel il est préférable de partir de ce qui existe déjà dans les États membres, il semble que le modèle de l'assistance mutuelle soit le mieux adapté. Tous les États membres reconnaissent aujourd'hui le principe de territorialité, encore qu'avec certaines modifications. Il importe de noter que le modèle de l'assistance mutuelle n'empêcherait évidemment pas les États membres qui indemnisent actuellement les ressortissants ou résidents victimes d'un délit à l'étranger de continuer à le faire et il n'empêcherait pas non plus d'autres États membres d'introduire cette possibilité. Le modèle de l'assistance mutuelle n'impose donc pas la moindre modification des usages actuels, mais plutôt la prise en charge de la responsabilité supplémentaire de l'assistance victimes transfrontalières. Ce dernier point est probablement au cœur de la question : les autorités des États membres sont-elles capables d'assumer cette responsabilité ou faudrait-il allouer de nouvelles ressources administratives ?

Question n° 14: quelles autres solutions que celles exposées dans le présent Livre vert pourrait-on envisager pour faciliter l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique?

6.6. Problèmes horizontaux de mise en œuvre

6.6.1. Formulaires de demande harmonisés

Dans le contexte de ces deux modèles, il faut envisager la possibilité d'élaborer, dans toutes les langues de la Communauté, des formulaires harmonisés utilisables par les victimes d'un délit, quel que soit l'État membre dans lequel elles font leur demande. Il faut cependant avoir conscience des limites de tels formulaires car, dans la plupart des cas, les demandes doivent être accompagnées de rapports de police et de rapports médicaux qui, en fait, constituent les éléments les plus importants de la demande. En

outre, les formulaires actuellement utilisés dans les États membres sont fort divergents, puisqu'ils reflètent les différences que présentent en elles-mêmes les règles nationales sur l'indemnisation. Toutefois, la création de formulaires harmonisés utilisables par toutes les victimes, quel que soit l'État membre dans lequel elles font leur demande, devrait être facilitée par un plus grand degré d'harmonisation, grâce à la mise en place d'une norme minimale commune.

Question 15: faut-il élaborer des formulaires harmonisés utilisables pour les demandes d'indemnisation publique dans tous les États membres?

6.6.2. *Information du citoyen*

Un élément indispensable à la mise en place de l'un ou l'autre de ces deux modèles réside dans une information du citoyen exhaustive et aisément disponible. Il faudrait mener à tous les niveaux – européen, national, régional et local – des campagnes d'information dont l'efficacité serait accrue si elles étaient menées au moins dans toutes les langues de la Communauté. En ce qui concerne les mesures réglementaires communes, on pourrait envisager l'obligation pour toutes les autorités de police de l'UE de fournir des informations sur les droits des victimes à l'indemnisation publique, dans toutes les langues. Au demeurant, cette obligation existe d'ores et déjà dans de nombreux États membres. Ces informations pourraient porter, par exemple, sur les possibilités d'indemnisation qui existent et sur les modalités de dépôt d'une demande indiquant notamment les autorités responsables ainsi que les procédures de demande et les renseignements qui doivent accompagner celle-ci.

La coopération entre autorités nationales qu'envisage le modèle de l'assistance mutuelle serait également utile pour la compréhension mutuelle des régimes des différents États membres. Le réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale pourrait jouer un rôle important dans l'amélioration de la diffusion des informations à l'échelle européenne. Enfin, il faut mentionner l'action des organisations non gouvernementales, comme les groupes de soutien des victimes, qui peuvent être des acteurs importants de l'amélioration de l'accès des victimes à l'information.

7. CONCLUSIONS

Il semblerait que l'aperçu des régimes d'indemnisation publique existant dans les États membres et l'étude des mesures possibles au niveau communautaire, avec une attention particulière accordée aux situations transfrontalières, confirment qu'une initiative communautaire sur l'indemnisation des victimes de délits pourrait effectivement apporter une réelle valeur ajoutée. Une initiative de ce genre pourrait constituer un élément important de la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, en instituant pour tous les résidents de l'UE un niveau élémentaire de protection aisément accessible, quel que soit le pays de l'UE où ils peuvent être victimes d'un délit.

En ce qui concerne la mise en place éventuelle d'une norme minimale commune, il est évident que chaque composante d'une telle norme soulève un certain nombre de considérations qui sont difficiles en elles-mêmes et qui mettent également en évidence les différences existant entre les États membres. Il ne faut cependant pas laisser ces difficultés occulter l'importance et la nécessité d'atteindre les objectifs

d'une norme minimale commune. Ces considérations révèlent notamment que, par rapport à la plupart des critères qui pourraient être intégrés dans une norme minimale, les situations transfrontalières sont tout à fait pertinentes pour l'appréciation de différentes solutions.

L'objectif consistant à améliorer l'accès des victimes transfrontalières à l'indemnisation publique semble plus direct. Il faut noter que le niveau d'harmonisation qui pourrait être atteint grâce à une norme minimale influe fortement sur le choix des solutions permettant d'atteindre cet objectif et confirme donc que les objectifs consistant à apporter un filet de sécurité et à limiter les effets injustes sont étroitement liés à celui qui consiste à faciliter l'accès de la victime transfrontalière à l'indemnisation publique.

Indépendamment des problèmes directement liés à la création d'une norme minimale et à l'amélioration de la situation de la victime transfrontalière, d'autres considérations entrent en ligne de compte. Ainsi, pour certains États membres, permettre aux victimes de délits d'obtenir plus facilement une indemnisation publique nécessitera un accroissement des ressources budgétaires et administratives par rapport à celles actuellement allouées. Si ces problèmes n'ont été que brièvement abordés dans le présent Livre vert, puisqu'il ne serait guère logique pour la Commission de lancer une consultation à ce sujet, elle reconnaît cependant la pertinence de ces considérations.

Toutefois, en conclusion elle insiste sur la nécessité de saisir cette occasion pour accomplir de nouveaux progrès dans l'indemnisation publique des victimes de délits. Depuis la convention européenne de 1983, qui a été un premier pas vers l'adoption de dispositions minimales convergentes, des progrès considérables ont été réalisés dans la compréhension et la prise en compte de la situation des victimes d'infractions. Parallèlement, l'UE s'est fixé l'objectif de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il semblerait que les conditions soient désormais en place pour atteindre, au niveau communautaire, des objectifs ambitieux au profit des victimes de délits.

La nécessité d'étudier soigneusement la manière dont des mesures concrètes pourraient être conçues montre que, pour réaliser tous les progrès substantiels possibles dans ce domaine, la participation active de tous les intéressés à la consultation sur ce Livre vert est indispensable.