



Strasbourg, 25 novembre 2016
cdpc/docs 2016/cdpc(2016)20

CDPC (2016) 20

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS (CDPC)

CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE RELATIVE AU
DEDOMMAGEMENT DES VICTIMES D'INFRACTIONS VIOLENTES

Document préparé par Mme Anna Wergens

Le dédommagement par l'Etat comme un droit fondamental des victimes

Le dédommagement par l'Etat est l'un des principaux recours ouverts aux victimes et l'un des principaux moyens des Etats pour démontrer du soutien aux victimes. Le dédommagement par l'Etat est également l'un des quatre principes directeurs la Déclaration relative aux victimes de l'ONU et en tant que tel, le point de départ évident pour toute délibération relative à une amélioration de la protection des victimes.

Le droit au dédommagement par l'Etat apparaît dans un certain nombre d'instruments internationaux relatifs aux victimes et aux droits de l'Homme, comme la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, la Recommandation du Conseil de l'Europe sur l'assistance aux victimes et les Lignes directrices de l'ONU sur la protection des victimes d'actes terroristes et les Principes fondamentaux et les Lignes directrices sur le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit du droit international en matière de droits de la personne et de violations graves du droit international humanitaire.

La Convention du Conseil de l'Europe relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, qui est l'un des rares instruments exclusivement consacré au dédommagement, codifie un certain nombre de principes fondamentaux que l'on trouve dans d'autres instruments.

Les questions pertinentes par rapport au dédommagement par l'Etat sont également au cœur des recherches en matière de victimologie. Elles tournent autour du rôle de la justice réparatrice dans le système judiciaire, des besoins fondamentaux des victimes, de la manière dont les victimes d'infraction obtiennent réparation et la manière dont leurs droits peuvent être mis en œuvre et appliqués.

Justifications du dédommagement par l'Etat

Il est bien connu que les philosophies sous-jacentes au dédommagement par l'Etat ont été variées et souvent pragmatiques. Même si la solidarité sociale avec les victimes a été la pierre angulaire des législations nationales et internationales relatives au dédommagement par l'Etat, il a également été affirmé que lorsque l'Etat a échoué à protéger ses citoyens, il a une obligation morale de les dédommager du préjudice causé par l'infraction.

Il existe une justification plus pratique à la législation en matière de dédommagement par l'Etat : il est très souvent difficile d'obtenir les dommages-intérêts de la part du délinquant. Plus récemment, une autre manière de justifier le dédommagement par l'Etat a été la croissance de la criminalité transfrontalière.

Le développement des politiques relatives aux victimes

Depuis l'adoption de la Convention, il y a presque trente ans, la préoccupation à l'égard des victimes s'est accrue et la réponse de la société aux victimes d'infractions a changé. Cela a conduit à quelques développements importants en matière de protection des victimes et à une multiplication d'instruments relatifs aux droits des

victimes. Alors que les années 1980 sont marquées par la reconnaissance que les victimes méritent un rôle plus important au sein du système de justice pénale, la protection des victimes est considérée comme relevant des droits de l'Homme dans les années 2000. Cette évolution est visible dans les documents du Conseil de l'Europe, ainsi que dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Le droit au dédommagement et l'accès à la justice sont cruciaux en termes de protection des droits de l'Homme des victimes. L'acceptation de la responsabilité de l'Etat s'est accrue et le soutien aux victimes d'infractions s'est de plus en plus globalisé. Outre cette évolution, la perspective victimologique a gagné de l'importance dans la législation et la science juridique.

Depuis l'année 2000, il y a eu une attention croissante portée à la dimension transfrontalière et à l'accès à la justice des demandeurs. Parallèlement, l'Europe fait face à un flux de migrants et de nouveaux types d'infractions ont émergé, parmi lesquels certains sont commis par le biais d'Internet.

Certaines tendances sont remarquables par rapport à la protection des victimes au cours des dernières années. L'une d'entre elle consiste en l'attention portée à des groupes particulièrement vulnérables de victimes, comme les femmes, les enfants et les victimes du terrorisme. Alors que, d'une part, cette attention a été de plus en plus reconnue, il a également été affirmé que par le biais de cette approche, l'Etat entérine formellement les distinctions normatives entre les victimes. L'attention croissante portée à l'exécution des droits est une autre tendance.

Le lien entre le dédommagement par l'Etat et les autres formes de soutien

Les possibilités pour les victimes d'obtenir un dédommagement doivent être envisagées par rapport aux autres recours ouverts à ce groupe. Il existe diverses raisons à cette approche. Les victimes sont un groupe hétérogène, ayant des besoins différents, et le besoin d'un dédommagement par l'Etat peut varier entre différents groupes. Pour certaines victimes, le dédommagement est essentiel, mais pour d'autres, la valeur du dédommagement par l'Etat est simplement symbolique. Outre les dédommagements pécuniaires, d'autres mesures peuvent être envisagées par les Etats pour reconnaître les victimes.

L'autre raison pour laquelle le dédommagement par l'Etat ne peut pas être envisagé isolément est le fait que le dédommagement par l'Etat est décisif pour la responsabilité civile du délinquant et la manière dont les demandes de dommages-intérêts sont traitées. Elle dépend également du fonctionnement des filets de protection sociale, des possibilités de recevoir un soutien social et l'utilisation croissante d'arrangements de justice réparatrice.

Enfin, la Convention ne peut être envisagée sans un regard sur la situation de la Directive UE 2004/80 CE du 29 avril relative à l'indemnisation. La principale raison est que, pour certains des Etats membres de l'Union européenne, la directive a rendu la Convention obsolète. La directive a demandé à certains Etats membres de l'UE d'adopter une nouvelle législation, de désigner des autorités pour la transmission des requêtes et de communiquer par le biais de formulaires standards. Cela signifie également que certains des Etats membres qui ont ratifié la Convention sont plus susceptibles d'utiliser le système envisagé par la directive.

Etudes relatives au dédommagement

Dans les années écoulées depuis l'adoption de la Convention, certaines études ont été effectuées sur les systèmes nationaux de dédommagement par l'Etat. Plusieurs d'entre eux avaient été faits plusieurs années avant et la plupart d'entre eux sont limités à une poignée de pays.

En 2000, avec l'objectif d'approfondir les normes minimales en matière de dédommagement dans l'Union européenne, un aperçu des législations a été effectué avec la Convention du Conseil de l'Europe comme point de départ.

Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) doit être tenu informé de l'application de la Convention. Néanmoins, peu d'éléments sont connus à propos de ce suivi et peu d'évaluations ont été faites sur la manière dont les Etats membres s'acquittaient du système international de coopération de la Convention.

Il apparaît qu'il est difficile de comparer les dédommagements par les Etats, ceci en raison de traditions juridiques différentes et en raison des conditions économiques divergentes suivant les Etats. L'autre raison est qu'une évaluation du dédommagement par l'Etat a toujours trait à ce qui peut être fourni par d'autres sources. Pour cette raison, une évaluation équitable nécessite des recherches plus approfondies et éventuellement, des études de cas qui pourraient faciliter les comparaisons.

Problèmes identifiés

Dans les conclusions de l'étude susmentionnée, trois principaux points de critiques ont été soulevés. Ils concernaient le champ d'application limité des législations nationales, l'information inadéquate et des procédures longues. Conscients que de nombreuses années se sont écoulées depuis que ces conclusions ont été faites, celles-ci ont été réaffirmées dans d'autres contextes et il existe des raisons de suspecter que les problèmes identifiés demeurent.

Malgré la proclamation d'un dédommagement par l'Etat comme étant l'un des quatre principes directeurs dans la Déclaration relative aux victimes, au niveau national, un tel dédommagement apparaît souvent davantage comme une bonne pratique, et il existe toujours des doutes considérables quant au fait de considérer le dédommagement comme un droit pour les victimes d'infractions.

Compte tenu de son importance et de son chevauchement avec la Convention, il serait imprudent de ne pas envisager les conclusions du fonctionnement de la directive de l'UE relative à l'indemnisation. Il a été conclu que les Etats membres de l'UE fournissent une indemnisation juste et appropriée mais que les demandeurs sont moins positifs quant aux aspects procéduraux de la directive et quant aux obstacles qu'ils rencontrent lors du processus d'application.

La portée du dédommagement par l'Etat

La portée de la législation ou l'admissibilité à l'indemnisation a été une préoccupation récurrente. A cet égard, le concept d' « infractions intentionnelles de violence » qui figure dans la Convention appelle à un examen. Il va sans dire que cette notion fait l'objet de diverses interprétations. Compte tenu du développement et de l'adoption

de nouveaux instruments, il est impératif que les groupes vulnérables de victimes dans d'autres instruments du Conseil de l'Europe soient couverts par cette notion. Une manière d'approfondir le développement futur peut être de lister les infractions qui devraient être couvertes par cette notion.

Informations

Il est bien connu que de nombreuses victimes ignorent leur droit à un dédommagement et les circonstances dans lesquelles elles peuvent obtenir un dédommagement. Il est reconnu que les victimes devraient être en mesure d'obtenir des informations par leur premier point de contact dans la société. Afin d'exécuter ces objectifs, des activités complètes et de formation sont nécessaires.

Procédures longues

Le principe selon lequel le dédommagement devrait être versé le plus rapidement possible après la survenance de l'infraction a été répété dans des contextes variés. Il est néanmoins connu que le processus de demande est long dans de nombreux pays. Cela soulève la question de la manière dont les procédures pourraient être rendues plus aisées et la possibilité d'émettre des paiements ou des paiements intermédiaires en avance.

Victimes transfrontalières

Etant donné qu'il a été conclu que le risque d'infractions est plus élevé parmi les touristes/les voyageurs que parmi les autres groupes de la société, la Convention doit être envisagée par rapport à la situation spécifique des victimes transfrontalières et, en particulier, de la situation des touristes qui sont victimes d'infractions pénales.

Dans plusieurs contextes, il a été conclu qu'il est nécessaire d'avoir des connaissances spécifiques et des données fondamentales sur la situation de ce groupe mais peu d'études ont été entreprises sur les victimes transfrontalières. Il semble y avoir un manque général de connaissances quant au nombre de victimes transfrontalières et le nombre de victimes sollicitant un dédommagement transfrontalier. Les personnes gérant les demandes ignorent souvent les législations et les procédures dans d'autres Etats membres. A la lumière de ces problèmes, des appels ont été faits à une coopération plus étroite à l'avenir. Dans le contexte de la coopération de l'UE envisagée dans la directive, il a été conclu que peu de demandes ont été présentées et peu de décisions ont été prises dans des cas transfrontaliers.

Accès à la justice

Compte tenu du principe fondamental selon lequel des mesures appropriées doivent être prises pour assurer que les informations concernant le système soient accessibles aux éventuels demandeurs, il convient de clarifier si les victimes ont un accès effectif aux systèmes de dédommagement par l'Etat et dans quelle mesure l'accès aux systèmes nationaux est facilité, également dans des situations transfrontalières.

En vertu du principe de subsidiarité, les Etats devraient s'efforcer de fournir un dédommagement financier lorsque le dédommagement n'est pas pleinement disponible auprès du délinquant ou d'autres sources. Même s'il est bien accepté, ce principe doit être évalué par rapport au principe selon lequel les victimes devraient avoir accès à la justice. Des normes plus généreuses pourraient être appliquées par rapport à la subsidiarité mais il apparaît que dans de nombreux pays, le dédommagement par l'Etat est la dernière ressource. Le processus d'application des dommages-intérêts est souvent long et aggrave la situation des victimes. Durant ce processus, les victimes risquent d'être traumatisées à nouveau et de faire l'objet d'une victimisation secondaire. Les objectifs visant à améliorer l'accès à la justice sont très liés à la manière dont les poursuites civiles sont portées dans les différents systèmes de justice pénale. L'objectif d'amélioration de l'accès à la justice dans ce domaine devrait inclure l'identification des meilleures pratiques, comme obliger le procureur à poursuivre les demandes au nom de la victime.

Points à envisager

Premièrement, il est clair que le dédommagement par l'Etat est essentiel pour l'objectif général de protéger les victimes d'infractions. Les demandes d'un système holistique pour la protection des victimes se sont renforcées au cours des années. Les demandes pour une protection renforcée des victimes proviennent de différentes directions. Elles émanent du droit international ainsi que d'une masse croissante de recherches en matière de victimologie sur les dommages subis par les victimes et sur les effets de l'infraction sur la santé mentale des victimes.

D'aucuns prétendent que le nombre de ratifications de la Convention est plutôt satisfaisant mais vingt-deux Etats membres n'ont ni signé, ni ratifié la Convention. Cela peut signifier certaines ambiguïtés quant aux principes contenus dans la Convention et par rapport aux autres instruments internationaux. A cet égard, la décision sur la manière de procéder par rapport à la Convention, doit être prise en considérant les Etats qui se sont abstenus de ratifier la Convention et leurs raisons de ne pas le faire.

Le fait que le dédommagement par l'Etat devrait être restreint aux victimes qui le méritent est un principe accepté. Les groupes de victimes éligibles au dédommagement dans la Convention sont ceux qui ont subi un grave préjudice corporel ou une altération de la santé directement attribuable à une infraction intentionnelle de violence, et les personnes à la charge de personnes qui sont décédées à la suite d'une telle infraction. Cette disposition doit être examinée à la lumière de l'émergence de nouveaux types d'infractions, la commission des infractions traditionnelles par le biais des nouvelles technologies et le fait que l'image de la victime idéale et méritante est de plus en plus mise en cause.

Plusieurs Conventions du Conseil de l'Europe affirment que les mesures législatives devraient garantir un dédommagement pour les victimes. Cela soulève la question de savoir si ces groupes vulnérables de victimes sont couverts par l'article 2 de la Convention ou s'ils peuvent être exclus du dédommagement en raison de la disposition qui réfère à la possibilité de réduire le dédommagement suivant la situation financière du demandeur.

À la lumière de l'objectif, inscrit dans le préambule, de réaliser une union plus étroite entre les Etats membres, il est important de savoir si le système de coopération

envisagée dans la Convention a fonctionné à travers les années, et la manière dont il a fonctionné. A l'égard des articles 12-13 de la Convention, il semble ne pas y avoir de rapports quant à la manière dont la coopération a été effectuée. Etant donné que les systèmes de gestion des cas transfrontaliers de la Convention relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes et la directive de l'UE se chevauchent, les éventuelles synergies entre les systèmes existants devraient être exploitées.

Conclusions

En conclusion, la décision sur les mesures à prendre quant à la Convention devrait envisager :

1. L'incertitude qui prévaut par rapport à la manière dont la Convention est appliquée,
2. Le fait qu'un certain nombre d'Etats sont liés par la directive de l'UE relative à l'indemnisation,
3. Le fait que l'efficacité de la Convention pourrait être améliorée,
4. Le fait qu'il est superflu de poursuivre une mise à jour ou un amendement de la Convention sans l'accord et le soutien des Etats membres.

Partant du droit international sur les droits des victimes, le but ultime doit être de renforcer les possibilités pour les victimes d'obtenir un dédommagement. La proposition dans ce rapport est donc que d'autres aspects devraient être davantage étudiés avant de prendre d'autres mesures.

Dans un premier temps, il est suggéré de développer un questionnaire dans lequel il est demandé aux délégations du CDPC de fournir des informations quant aux moyens de coopération dans les matières concernant le dédommagement mais également quant au nombre de victimes faisant une demande de dédommagement et obtenant un tel dédommagement. La connaissance parmi les professionnels du droit des systèmes de dédommagement, le niveau de satisfaction des victimes, les informations sur le dédommagement qui sont accessibles aux demandeurs, et les mesures qui sont prises pour encourager les délinquants à fournir un dédommagement approprié aux victimes sont d'autres questions qui pourraient être examinées. Si un questionnaire fournit toujours des résultats insatisfaisants, il est suggéré d'entreprendre des recherches plus approfondies.

Une estimation à titre provisoire est que les informations fournies par un questionnaire peuvent fournir un soutien au développement d'une recommandation dans laquelle les questions identifiées dans le présent document sont réglées plus précisément ou que des lignes directrices soient développées dans lesquelles les meilleures pratiques sont soulignées et consignées. Il est envisageable que ces informations conduisent à la conclusion qu'une mise à jour de la Convention n'est pas la préoccupation immédiate mais plutôt que des mesures pratiques sont nécessaires, qui puissent faciliter le fait que le dédommagement soit accessible aux victimes éligibles.