



Les voies de recours non pénales pour les victimes d'infractions



Les voies de recours non pénales pour les victimes d'infractions

Direction générale
des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
2009

English edition: *Non-criminal remedies for crime victims*

Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe, 2009
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction	7
1. Méthode de travail du Groupe	7
2. Informations générales	8
3. Récents développements et normes	8
4. Définitions clés et liste des voies de recours non pénales	10
5. Structure du rapport	12
Chapitre 1. Principes énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme	13
1.1. L'obligation de fournir une législation nationale adéquate pour la protection des victimes	14
1.2. L'obligation de protection	15
1.3. L'obligation de mener une enquête effective	15
1.4. Les droits procéduraux	16
Chapitre 2. L'accès effectif aux voies de recours	18
2.1. La mise à disposition de l'information	18
2.2. L'aide judiciaire gratuite	20
2.3. La simplification des procédures	21
2.4. L'approche interinstitutionnelle	22
Chapitre 3. Victimes vulnérables	24
3.1. Voies de recours applicables à toutes les catégories de victimes vulnérables	24
3.2. Voies de recours spécifiques à certaines catégories de victimes vulnérables	25
Chapitre 4. Victimes du terrorisme	35
4.1. Considérations générales	36
4.2. Aperçu des régimes existants	37
4.3. Problèmes spécifiques liés à certaines catégories de préjudices	38
4.4. Régimes possibles	39
4.5. Rôles respectifs de l'Etat et du secteur des assurances	40
Chapitre 5. Réduction du risque de victimisation secondaire	42
5.1. Garanties procédurales	42
5.2. Formation du personnel de la justice civile et administrative	43
5.3. Supervision du personnel	46
5.4. Suivi des plaintes et victimisation par les médias	46

Chapitre 6. Mécanismes d'indemnisation	48
6.1. Subsidiarité de l'indemnisation par l'Etat	48
6.2. Bénéficiaires	49
6.3. Principes sous-jacents	49
6.4. Types d'infraction	50
6.5. Types de préjudice couverts	51
6.6. Portée de l'indemnisation	51
6.7. Elément contributif : le comportement de la victime	52
6.8. Conditions procédurales	52
6.9. Mécanismes publics d'indemnisation et de subrogation.	53
Chapitre 7. Rétablissement des victimes	55
7.1. Une variété étendue de besoins.	55
7.2. L'avantage des mesures ponctuelles	56
Chapitre 8. Organisations et personnes, le rôle des autorités	58
8.1. Traits communs à tous les systèmes	58
8.2. Rôle particulier et relation des ONG avec l'Etat	59
Chapitre 9. Modes alternatifs de règlement des différends et codes de conduite	61
9.1. Médiation	61
9.2. Codes de conduite	63
Chapitre 10. Suivi et conclusions	64
Annexe I. Sélection d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme	66
I. Droits concernés	66
II. Obligations positives des Etats	68
Annexe II. Indemniser les victimes du terrorisme	75
I. Introduction.	75
II. Définir le terrorisme.	76
III. Droit de la responsabilité délictuelle	79
IV. Régimes d'assurance	80
V. Conclusions.	87

Avant-propos

Les statistiques démontrent qu'un Européen sur quatre a été victime d'une infraction, faisant de la victimisation un phénomène quotidien en Europe. Qui plus est, la menace du terrorisme ainsi que d'autres formes de crimes sophistiqués ont fait naître le besoin d'améliorer l'aide apportée aux victimes.

Il est essentiel de placer les victimes au cœur du système judiciaire. Les victimes devraient, de part leurs besoins, être traitées avec le respect et la dignité qu'elles méritent lorsqu'elles viennent à être en contact avec le système judiciaire, notamment pour qu'elles soient à l'abri de victimisation secondaire.

Le présent document contient le rapport final sur les voies de recours non pénales pour les victimes d'infractions, préparé par le Groupe de spécialistes sur les voies de recours pour les victimes d'infractions (CJ-S-VICT), tel qu'adopté par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) au cours de sa 83^e réunion, les 4-6 juin 2008.

Introduction

1. Méthode de travail du Groupe

1. Le Groupe de spécialistes sur les voies de recours pour les victimes d'infractions (CJ-S-VICT, ci-après « le Groupe ») a été créé en janvier 2007 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sous l'égide du Comité européen de coopération juridique (CDCJ).
2. Le Groupe, composé de 7 spécialistes dans le domaine des victimes, est placé sous la présidence d'un représentant du CDCJ, et bénéficie de l'assistance d'un consultant et d'un expert scientifique, ainsi que du soutien du Secrétariat du Conseil de l'Europe. Des représentants d'autres comités directeurs du Conseil de l'Europe ont aussi assisté aux réunions du Groupe et participé à ses travaux.
3. Le Groupe s'est réuni à trois reprises en 2007 afin de remplir sa mission, qui est d'analyser la législation et la pratique des Etats membres en ce qui concerne les voies de recours civiles, administratives et autres à la disposition des victimes d'infractions et de recenser les bonnes pratiques. La question de l'indemnisation du préjudice subi par les victimes d'actes de terrorisme, en particulier le fonctionnement des régimes d'assurance publics et privés, est aussi soulignée dans le mandat du Groupe.
4. Le présent rapport vise à présenter au CDCJ les résultats des travaux réalisés par le Groupe conformément à son mandat, en examinant les problèmes et en présentant les bonnes pratiques recensées.
5. Pour mener ces travaux, le Groupe a procédé de la manière suivante : un questionnaire a été adressé en juin 2007 à toutes les délégations nationales du CDCJ afin de recueillir des informations et des données sur la situation spécifique des divers Etats membres. Sur la base des 26 réponses reçues¹, M^{me} Christa Pelikan – l'expert scientifique – a rédigé un rapport sur « les voies de recours en matière de justice non pénale pour les victimes d'infractions », qui a ensuite été examiné par le Groupe en même temps que les réponses reçues, afin de recenser les bonnes pratiques, les mesures et les systèmes innovants et de convenir de principes et de lignes directrices à observer en matière de voies de recours non pénales pour les victimes d'infractions.

1. Les pays qui ont répondu sont l'Allemagne, l'Andorre, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, la Lituanie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Moldova, Monaco, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine.

6. Le Groupe exprime ses remerciements aux Etats membres qui ont répondu au questionnaire.
7. Concernant l'examen de la question spécifique de l'indemnisation des victimes du terrorisme, les membres du Groupe se sont par ailleurs appuyés sur les rapports de M. Bernhard A. Koch, « Indemniser les victimes du terrorisme » et « Indemniser les victimes du terrorisme : réflexions préliminaires, notamment sur le rôle des assurance», qui figure en Annexe II du présent rapport, page 75.
8. Après examen des divers supports et documents de travail, les membres du Groupe sont progressivement parvenus à un accord sur la structure et le contenu du présent rapport.

2. Informations générales

9. Les Ministres européens de la Justice, réunis à l'occasion de leur 27^e Conférence (12-13 octobre 2006, Erevan, Arménie), ont adopté la Résolution n° 1 relative aux victimes d'infractions.
10. Dans cette résolution, les Ministres invitent le Comité des Ministres à charger le CDCJ d'étudier la question des voies de recours civiles, administratives et autres à mettre à la disposition des victimes d'infractions et, à cet effet, de recenser et d'analyser les meilleures pratiques existantes.
11. Le Rapport d'avancement² du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) sur les futurs domaines prioritaires pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme a également recensé, dans la liste des sujets portés à l'attention du Comité des Ministres en vue de décisions quant à des actions futures, la question des systèmes d'assurance pour les dommages relatifs au terrorisme.

3. Récents développements et normes

12. Le Groupe a tout d'abord examiné les activités menées au sein du Conseil de l'Europe dans le domaine des victimes, afin de veiller à la complémentarité de ses propres travaux et d'éviter toute duplication d'activités.
13. Il a pris note des travaux menés par le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) pour le suivi et la mise en œuvre de la Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions. Le Groupe a souligné que cette recommandation couvre un domaine très vaste, puisqu'elle aborde, bien au delà de la seule sphère pénale, diverses questions liées à l'assistance non pénale qui doit être fournie aux victimes, telles que le rôle

2. Document CM (2005) 172 Addendum du 16 novembre 2005.

des services dans la communauté, la promotion ou la coordination de services spécifiquement axés sur l'aide aux victimes, l'accès à l'information, le droit à un accès effectif aux voies de recours en matière civile, les mécanismes d'indemnisation, les mesures de protection, etc.

14. Le Groupe a également tenu compte des travaux réalisés par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) quant à l'élaboration de Lignes directrices destinées à améliorer la mise en œuvre effective de diverses recommandations ayant trait à la médiation.
15. Il a été noté que la « Task Force » pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique (EG-TFV) a pour mandat d'évaluer le progrès accompli au niveau national et d'élaborer des instruments visant à mesurer les développements au niveau paneuropéen destinés à dégager des propositions d'action. Dans ce contexte, la Task Force recommande l'élaboration d'un instrument juridique contraignant par le Conseil de l'Europe destiné à combattre la violence à l'égard des femmes.
16. S'agissant de développements internationaux, le Groupe a pris note de plusieurs changements récents intervenus au niveau interne de certains États membres. La promulgation de nouvelles législations, la révision de pratiques établies ou bien encore les modifications des structures et réseaux ont été soulignées dans de nombreuses réponses reçues. La question des victimes paraît ainsi en phase d'évolution dans plusieurs États, comme c'est par exemple le cas en Bulgarie (loi récente sur « le soutien et l'indemnisation des victimes d'infractions » et l'établissement d'un Conseil National), en Finlande (nouvelle législation visant à étendre le champ de l'indemnisation, qui entrera en vigueur en 2008), en Lituanie (prévisions d'amendement de la « loi sur l'indemnisation du préjudice subi du fait d'infractions violentes » en vue de l'extension de son champ d'application) ou bien encore en Norvège (préparation d'un nouveau Plan d'Action pour les victimes de violences domestiques et proposition d'établir un « Comité en cas de Viol »).
17. Tout au long de ses travaux, le Groupe a eu à l'esprit les instruments suivants, qui sont pour tout ou partie consacrés aux victimes et dont il sera question dans la suite du rapport :
 - ▶ la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116) ;
 - ▶ la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196), et en particulier son article 13 « Protection, dédommagement et aide aux victimes du terrorisme » ;
 - ▶ la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), et en particulier son Chapitre III « Mesures visant

à protéger et promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes », articles 10, 12 et 15 ;

- ▶ la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) ;
- ▶ la Recommandation (2002) 5 du Comité des Ministres sur la protection des femmes contre la violence ;
- ▶ les Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes (adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2005) ;
- ▶ la Recommandation (2006) 8 du Comité des Ministres sur l'assistance aux victimes d'infractions ;
- ▶ la Résolution n° 1 relative aux victimes d'infractions, adoptée par les Ministres européens de la Justice à Erevan, en 2006, et la Résolution n° 2 sur une justice adaptée aux enfants, adoptée par les Ministres européens de la Justice lors de leur 28^e Conférence à Lanzarote ;
- ▶ la Directive 2004/80/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité.

4. Définitions clés et liste des voies de recours non pénales

18. Afin de remplir son mandat de manière adéquate, le Groupe a convenu des définitions suivantes, qui sont pour certaines empruntées directement à la Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions :

- ▶ les « voies de recours » sont définies comme les moyens de caractère civil, administratif ou autre³ dont disposent les victimes pour protéger leurs intérêts et exercer leurs droits ;
- ▶ on entend par « victime » toute personne physique qui a subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale ou un préjudice économique, causé par des actes ou des omissions violant le droit pénal d'un Etat membre. Le terme de « victime » inclut également, le cas échéant, la famille immédiate ou les personnes à charge de la victime directe ;
- ▶ les « victimes vulnérables » sont considérées comme telles soit du fait de leurs caractéristiques personnelles⁴, soit des circonstances de l'infraction⁵ ;
- ▶ on entend par « victimisation secondaire » la victimisation qui résulte non pas directement de l'acte criminel, mais de la réponse apportée à la victime par les institutions et les individus ;

3. A l'exception des voies de recours dans les procédures pénales.

4. Par exemple des enfants ou des adultes ayant une déficience physique ou intellectuelle.

5. Par exemple les violences domestiques, les violences sexuelles ou le crime organisé.

- ▶ on entend par « victimisation répétée » la situation dans laquelle une même personne est victime de plus d'une infraction pénale au cours d'une période donnée.
19. Les voies de recours non pénales communément utilisées afin de protéger les intérêts des victimes peuvent être divisées en deux catégories : les recours destinés à réparer le préjudice subi (indemnisation par l'Etat, réparation par l'auteur de l'infraction) et les recours destinés à la protection de la victime. Ces derniers, recours judiciaires « non réparateurs » concernent, sur la base des réponses reçues, essentiellement les mesures suivantes :
- ▶ l'ordonnance de sécurité : décision du tribunal interdisant à l'auteur de l'infraction d'utiliser ou menacer de violence la personne visée par l'ordonnance. Cette ordonnance ne contient pas d'obligation pour l'auteur de quitter le domicile familial. Lorsque l'auteur ne vit pas avec la victime, l'ordonnance peut lui interdire de regarder ou de se tenir à proximité du domicile de la victime ;
 - ▶ l'ordonnance de protection : le tribunal peut, dans l'attente de la décision relative à la demande de la victime, lui accorder une protection immédiate par le biais de cette ordonnance ;
 - ▶ l'injonction : décision du tribunal imposant au délinquant de faire, ou de s'abstenir de faire certains actes ou certaines choses ;
 - ▶ l'ordonnance d'exclusion: décision du tribunal imposant à l'auteur des faits de partir et rester à distance du domicile de la victime visée par l'ordonnance. Ces ordonnances sont à distinguer des ordonnances d'expulsion utilisées dans un contexte plus général d'éviction par les propriétaires de leurs locataires ;
 - ▶ en Irlande et au Royaume-Uni : « l'ordonnance d'incivisme » qui est prise à l'encontre de personnes dont le comportement est jugé incivique ou « antisocial » et qui recouvre une variété de restrictions et exclusions. Il s'agit d'ordonnances civiles destinées à protéger le public de comportements qui sont ou peuvent être la source d'harcèlement, de peurs ou douleurs ;
 - ▶ les décisions relatives à la protection des enfants : placement des enfants en établissement ou familles d'accueil, garde parentale, droits de visite, etc.
 - ▶ les mesures de protection : sont prises afin de prévenir une victimisation répétée ou secondaire.
20. Parallèlement à ces recours judiciaires, des recours procéduraux sont à la disposition des victimes, ainsi que divers moyens de garantir l'accès effectif aux voies de recours et la protection des victimes, le premier étant l'information, qu'elle soit fournie par l'intermédiaire des forces de police, au moyen de lignes téléphoniques spéciales ou par des centres d'aide.

21. D'autres mesures contribuent à ce que les voies de recours et la protection des victimes soient effectives, notamment la mise en place et l'utilisation de procédures simplifiées, le droit à l'aide judiciaire, le contournement des procédures judiciaires par des moyens alternatifs de règlement des litiges et l'introduction de codes de conduite.

5. Structure du rapport

22. De plus amples informations sur ces voies de recours et ces moyens seront fournies dans le présent rapport, dont la structure est la suivante :
 - ▶ le Chapitre 1^{er} traitera des droits énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme et des principes rappelés par la Cour européenne des droits de l'homme (page 13) ;
 - ▶ le Chapitre 2 mettra en exergue l'importance d'une utilisation effective des voies de recours (page 18) ;
 - ▶ le Chapitre 3 couvrira la situation spécifique des victimes vulnérables, leurs besoins et les recours et moyens spéciaux correspondants (page 24) ;
 - ▶ le Chapitre 4 visera spécifiquement les victimes du terrorisme, qui font partie de la catégorie plus large des victimes d'infractions, et les mécanismes d'indemnisation (page 35) ;
 - ▶ le Chapitre 5 traitera de la question de la réduction du risque de victimisation secondaire (page 42) ;
 - ▶ le Chapitre 6 se concentrera sur la dimension pécuniaire de la réparation (page 48) ;
 - ▶ le Chapitre 7 abordera le rétablissement des victimes d'infractions (page 58) ;
 - ▶ le Chapitre 8 sera consacré aux organisations et personnes s'occupant de la protection et de l'assistance apportées aux victimes ; en particulier, le rôle que devraient jouer les autorités (page 58) ;
 - ▶ le Chapitre 9 traitera des moyens alternatifs de règlement des litiges et des codes de conduite (page 61) ;
 - ▶ et le dernier chapitre contiendra les recommandations du CDCJ en matière de suivi et d'actions à entreprendre (page 64).

Chapitre 1. Principes énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme¹

23. Le principe fondamental à considérer concernant les voies de recours pour les victimes d'infractions est que « les Etats devraient assurer la reconnaissance effective et le respect des droits des victimes, eu égard à leurs droits fondamentaux ; ils devraient en particulier respecter la sécurité, la dignité, la vie privée et familiale des victimes et reconnaître les effets négatifs qu'ont sur elles les infractions ». Ce principe, qui a été affirmé dans la Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions, établit clairement que les droits des victimes reposent sur les droits de l'homme et que les obligations des Etats découlent de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).
24. La CEDH ne garantit pas expressément des droits aux victimes, de sorte que les obligations des Etats découlent essentiellement de l'obligation positive de respecter les droits de l'homme et de reconnaître « à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis [par la] Convention » (article 1). Cette obligation, associée à d'autres articles de la CEDH exige des Etats qu'ils prennent des mesures propres à empêcher que les personnes se trouvant sous leur juridiction ne soient soumises à des violations de leurs droits. Plus précisément, les Etats doivent prendre des mesures afin d'assurer le respect des articles suivants de la CEDH : le droit à la vie (article 2), l'interdiction de la torture (article 3), l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 4), le droit à un procès équitable (article 6), au respect de la vie privée et familiale (article 8) et à un recours effectif (article 13) et l'interdiction de la discrimination (article 14).
25. Il devrait par ailleurs être rappelé qu'en parallèle des cas d'engagement de la responsabilité des Etats suite à leur manquement à une obligation positive, les Etats seront tenus responsables des actes commis par leurs autorités qui constituent des violations directes des droits consacrés par la CEDH.
26. Un autre point important qui doit être souligné est que la CEDH concerne en premier lieu la protection des personnes accusées, ce qui signifie que les

1. Voir également la sélection d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, figurant en Annexe I, page 66.

droits de la victime ne sont pas illimités et sont accordés dans la limite de ceux qui sont reconnus à la défense. Dans la pratique, les intérêts des parties devront être considérés avec attention, les besoins de la victime pris en compte au même titre que ceux de la défense, ce qui pourra mener dans certains cas à limiter les droits de la victime, comme par exemple en matière de publicité d'un procès (article 6.1) ou le droit de l'accusé d'interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge (article 6.3.d).

27. Les obligations positives des Etats à l'égard des victimes établies par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour²) peuvent être étudiées sous les catégories suivantes (une affaire donnée pouvant relever de plusieurs d'entre elles) :
- ▶ l'obligation de fournir une législation nationale adéquate pour la protection des victimes ;
 - ▶ l'obligation de protection ;
 - ▶ l'obligation de mener une enquête effective ;
 - ▶ les droits procéduraux, à savoir le droit à l'assistance judiciaire gratuite, le droit à un recours effectif, le droit à une durée raisonnable des procédures (civiles) et le droit d'accès à un tribunal (article 6.1 et article 13).

1.1. L'obligation de fournir une législation nationale adéquate pour la protection des victimes

28. L'obligation de fournir une législation nationale adéquate pour la protection des victimes est appliquée à un certain nombre de droits, afin de garantir leur protection concrète et effective vis-à-vis des pratiques interdites, et elle donne un rôle actif au législateur.
29. La Cour a considéré que la législation nationale ne protégeait pas les personnes s'il n'existait pas de moyens adéquats d'obtenir réparation ; au contraire, elle a conclu dans certaines circonstances que le droit civil offrait une protection suffisante pour prouver la violation d'un droit et obtenir réparation d'un préjudice et qu'aucune autre disposition n'était nécessaire pour la protection des victimes.

2. Qui comprend aussi, le cas échéant, les décisions de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme.

1.2. L'obligation de protection

30. L'obligation de protection dans le domaine administratif est clairement liée au maintien de l'ordre public.
31. La Cour considère que l'obligation de protection dans le contexte du droit à la vie (article 2) astreint un Etat non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais qu'elle peut aussi l'astreindre à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction. Cela requiert, dans certaines circonstances, de mettre à la charge des autorités l'obligation positive de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui – par exemple un dispositif de protection spécial dans certaines procédures contentieuses ou dans des affaires devant le tribunal des affaires familiales.
32. Dans le contexte de l'interdiction de la torture (article 3), l'obligation de protection astreint un Etat à fournir aux personnes une protection adéquate contre les traitements inhumains et dégradants.
33. Il est à souligner que la garantie d'une protection adéquate comprend l'obligation, pour les Etats, d'adopter des actions et des mesures de protection effectives.
34. Dans le contexte du droit au respect de la vie privée et familiale (article 8), l'obligation de protection peut astreindre un Etat à prendre des mesures effectives pour garantir le droit des personnes au respect de leur domicile et de leur vie privée et familiale.
35. Cette obligation positive de protection aboutit au principe que les Etats doivent aussi offrir aux victimes un éventail de voies de recours en cas de menace et afin d'éviter que de nouveaux préjudices ne soient causés (ordonnance d'exclusion, etc.).
36. La Cour a également établi le principe suivant : l'obligation positive de protection et, partant, l'obligation de prendre des mesures préventives pour garantir la protection effective des citoyens comprennent aussi le droit du public à l'information concernant les risques potentiels des activités dangereuses.

1.3. L'obligation de mener une enquête effective

37. Cette obligation de mener une enquête effective peut être appliquée en relation avec plusieurs droits énoncés dans la CEDH, tels que le droit à la vie, l'interdiction de la torture, ou même le droit à un recours effectif.
38. Dans le cas où une personne fait valoir un grief défendable selon lequel elle a fait l'objet de mauvais traitements graves de la part de la police ou d'autres

agents de l'Etat (article 3) ou en cas de mort d'un individu (article 2), même lorsqu'il n'est pas établi que cette mort a été provoquée par des agents de l'Etat, cette obligation requiert la conduite d'une enquête répondant à certaines conditions minimales.

39. L'obligation de mener une enquête effective peut aussi être liée au droit au respect de la vie privée et familiale : ainsi, par exemple, lors de l'examen de la question de la garde des enfants, les autorités compétentes devront mener une enquête effective afin d'empêcher une violation de l'article 8 de la CEDH.

1.4. Les droits procéduraux

40. Les atteintes aux droits des victimes peuvent résulter de la violation de divers droits procéduraux, qui concernent essentiellement le droit à l'assistance judiciaire gratuite, le droit à un recours effectif, le droit à une durée raisonnable des procédures (civiles) et le droit d'accès à un tribunal (article 6.1 et article 13). La Cour reconnaît aux personnes certains droits procéduraux afin qu'elles puissent exercer les droits individuels énoncés dans la CEDH.
41. Concernant l'aide judiciaire gratuite dans une procédure civile, la Cour a considéré qu'il pouvait y avoir une obligation positive de fournir une telle aide afin de garantir l'accès à un tribunal, en particulier lorsque la représentation par un avocat est obligatoire ou si elle est rendue absolument nécessaire du fait de la complexité de la procédure ou de l'affaire. Ce droit procédural est particulièrement important dans les affaires impliquant des enfants, car ceux-ci, par définition, n'ont pas les moyens financiers de faire valoir leurs droits et peuvent être en conflit avec leurs parents ou leurs tuteurs. Un autre critère imposant l'octroi de l'assistance judiciaire est l'implication affective de la victime dans les questions juridiques concernées (par exemple la situation affective d'une femme victime de mauvais traitements souhaitant divorcer de son mari).
42. Pour ce qui concerne le droit à un recours effectif, la Cour a établi qu'en vertu de l'article 13, les conditions relatives à une enquête effective comprennent l'accès effectif de la victime, ou de sa famille, à la procédure d'enquête. En l'absence d'un recours effectif relatif à la procédure d'enquête, la Cour a retenu que le droit d'accès à toute autre voie de recours effective, incluant l'indemnisation, n'avait pas été respecté.
43. La Cour considère par ailleurs qu'en cas de violation des dispositions les plus fondamentales de la Convention (articles 2 et 3), la réparation du préjudice moral causé par la violation devrait en principe être proposée au titre des réparations possibles.

44. En outre, l'obligation de protection entraîne qu'une victime incapable a le droit de bénéficier d'une représentation, la Cour ayant conclu à la violation du droit de la victime à un recours effectif lorsque cette victime, en position d'incapacité juridique, ne peut être représentée en vertu de la législation nationale. Les Etats devraient garantir que les victimes de mauvais traitements commis par leurs tuteur ou représentant légal disposent d'autres moyens d'être représentées légalement et d'exercer leurs droits.

Chapitre 2. L'accès effectif aux voies de recours

45. Parallèlement à la nécessité d'offrir aux victimes un éventail suffisant de voies de recours, les autorités doivent veiller à la possibilité d'une utilisation effective de ces recours. Cette problématique couvre plusieurs domaines, tels que l'information, le bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite, la simplification des procédures et l'avantage d'une approche interinstitutionnelle.

2.1. La mise à disposition de l'information

46. La Recommandation (2006) 8 traite de manière détaillée de l'information des victimes, présentée comme un élément essentiel de leur protection et de l'exercice de leurs droits.

47. La section 6 de cette recommandation mentionne non seulement l'obligation pour les Etats de veiller à ce que les informations soient transmises à la victime dès qu'elle « prend contact avec les services de police ou de justice pénale ou avec les services sociaux ou de santé », mais elle détaille aussi le contenu des informations que doivent recevoir les victimes, à savoir les services ou les organisations susceptibles de leur apporter une aide, le type d'aide offerte et, le cas échéant, son coût.

48. Par ailleurs, le Groupe souligne la nécessité de fournir aux victimes des informations sur ce qui existe (et qui variera en fonction de chaque système national) en matière de procédures et de voies de recours, y compris non pénales telles que les mécanismes d'indemnisation, d'aide judiciaire gratuite ou de consultation juridique, de services sociaux et médicaux disponibles.

49. Le Groupe insiste sur la nécessité de fournir cette information sur le lieu même où se trouvent les victimes, ce point étant crucial pour faciliter l'accès à l'information, et il reconnaît ainsi le rôle clé et indispensable des forces de police pour l'information des victimes et leur orientation vers les services compétents. Les services sociaux ou de santé, qui sont parfois les premiers à entrer en contact avec les victimes, ont également un rôle à jouer en matière d'information.

50. L'information est à fournir aux victimes, ainsi qu'à leur famille immédiate et leurs personnes à charge.

51. La mise à disposition de l'information peut être effectuée au moyen de supports écrits, permettant ainsi à la victime de se pencher sur l'information reçue à tout moment, et des dépliants pourraient en ce sens être publiés.
52. L'établissement de lignes d'assistance téléphonique gratuites dans un certain nombre de pays, présente – outre l'accessibilité immédiate et directe – un bénéfice supplémentaire du fait de sa nature non juridiquement contraignante. L'accès à l'information via Internet devrait également être mis en avant.
53. La vulnérabilité particulière d'une victime qui ne comprend pas la langue d'un Etat doit être prise en considération et des mesures spécifiques sont à prendre afin de garantir la bonne compréhension des informations fournies.
54. Le Groupe souhaite également rappeler que « les victimes devraient avoir l'opportunité d'indiquer, lorsque tel est le cas, qu'elles ne souhaitent pas recevoir de telles informations » comme stipulé dans la Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infraction.
55. La question de la transmission automatique des coordonnées des victimes aux services d'aide doit être examinée et le principe du « consentement négatif » (ou « opt-out ») de la victime à suivre : le renvoi aux services d'aide ne se faisant qu'à la condition que la victime ne l'ait pas expressément refusé, auquel cas la confidentialité de ses données personnelles sera maintenue.
56. Le Groupe souhaite rappeler que la Décision-cadre de l'Union européenne du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité fait reposer sur les Etats l'obligation d'informer les victimes, notamment dans son article 4 sur les « informations fournies aux demandeurs potentiels » qui prévoit que « les États membres veillent à ce que les personnes susceptibles de demander réparation aient accès aux informations essentielles relatives aux possibilités de demander une indemnisation par tous les moyens que les États membres considèrent comme appropriés ». Les « autorités d'assistance » devraient fournir, à la demande de l'intéressé(e), des indications et des informations générales sur la manière dont le formulaire de demande doit être rempli et sur les pièces justificatives susceptibles de lui être demandées (article 5 sur l'assistance offerte au demandeur).
57. Un exemple de bonne pratique dans la mise à disposition de l'information est le « Code de Pratique des Victimes » de l'Angleterre et du Pays de Galles, qui en tant qu'instrument légal prescrit un droit à l'information dans des délais précis.

2.2. L'aide judiciaire gratuite

58. Ainsi qu'il est mentionné plus haut sous le chapitre relatif aux principes énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme (voir paragraphes 41 et 42, page 16), l'aide judiciaire gratuite peut être considérée comme une condition procédurale.
59. Si ce caractère obligatoire de l'aide judiciaire gratuite est assujéti à des circonstances particulières, le Groupe souhaite néanmoins insister sur la nécessité de garantir que les victimes aient un accès effectif aux voies de recours disponibles, l'aide judiciaire gratuite constituant un moyen à part entière de faciliter cet accès. La possibilité de bénéficier de l'aide judiciaire gratuite peut dans certains cas même constituer une nécessité absolue pour la victime, comme c'est par exemple le cas lorsque la victime dépend financièrement de l'auteur des faits reprochés ou bien encore lorsque la victime est très pauvre et ne peut assumer les coûts inhérents à la procédure judiciaire.
60. Les instruments du Conseil de l'Europe en matière d'aide juridictionnelle sont l'Accord européen sur la transmission des demandes d'assistance judiciaire (STE n° 92), son Protocole additionnel (STE n° 179), la Résolution (76) 5 du Conseil de l'Europe concernant l'assistance judiciaire en matière civile, commerciale et administrative et la Résolution (78) 8 sur l'assistance judiciaire et la consultation juridique. L'aide judiciaire est aussi mentionnée dans plusieurs autres recommandations¹ comme une mesure facilitant l'accès à la justice, un accès plus crucial encore lorsqu'on se place du point de vue des victimes.
61. S'agissant des critères d'éligibilité appliqués en vue de l'attribution de l'aide judiciaire dans une action civile découlant d'une infraction, le Groupe appelle les Etats à considérer au cas par cas les besoins spécifiques de la victime plutôt que d'évaluer les seuls critères financiers.
62. Dans un certain nombre de situations spécifiques, qui restent à déterminer, la victime pourrait bénéficier automatiquement de l'aide judiciaire, sur la base de la pertinence et de l'existence de l'infraction ou en raison du lien de causalité entre la procédure civile et l'infraction commise à l'encontre de la victime (par exemple dans les litiges liés au travail, survenus après l'infraction, où la victime a été renvoyée par son employeur en raison d'absences répétées, dans les litiges liés au logement lorsqu'un locataire est expulsé par son propriétaire en raison des troubles provoqués par l'auteur de

1. Recommandation (81) 7 du Comité des Ministres sur les moyens de faciliter l'accès à la justice et Recommandation (93) 1 relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté.

l'infraction, ou bien encore dans les affaires portant sur la garde des enfants).

63. Le Groupe souhaite mettre l'accent sur l'article 15.2 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) qui dispose que « chaque Partie prévoit, dans son droit interne, le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes, selon les conditions prévues par son droit interne. »
64. Au titre des bonnes pratiques, le Groupe prend note du cas de la Finlande, où la victime peut se voir accorder une aide judiciaire gratuite (plus spécifiquement une assistance juridique gratuite pour un maximum de 100 heures), y compris hors du cadre d'une procédure judiciaire, pour les conflits qui ne sont pas portés devant un tribunal. La notification de la police et la soumission de la demande suffisent à ouvrir droit à ce type d'assistance.

2.3. La simplification des procédures

65. Le Groupe est favorable à la simplification des procédures, en tant que moyen d'accroître l'efficacité des voies de recours proposées aux victimes.
66. L'annexe à la Recommandation (2006) 8 prévoit, à son article 7.2, que « les Etats devraient instaurer des procédures permettant aux victimes de réclamer, dans le cadre d'une procédure pénale, une indemnisation à l'auteur de l'infraction ».
67. Le Groupe est favorable au fait que le choix de la procédure soit laissé à la victime et que la possibilité d'obtenir réparation financière de l'infraction ne soit pas seulement donnée au civil mais également au pénal. Cette « procédure d'adhésion » des réparations civiles dans les procédures pénales est offerte dans de nombreux pays mais ne fonctionne pas efficacement dans tous et le Groupe encourage en conséquence les pays à faciliter la mise en œuvre de cette procédure et à rechercher et éliminer les obstacles aux procédures d'adhésion dans les procédures pénales, que ces obstacles soient dus au système du droit civil ou aux pratiques du droit pénal (question de la structure des honoraires d'avocats par exemple).
68. Comme exemples de bonnes pratiques, le Groupe note les efforts de simplification des procédures réalisés dans de nombreux pays, en matière de mécanismes d'indemnisation, qui apparaissent souvent compliqués aux victimes. L'exemple hollandais de gestion de la demande de réparation des dommages corporels pour les victimes de crimes violents (et le code de conduite correspondant), ainsi que la possibilité de demander réparation au moyen d'un simple formulaire, sans qu'un avocat soit nécessaire, sont à souligner.

69. En parallèle des procédures simplifiées, le Groupe a pris note de l'exemple innovant des « tribunaux spécialisés » se prononçant aussi bien sur les aspects civils que pénaux des affaires, recensés par exemple en Espagne ou en Angleterre et au Pays de Galles pour les victimes de violences domestiques. Ce système vise à offrir aux victimes une protection globale, au moyen de mesures telles que l'instauration de forces de police et de procureurs spécifiques et la création d'entrées et de salles d'attentes distinctes afin d'éviter les contacts avec les auteurs des infractions. Le Groupe a convenu qu'il fallait étudier de manière plus approfondie ces tribunaux, leur fonctionnement et leur impact sur les victimes.
70. Le Groupe a aussi retenu la mise en place de « cours des petites créances », qui bien que non établies dans le but d'assister les victimes contribuent indéniablement en pratique à la simplification des procédures et à la réduction des délais. De telles instances existent dans plusieurs pays, comme par exemple en France pour les litiges portant sur des dettes d'un montant inférieur à 4 000 euros, où une procédure peut être engagée par simple présentation au Greffe, par le créancier, des pièces justificatives.

2.4. L'approche interinstitutionnelle

71. Le Groupe souligne que les victimes ne doivent pas être exposées à un stress et à des difficultés supplémentaires lorsqu'elles sont aidées, et qu'elles ne devraient pas être envoyées d'une agence d'aide à une autre.
72. Une approche pluri-institutionnelle s'avère en ce sens nécessaire, en vue d'assurer une mise en réseau appropriée du large éventail d'institutions apportant une aide aux victimes, qui peuvent ainsi se concentrer sur les besoins des victimes.
73. Une stratégie cohérente d'aide aux victimes est nécessaire, impliquant soit une seule organisation comme c'est le cas avec un unique point de contact des victimes (centres d'aide), qui guidera et orientera la victime à travers la multitude d'institutions, ou reposant plutôt sur un réseau existant d'organisations chargées des mêmes tâches.
74. Plusieurs exemples illustrent cette approche pluri-institutionnelle, comme notamment en Autriche (avec les centres d'intervention et la coopération qu'ils ont établie avec la police, sur la base de la loi sur la protection de la violence domestique), Bulgarie, Estonie (centres d'aide aux victimes), Irlande, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Norvège (douze centres d'aide répartis dans le pays), le Portugal (centres d'aide aux victimes de violence domestique) et le Royaume-Uni.
75. L'exemple des « maisons des enfants » mises en place en Islande, en Suède et en Norvège en tant que centres interdisciplinaires et interinstitutionnels

permettant à tous les professionnels impliqués dans l'investigation des cas d'abus sexuels d'enfants de travailler et de rencontrer les enfants, afin d'éviter d'aggraver encore leur traumatisme, pourrait être transposé dans des environnements non pénaux, et aux centres spécialisés dans l'aide à ces victimes. Plus de pays devraient s'efforcer d'adopter la même approche, développant les lieux adaptés aux enfants où ceux-ci rencontreraient toutes les personnes chargées de les prendre en charge et de les assister.

Chapitre 3. Victimes vulnérables

76. Le Groupe a accordé une attention particulière aux besoins spécifiques des victimes vulnérables, cette question occupant une place importante dans la législation et les pratiques décrites dans les réponses.
77. Plusieurs catégories de victimes vulnérables ont été examinées : les enfants, les personnes âgées, les victimes de violences domestiques, les victimes d'abus sexuels, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes en situation de « grande pauvreté », les minorités, les handicapés mentaux, les personnes dans un environnement de dépendance, etc.
78. Il est à noter que parallèlement aux besoins communs à toutes ces catégories de victimes vulnérables existent des besoins spécifiques à certaines d'entre elles, lesquelles devront donc faire l'objet de voies de recours ciblées. Ceci inclut les besoins spécifiques des femmes et des hommes.
79. La nécessité de telles mesures ciblées apparaît dans l'article 3.4 de l'annexe à la Recommandation (2006) 8, selon lequel « des mesures spéciales, les mieux adaptées à chaque situation, [devraient être] offertes aux victimes particulièrement vulnérables ».
80. Le Groupe souhaite rappeler le principe et l'objectif commun qui inspirent les diverses initiatives prises en relation avec toutes les catégories de victimes vulnérables : ces victimes doivent avoir la possibilité de signaler une infraction, et bénéficier dans le même temps d'un soutien et d'une protection immédiats.
81. Ce système de soutien doit être accessible aux victimes même si elles ne souhaitent pas engager de procédure pénale ; elles doivent pouvoir parler de leur problème sans crainte de conséquences judiciaires (par exemple dans le cas des enfants qui sont victimes de mauvais traitements de la part de leurs parents et qui craignent que ceux-ci ne soient arrêtés).
82. Le Groupe souligne par ailleurs qu'en cas de conflit entre les besoins des victimes et les intérêts des auteurs d'infractions, le bien-être des victimes devrait prévaloir.

3.1. Voies de recours applicables à toutes les catégories de victimes vulnérables

83. La principale voie de recours ouverte aux victimes vulnérables et destinée à les protéger est constituée des diverses ordonnances existantes. Il existe divers types d'ordonnances, qui ont chacune des finalités différentes et peuvent avoir un caractère temporaire. Celles qui comportent un élément

de restauration peuvent aussi être utilisées à des fins de prévention. Par exemple, certaines ordonnances empêchent les comportements violents ou préviennent les menaces en interdisant à leur auteur de s'approcher de la victime ou de son domicile. D'autres ordonnances visent à expulser une personne violente du domicile familial.

84. Les victimes devraient toujours pouvoir entamer un recours civil visant à l'indemnisation.
85. Des centres d'aide aux victimes offrant le conseil et le soutien nécessaires aux victimes vulnérables doivent être créés, en tenant compte de l'importance d'une approche globale pour répondre aux besoins divers des victimes. Cette approche comprend notamment les services suivants : l'offre d'une assistance juridique ; le soutien psychologique ; l'orientation de la personne vers le traitement et le soutien appropriés ; la mise à disposition d'un logement.
86. Le Groupe souligne le rôle important que la police peut être amenée à jouer dans la mise à disposition des victimes de l'information relative aux centres d'aides et, inversement, dans la transmission à ces centres des informations sur les victimes afin de permettre aux centres de prendre contact avec elles et de leur apporter l'aide et le soutien dont elles ont besoin (la police devrait s'assurer que la victime n'a pas expressément refusé de communiquer ses coordonnées aux centres, comme mentionné précédemment aux paragraphes 55 et 56 *supra*, page 19).
87. Les professionnels qui s'occupent des victimes vulnérables doivent connaître les besoins spécifiques de ces victimes. Considérant la grande variété des professionnels qui interviennent auprès des victimes – forces de police, travailleurs sociaux, psychologues, juges, etc. – le Groupe souligne la nécessité de former toutes ces catégories de professionnels concernées par l'aide aux victimes.
88. Parallèlement à l'existence des centres d'aide aux victimes, les lignes d'assistance téléphonique gratuites pour les victimes, outre leur accessibilité directe et immédiate, peuvent être particulièrement utiles aux victimes vulnérables telles qu'enfants, femmes victimes de violence domestique, victimes de violence en institutions, qui pourraient craindre la réaction de l'auteur de ces violences, ou les conséquences judiciaires découlant de leur besoin d'aide (poursuites engagées contre l'auteur).

3.2. Voies de recours spécifiques à certaines catégories de victimes vulnérables

89. Parallèlement aux voies de recours et mesures mentionnées ci-dessus, qui s'appliquent à toutes les catégories de victimes vulnérables, le Groupe

insiste spécifiquement sur certaines catégories de ces victimes et sur leurs besoins.

90. Le Groupe rappelle l'importance des centres d'aide spécialisés pour la prise en charge de certaines catégories spécifiques de victimes vulnérables, comme le souligne la Recommandation (2006) 8 qui invite les Etats « à favoriser la mise en place ou la pérennité de centres spécialisés destinés aux victimes d'infractions telles que les violences sexuelles et domestiques, et à faciliter l'accès à ces centres ». Le Groupe rappelle également la Recommandation (2002) 5 du Conseil de l'Europe sur la protection des femmes contre la violence et prend note des mesures spécifiques nécessaires au soutien et à la protection des femmes victimes de violence en tant que catégorie de victimes vulnérables.
91. Les diverses catégories de victimes vulnérables seront traitées comme suit :
 - ▶ victimes vulnérables en raison de leurs caractéristiques personnelles,
 - ▶ victimes vulnérables en raison des circonstances de l'infraction,
 - ▶ victimes vulnérables en raison de leurs liens avec l'auteur de l'infraction,
 - ▶ victimes vulnérables du fait d'intimidations.

3.2.1. Victimes vulnérables en raison de leurs caractéristiques personnelles

92. Sous cette catégorie seront considérés les besoins spécifiques des enfants, des personnes souffrant de troubles de l'apprentissage, les personnes âgées, les personnes en situation de grande pauvreté et les personnes vivant en institution.

3.2.1.1. Enfants

93. Cette catégorie particulière de victimes vulnérables a été souvent mentionnée dans les réponses reçues.
94. Le bien être de l'enfant a été primordial dans le travail du Conseil de l'Europe et continue de l'être, comme notamment dans le programme « Construire une Europe pour et avec les enfants » et l'adoption lors de la 28^e Conférence des Ministres européens de la Justice de la Résolution n° 2 sur une justice adaptée aux enfants.
95. Cette résolution appelle les Etats membres à « respecter, dans toutes les affaires judiciaires impliquant des enfants, le principe selon lequel l'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en considération en premier lieu ».
96. La Résolution note par ailleurs qu'une « attention et des garanties particulières sont requises pour les enfants victimes ou témoins d'infraction, en vue de protéger leur bien-être ». Ceci correspond aux « Lignes directrices de l'Organisation des Nations Unies en matière de justice dans les affaires

impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels¹ » qui sont spécifiquement dédiées à la protection et au traitement juste par les instances judiciaires des enfants qui ont souffert d'une infraction ou en ont été témoins.

97. Le Groupe souhaite également souligner l'approche respectueuse des enfants adoptée dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201), qui prend dûment en considération la vulnérabilité particulière des enfants et vise à garantir que les investigations et les procédures judiciaires soient menées d'une manière qui protège au mieux les intérêts et les droits des enfants, sans aggraver les traumatismes subis.
98. Les enfants victimes d'infractions sont souvent confrontés à une difficulté supplémentaire, et le Groupe appelle les Etats à évaluer l'accès à la justice pour les enfants et à lever les obstacles qu'ils pourraient rencontrer pour exercer leurs droits. La question de leur représentation dans le cadre des procédures judiciaires, en cas de conflit d'intérêt manifeste entre l'enfant et les titulaires de l'autorité parentale ou les tuteurs, devrait être examinée et la possibilité devrait être envisagée, dans pareils cas, de désigner un représentant légal spécial.
99. S'agissant des exemples de bonnes pratiques, le Groupe note des réponses reçues un certain nombre de mesures spécifiques, comme l'introduction en Suède et en Irlande d'un médiateur des enfants, la création de centres de soutien aux jeunes victimes d'infractions ou bien encore des initiatives spécialement orientées vers les enfants (lignes téléphoniques d'assistance pour enfants et adresse e-mail pour « les droits des enfants dans la société »).
100. Le Groupe souligne l'important rôle de défense des médiateurs nationaux des enfants et invite les Etats qui ne se seraient pas encore dotés de cette institution de remédier à cette lacune.
101. En Belgique, des associations dédiées apportent leur aide aux enfants (« Vertrouwenscentrum Kindermishandelin », « SOS-Enfants » et « Child Focus »).
102. En Finlande enfin, le Groupe prend note de l'accent fort mis sur la prévention et l'intervention précoce en matière de protection des enfants (entrée en vigueur en 2008 de la nouvelle loi sur le bien-être de l'enfant).

3.2.1.2. Personnes souffrant de troubles de l'apprentissage

103. Les personnes ayant des besoins spéciaux en raison d'un handicap mental ou physique ont été considérées par le Groupe comme constituant une

1. Résolution 2005/20 du Conseil économique et social, du 22 juillet 2005.

autre catégorie de victimes vulnérables, nécessitant à ce titre une protection accrue.

104. La question des délais de prescription pourraient être revue dans leur cas spécifique, de la même façon que la question de la représentation légale et du possible conflit d'intérêt entre la victime et l'auteur de l'infraction, lorsque ce dernier est le représentant légal de la victime.

3.2.1.3. Personnes âgées

105. Les personnes âgées sont souvent dans une situation de dépendance, et nécessitent une prise en charge qui leur est fournie dans une résidence pour personnes âgées ou à la maison, par leurs enfants, ou par d'autres personnes leur apportant des soins.
106. Les mauvais traitements physiques sont la forme d'abus la plus courante. Le Groupe note néanmoins que la reconnaissance du problème de l'abus de nature financière est grandissante.
107. Le Groupe prend note d'une étude qui sera réalisée sur deux ans sur « le mauvais traitement des personnes âgées, et les actes de négligence » lancée en 2007 au Royaume-Uni et d'un projet pilote en Norvège qui a été mené dans les années 90 afin de sensibiliser le public sur ce problème et de répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées maltraitées (besoin d'un lieu sûr, soutien psychosocial, assistance et mise à disposition des informations par une personne de confiance, et mesures pratiques liées au handicap ou à l'immobilité).

3.2.1.4. Personnes en situation de grande pauvreté

108. Les personnes en situation de grande pauvreté constituent une catégorie de victimes vulnérables exigeant un traitement spécifique. Le Groupe fait remarquer que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation (93) 1 relative à l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en situation de grande pauvreté, entendues au sens des « personnes les plus démunies, marginalisées ou exclues de la société tant au plan économique qu'aux plans social et culturel ».
109. Le Groupe souligne l'importance de cette recommandation concernant les problèmes spécifiques subis par les personnes en situation de grande pauvreté, eu égard aux principes développés par la Cour sur les droits procéduraux, plus particulièrement le droit à une assistance judiciaire et à l'accès à une juridiction compétente en vue d'exercer effectivement leurs droits.
110. D'autres mesures spécifiques sont à considérer dans la mesure où de telles victimes vulnérables craignent par ailleurs souvent les autorités judiciaires et les services étatiques de maintien de l'ordre. Le rôle du secteur non-gouvernemental est crucial dans la mise à disposition d'informations sur

leurs droits et dans l'assistance à la mise en œuvre de ces droits. Une approche proactive de la part de la police est également à encourager s'agissant de l'assistance aux personnes démunies, marginalisées et exclues.

3.2.1.5. Personnes vivant en institution

111. Considérant le nombre de cas de mauvais traitement des victimes par les personnes chargées de leur prodiguer des soins, le Groupe souhaite attirer l'attention sur ce problème grandissant, souvent négligé, notamment en ce qui concerne les personnes âgées, et il insiste là encore sur l'importance de la formation des professionnels.
112. Le Groupe a par exemple noté les bénéfices des codes de conduite qui sensibilisent le personnel en charge de personnes âgées (exemple des « codes de conduite et de bonnes pratiques des travailleurs sociaux » distribués en Angleterre et au Pays de Galles et qui visent à informer les travailleurs sociaux du niveau de conduite attendu d'eux par rapport aux personnes sous leur soin).
113. Le Groupe est favorable à la création de « comités de visite » ou à l'engagement de visiteurs bénévoles dans les institutions résidentielles accueillant des personnes âgées, quels que soient leur âge et caractéristiques personnelles.
114. Ces visiteurs bénévoles seraient autorisés à visiter ces institutions et à passer du temps avec les résidents et auraient la possibilité de signaler les éventuelles irrégularités constatées concernant leur prise en charge.

3.2.2. Victimes vulnérables en raison des circonstances de l'infraction

115. Selon les circonstances de l'infraction, la vulnérabilité des victimes peut varier et le Groupe souhaite adresser les besoins spécifiques des victimes – principalement des femmes – d'infractions sexuelles, de la traite d'êtres humains, de traque et d'harcèlement.

3.2.2.1. Victimes d'infractions sexuelles

116. Dans le cas des victimes d'infractions sexuelles, le Groupe a souhaité souligner la vulnérabilité émotionnelle particulière de cette catégorie spécifique de victimes qui doit se voir accorder des délais plus longs pour signaler l'infraction et engager des poursuites contre l'auteur de l'infraction.
117. Concernant le cas des enfants victimes d'infractions sexuelles, le Groupe a déclaré qu'il fallait tenir compte de la nécessité de permettre à l'enfant d'engager des poursuites après sa majorité, étant donné qu'il a été constaté que de nombreux enfants victimes d'infractions sexuelles sont dans l'impossibilité de signaler ces infractions avant d'avoir atteint l'âge de la majorité.

118. Dans le cas des infractions sexuelles, un certain nombre de mesures peuvent être prises pour protéger la victime de son agresseur et pour empêcher l'agresseur de commettre une nouvelle infraction, comme les restrictions liées à la résidence ou des obligations d'inscription.
119. La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels comporte une disposition relative à l'enregistrement et la conservation des données nationales sur les délinquants sexuels condamnés (article 37).

3.2.2.2. Victimes de la traite d'êtres humains

120. Le Groupe souhaite souligner la vulnérabilité particulière de certaines catégories de personnes, telles que les migrants et les demandeurs d'asile, qui sont exposés plus que d'autres à la traite et qui sont des cibles faciles pour les trafiquants notamment quant il s'agit des mineurs non accompagnés.
121. Des mesures de protection spéciale doivent être prévues pour les victimes de la traite d'êtres humains qui sont des enfants et les enfants non accompagnés doivent être représentés par des tuteurs légaux, des organisations ou des autorités agissant dans l'intérêt supérieur de la victime.
122. Le Groupe appelle à la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) qui doit entrer en vigueur le 1^{er} février 2008 et qui vise à créer un cadre global pour la protection et l'assistance aux victimes. Son chapitre III traite extensivement des « mesures visant à protéger et à promouvoir les droits des victimes, en garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes » et couvre une multitude de questions telles que le problème de l'identification des victimes, la protection de la vie privée et l'identité des victimes, le genre d'assistance nécessaire, l'accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes, la garantie d'indemnisation, le principe de l'interdiction de l'éloignement d'une victime qui a signalé une infraction de traite d'êtres humains ou d'une personne considérée comme une victime.
123. L'approche respectueuse des besoins des enfants de cette Convention doit également être soulignée.
124. Le Groupe souligne comme exemple de bonne pratique le programme global mis en place en Bulgarie en ce qui concerne les recours spéciaux et les mesures de protection spéciales en faveur des victimes de la traite des êtres humains, lequel comporte un certain nombre de services et de mesures d'assistance prévus dans la Convention. Le Groupe note l'existence d'un système spécialisé qui prévoit des foyers d'hébergement provisoire et des centres de protection des victimes (la loi bulgare de lutte contre la traite des êtres humains – 2003). Ce programme est plus particulière-

ment destiné aux femmes et aux enfants (en lien avec la loi sur la protection des enfants et les institutions compétentes) qui sont placés dans des lieux protégés, qui doivent recevoir un enseignement et pour lesquels des actions destinées à retrouver leurs familles doivent être engagées.

3.2.2.3. Victimes de traque et de harcèlement

125. Le Groupe a également abordé la question des besoins des victimes de traque et de harcèlement commis sur la base de différents motifs, tel que le harcèlement lié à la discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion, l'ethnie, l'origine nationale, le handicap, le sexe, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'absence de logement.
126. Ces infractions, caractérisées par leur nature répétée et étendue, sont commises contre des personnes, des biens ou des communautés et sont motivées par les préjugés de leur auteur à l'encontre d'une caractéristique donnée telle que celles précitées.
127. Les ordonnances relatives aux comportements antisociaux (« asbos ») utilisées au Royaume-Uni et en Irlande sont des injonctions civiles préliminaires particulièrement utilisées dans de telles situations, comme moyen de protéger la victime (qui n'a pas à se présenter devant le tribunal et peut simplement fournir des témoignages) et de réduire le poids de la preuve dans la mesure où des conditions de preuve plus souples que dans une procédure pénale classique sont appliquées.
128. Le Groupe souligne que cette procédure accélérée suscite quelques inquiétudes dans la mesure où bien que ces ordonnances soient imposées au civil, tout manquement à une des conditions de l'ordonnance constitue une infraction pénale, et peut donc mener à des sanctions privatives de liberté (ceci alors même que la preuve qui a été obtenue au civil ne répond pas aux conditions de la procédure pénale).
129. Le Groupe note que les résultats de recherches et d'expériences pratiques menées aux Pays-Bas témoignent de l'importance de la priorisation des efforts par la police, facteur déterminant de la gestion adéquate de ces situations, afin d'éviter une escalade de la victimisation.

3.2.3. Victimes vulnérables en raison de leurs liens avec l'auteur de l'infraction

130. Ce type de vulnérabilité concerne principalement les victimes de violences domestiques et conjugales.
131. S'agissant du cas spécifique des victimes femmes, le Groupe rappelle les dispositions de la Recommandation (2002) 5 sur la protection des femmes contre la violence, qui traite de façon extensive de la violence perpétrée à

l'encontre des femmes et comprend une section spécifique sur les mesures additionnelles concernant les violences perpétrées au sein de la famille.

132. Le Groupe souhaite également souligner que le Comité européen des droits sociaux a examiné la question de la violence domestique sous l'angle de l'article 16 de la Charte sociale européenne (STE n° 163), et à la lumière des principes consacrés par la Recommandation (2002) 5, disposant que cet article impose aux Etats membres d'offrir une protection aux femmes contre la violence domestique, à la fois en droit et en pratique.
133. En droit, la protection suppose que les mesures adéquates puissent être prises, comme des mesures d'éloignement, juste réparation des préjudices matériel et moral causés aux victimes, droit d'ester en justice pour les victimes.
134. En pratique, la protection signifie que soient mis en place la collecte et l'évaluation de données fiables, la formation des professionnels amenés à être en contact avec les victimes, et la disponibilité de services de prévention des risques de telles violences et de réadaptation des victimes².
135. Le Groupe note, d'après les réponses reçues, que les Etats ont accordé une grande attention aux questions relatives aux victimes des violences domestiques et conjugales, et donnera donc de nombreux exemples de bonnes pratiques.
136. L'approche globale adoptée par plusieurs Etats (Allemagne, Irlande, « l'ex-République yougoslave de Macédoine ») doit être saluée comme une bonne pratique de même, au Royaume-Uni, que la « Conférence inter-institutionnelle d'évaluation des risques », qui associe des institutions clés telles que la police, les services de probation, l'éducation, la santé, le logement et le monde associatif, les met en relation autour d'une affaire donnée et favorise l'échange d'informations.
137. Le Groupe attire l'attention sur une bonne pratique visant à la protection physique, recensée en Autriche (basée sur la loi sur la protection contre la violence domestique) où la police peut intervenir directement sur le lieu où une violence, ou une menace de violence, a été commise et décider, sans le consentement de la victime, d'expulser et d'éloigner du domicile la personne violente et de lui interdire d'y revenir (même si elle en est propriétaire). Cette mesure peut s'appliquer jusqu'à dix jours et être par la suite prolongée par le tribunal des affaires familiales, sur demande de la victime. Celle-ci peut dans l'intervalle recevoir l'assistance d'un « centre d'intervention » (« Interventionsstellen ») du secteur non-gouvernemental, qui – sur la base de la coopération fructueuse établie – aura été contacté par la police.

2. Comité, Conclusions 2006, observations sur l'article 16.

138. Le Groupe a également recensé, parmi les bonnes pratiques méritant d'être soulignées, la possibilité offerte dans un certain nombre de juridictions (Angleterre et Pays de Galles, Belgique et Pays-Bas) d'obtenir un recours simplifié d'ordonnance de droit civil en cas de violence domestique, à titre de mesure d'urgence.
139. En France, la décision d'expulser du domicile une personne violente appartient selon les procédures aux procureurs ou au juge saisi par le parquet. Afin de faciliter la mise en œuvre concrète de ces décisions, certains procureurs ont conclu des accords d'hébergement avec des centres d'accueil afin de garantir que la personne expulsée trouve un lieu de résidence.
140. Par ailleurs, l'approche proactive adoptée en matière de violences domestiques et conjugales a conduit les procureurs français à demander la transmission systématique des registres de police (les mains courantes), afin de détecter les cas de violences domestiques pour lesquels les victimes n'ont pas officiellement porté plainte. Le ministère public peut alors décider d'engager des poursuites, d'ouvrir une enquête et d'orienter la victime vers les services d'aide.
141. En Norvège, plusieurs mesures de protection sont utilisées pour protéger la victimes de nouvelles violences ou de menaces, comme c'est le cas du système national d'alarmes mobiles antiviolence (1 700 alarmes ont fonctionné en 2007, pour toute victime de violence). La plan d'action 2004-2007 pour combattre la violence domestique a mené au renforcement des traitements procurés aux femmes victimes de violence domestique et abus sexuels, ainsi qu'au renforcement du réseau national d'abris.
142. Les centres portugais de soutien aux victimes de violence domestique sont un autre exemple d'aide spécialisée. Un aspect intéressant du travail de ces centres est la possibilité pour les femmes victimes de violence domestique de suivre une formation professionnelle (des dispositions similaires existent pour les mineurs en danger qui peuvent recevoir une assistance psychologique et pédagogique destinée à développer leur autonomie et leur capacité à suivre une formation professionnelle).

3.2.4. Victimes vulnérables du fait d'intimidations

143. L'intimidation peut intervenir dans différents contextes : les victimes et témoins peuvent être intimidés par les inculpés qui espèrent ainsi les empêcher de témoigner, les victimes de personnes particulièrement violentes peuvent être intimidées qu'elles aient ou non été menacées, les personnes détenues et les prisonniers, victimes de mauvais traitements, harcèlement, violences ou abus sexuels peuvent craindre en raison de leur situation particulière de faire entendre leur voix.

144. Le Groupe affirme une nouvelle fois que les victimes vulnérables qui souffrent par ailleurs d'intimidation devraient pouvoir demander une aide et une assistance sans que le système de justice pénale ne soit nécessairement impliqué.
145. Les victimes peuvent être particulièrement vulnérables lorsqu'elles sont appelées à être des témoins et le Groupe souhaite rappeler qu'il est important de prévoir des réparations civiles supplémentaires et des mesures de protection des témoins, lorsque le fait de produire des éléments de preuve met les personnes en danger.
146. Des mesures de protection doivent être prises avant et après le déroulement des procédures judiciaires comme, par exemple, la possibilité de limiter la divulgation de l'identité des parties qui ne doit pas être donnée dans les médias lorsqu'il s'agit de jeunes victimes, de victime de la traite des êtres humains ou de victimes d'infractions sexuelles.
147. L'exemple du Royaume-Uni donne une illustration de la variété des mesures possibles – qui devraient être appliquées aux procédures civiles – telles que des écrans dans les salles d'audience, le huis clos, le recours à des dispositifs audiovisuels, le recours à des intermédiaires, etc.

Chapitre 4. Victimes du terrorisme

148. La question de l'indemnisation des victimes du terrorisme est explicitement mentionnée dans le mandat du Groupe puisqu'il lui est demandé, suite au « rapport d'activité du Comité d'experts sur le terrorisme (CO-DEXTER) à propos des futures priorités du travail du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre le terrorisme », d'« analyser la situation spécifique des victimes d'actes de terrorisme sous l'angle de l'indemnisation des préjudices subis et de recenser les bonnes pratiques des assurances publiques et privées et des régimes d'indemnisation des victimes du terrorisme ».
149. Le Groupe prend note des instruments existants du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les victimes du terrorisme et plus particulièrement de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) qui vise à renforcer les efforts engagés par les Etats Parties pour prévenir le terrorisme et ses effets négatifs sur la pleine jouissance des droits fondamentaux.
150. L'article 13 de cette Convention, qui est la première disposition internationale contraignante sur l'indemnisation des victimes du terrorisme, intitulé « Protection, dédommagement et aide aux victimes du terrorisme » requiert de chaque Etat Partie qu'il « adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour protéger et soutenir les victimes du terrorisme commis sur son propre territoire. Ces mesures comprendront, selon les systèmes nationaux appropriés et sous réserve de la législation interne, notamment l'aide financière et le dédommagement des victimes du terrorisme et des membres de leur famille proche ».
151. Le Groupe prend également note des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme (adoptées par le Comité des Ministres le 11 juillet 2002), des Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes (adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2005) et des dispositions pertinentes de la Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions¹.

1. En particulier le paragraphe 9.3 de la recommandation : « Les Etats sont invités à promouvoir le principe selon lequel les polices d'assurance n'excluent pas les préjudices causés par des actes terroristes, à moins qu'il n'existe d'autres dispositions applicables ».

152. Les rapports précités, qui ont été préparés par M. Bernhard A. Koch ont également constitué pour le Groupe une source d'information essentielle (voir annexe II, page 75).

4.1. Considérations générales

153. Le Groupe est d'avis que les besoins essentiels des victimes du terrorisme ne diffèrent pas de manière significative des besoins des autres victimes d'infractions : que le préjudice subi soit un préjudice corporel direct ou bien un préjudice matériel, le résultat est le même indépendamment de la motivation de l'auteur de la conduite dommageable. Ceci est conforme à l'Exposé des motifs de la Recommandation (2006) 8 qui indique que « le Groupe a estimé que les besoins des victimes du terrorisme étaient essentiellement les mêmes que ceux des victimes d'autres infractions ».

154. Certains aspects méritent néanmoins une attention particulière :

- ▶ Les attentats terroristes causent souvent d'un seul coup des dommages touchant un nombre plus important de personnes et provoquent par conséquent des pertes massives, ce qui entraîne des problèmes particuliers dans le traitement et la satisfaction des demandes de dédommagement. Toutefois, cela est également le cas d'autres infractions qui provoquent un nombre important de victimes corporelles ou sont la cause de dommages importants. Les solutions spécifiques mises au point pour traiter les dommages causés par des actes de terrorisme pourraient par conséquent être appliquées à d'autres infractions de grande ampleur. Il convient de noter néanmoins que tous les actes de terrorisme ne relèvent pas de cette catégorie puisque, très souvent, ils n'affectent que des victimes isolées et/ou causent uniquement des dommages matériels limités, tout comme les crimes répondant à des motivations différentes².
- ▶ L'intention spécifique d'un attentat terroriste met parfois les victimes dans une situation particulière à laquelle il peut être répondu par des mesures non-pécuniaires comme l'érection d'un monument commémoratif ou d'autres moyens de rétablissement contribuant à traiter l'événement et ses causes. Ce point sera spécifiquement abordé dans les pages qui suivent³.

2. Voir Europol (ed.) *EU Terrorism Situation and Trend Report 2007*, page 17 « Altogether 498 terrorist attacks were committed in the EU in 2006. The vast majority of them resulted in limited material damage and were not intended to kill. »

3. Voir le chapitre 7 sur le rétablissement des victimes, paragraphes 258 et 259, page 56.

4.2. Aperçu des régimes existants

155. Les réponses au questionnaire montrent que la majorité des Etats membres n'ont pas encore mis en place de régime conçu spécifiquement pour les victimes du terrorisme. Il peut s'agir là d'une abstention délibérée, soit parce que les Etats considèrent que leur régime général d'indemnisation des victimes doit s'appliquer en pareil cas, soit parce qu'ils nient la nécessité d'un système spécifique en raison de l'absence d'exposition à ce risque dans le passé.
156. Dans les pays qui ont déjà mis en place un régime spécifique pour les victimes du terrorisme, le principe de solidarité et le rôle spécifique de l'Etat à l'égard des victimes sont souvent mis en avant. Généralement parlant, la solution particulière adoptée par un Etat dépend de ses traditions sociales et politiques ainsi que de son histoire et de son expérience du terrorisme.
157. Parmi les systèmes d'indemnisation existants, certains sont financés essentiellement par l'Etat (comme en « ex-République yougoslave de Macédoine », en Moldova, à Monaco ou en Ukraine), d'autres reposent sur un partenariat entre l'Etat et le secteur des assurances et d'autres encore se sont développés principalement dans le milieu des assurances. On peut noter plusieurs exemples de bonnes pratiques à cet égard :
 - ▶ En France, pour ce qui concerne les préjudices corporels, il existe depuis plus d'une vingtaine d'années un fonds public pour les victimes du terrorisme et d'autres crimes graves : le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). Il existe également des produits optionnels d'assurance (« garantie des accidents de la vie ») offrant aux individus un moyen très abordable d'obtenir une couverture supplémentaire sur le marché. Pour ce qui concerne les dommages aux biens, les assureurs ont été obligés d'inclure le risque de terrorisme dans tous les contrats d'assurance portant sur des biens mais, de son côté, l'Etat s'est engagé à absorber toutes les pertes au-dessus d'un certain seuil. Le secteur des assurances a ainsi pu créer un « pool » pour multiplier les capacités en cas de pertes commerciales lourdes ou d'interruption d'activité des entreprises; une variante de ce système a récemment été mise en place pour couvrir des risques moins graves. Le pool GAREAT opère à plusieurs échelons et l'Etat s'est engagé à intervenir en cas de pertes excédant les capacités totales du pool (2,2 milliards d'euros en 2007).
 - ▶ En Espagne, une couverture très étendue (préjudices corporels et matériels) est assurée aux victimes par un système de dédommagement à plusieurs niveaux incluant un régime général d'indemnisation des victimes d'infractions, un régime spécialement conçu pour couvrir les victimes du terrorisme et les dommages aux biens, ainsi qu'un modèle à base d'assu-

rances qui a été initié par l'Etat. L'un des niveaux mis en place par l'Etat mérite une mention particulière car il permet de verser à l'avance aux victimes une indemnisation équivalente aux réparations que les terroristes seraient tenus de verser aux victimes aux termes de la législation sur la responsabilité civile (l'Etat étant ainsi subrogé dans les droits des victimes).

- ▶ En Grande-Bretagne, l'organisme d'indemnisation des préjudices dus aux infractions (Criminal Injuries Compensation Authority, CICA) traite les demandes de dédommagement des victimes directes ou indirectes d'infractions violentes en Angleterre, en Ecosse et au Pays de Galles. Il existe un régime comparable pour les dommages corporels en Irlande du Nord où a été introduit en outre un système spécifique d'indemnisation par l'Etat des dommages aux biens provoqués notamment par des actes terroristes. En sus de ces régimes d'indemnisation directe mis en place par l'Etat, une compagnie de réassurance spéciale (Pool Re) a été créée pour couvrir les risques associés au terrorisme en matière d'assurance des biens commerciaux et d'interruption d'activité des entreprises. La compagnie Pool Re bénéficie elle-même d'une garantie de l'Etat pour toute perte qui excéderait ses capacités, l'Etat jouant le rôle de réassureur en dernier recours sans aucun plafonnement (théoriquement).
- ▶ Aux Pays-Bas, les préjudices corporels sont couverts par un fonds général de dédommagement des victimes d'infractions (Schadefonds Geweldsmisdrijven), qui est financé par l'Etat. Avec l'aide (limitée) de l'Etat, le secteur des assurances a également créé un réassureur spécial pour le risque de terrorisme dans le domaine des assurances privées et commerciales (NHT). L'engagement annuel est limité à 1 milliard d'euros par événement et le plafond annuel de l'indemnisation est de 75 millions d'euros par assuré pour chaque site couvert.

4.3. Problèmes spécifiques liés à certaines catégories de préjudices

158. Le Groupe note que les régimes spéciaux d'indemnisation des victimes du terrorisme ont souvent été conçus de façon à inclure les pertes résultant des dommages matériels ou de l'interruption d'activité des entreprises alors que, dans la plupart des pays, les régimes généraux d'indemnisation couvrent en général uniquement les préjudices corporels.
159. En ce qui concerne les dommages corporels, dans de nombreuses juridictions européennes, les systèmes de sécurité sociale et les sociétés d'assurance jouent déjà un rôle important dans le dédommagement des besoins essentiels. Les assureurs semblent par contre avoir plus de difficultés à évaluer les risques de dommages matériels résultant d'actes terroristes et en

particulier leur amplitude. Ceci peut justifier l'intervention de l'Etat afin d'inciter les assureurs ou même leur donner les moyens de proposer sur le marché des produits couvrant de façon adéquate ce type de risques. C'est ce qui a été fait dans plusieurs pays, y compris dans certains sous la forme d'une garantie illimitée de l'Etat (comme le montrent les exemples déjà cités de la France et du Royaume-Uni).

160. Là où l'assurance obligatoire sur les biens couvre déjà les risques graves et les désastres naturels, il serait logique d'étendre la couverture aux dommages résultant d'un attentat terroriste. La prise en compte du risque de terrorisme dans ces politiques d'assurance peut cependant requérir le soutien de l'Etat, comme on le voit dans certains pays comme la France et le Royaume-Uni.

4.4. Régimes possibles

161. Etant donné les différences culturelles, historiques, juridiques et les différences de situation budgétaire entre pays européens mais aussi les différences tenant au marché de l'assurance de chaque pays, le Groupe s'abstient de recommander un modèle spécifique de régime applicable de la même façon dans tous les pays. Il se contente de souligner qu'un « mécanisme permettant d'aboutir à une indemnisation juste et appropriée, à la suite d'une procédure simple et dans un délai raisonnable » devrait être mis en place et facilement accessible aux victimes, comme l'indiquent les Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes. Au lieu de suivre un modèle universel, il est sans doute préférable de concevoir un mécanisme adapté à la situation et aux besoins de chaque pays.
162. S'il décide la mise en place d'un mécanisme spécifique d'indemnisation, l'Etat doit veiller à ce que celui-ci soit compatible avec les systèmes existants, notamment afin d'éviter les disparités de résultats entre les victimes. La création ponctuelle de mécanismes d'indemnisation en réponse à des événements particuliers doit dans la mesure du possible être évitée. Ceci ne doit pas empêcher l'Etat de laisser hors champ les événements de grande magnitude au stade de la planification puisqu'il peut s'avérer impossible ou indésirable, compte tenu de la situation dans un pays, de couvrir la totalité des scénarios envisageables dans l'avenir. Aux Pays-Bas, par exemple, outre la participation mentionnée plus haut de l'Etat à un pool d'assurance, on envisage déjà une intervention ponctuelle des pouvoirs publics dans le cas des polices d'assurance qu'il n'est pas possible de faire passer sous le nouveau régime : si des dommages graves devaient se produire à l'avenir, l'Etat pourrait ordonner aux assureurs de limiter le

montant des indemnités versées aux détenteurs de ces polices dans un souci d'égalité et de justice au vu des circonstances.

163. En abordant la question de l'indemnisation, il est inévitable que se pose le problème de la définition du terrorisme et, par conséquent, des limites mêmes de l'intervention. Les Etats devraient être invités à harmoniser leur terminologie, au moins à l'intérieur des frontières nationales, afin par exemple que le libellé des définitions employées dans le secteur des assurances soit identique à celui qu'utilise le régime public applicable, pour éviter les lacunes ou les chevauchements imprévus.
164. En outre, les actes terroristes affectant souvent plus d'un pays, le Groupe souligne la nécessité de définir la portée territoriale de l'indemnisation. Il conviendrait à cet égard de prêter attention aux *Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes* qui déclarent que les victimes d'actes terroristes devraient recevoir une indemnisation de « l'Etat sur le territoire duquel l'acte terroriste a eu lieu », quelle que soit leur nationalité. Ceci, toutefois, ne doit pas empêcher chaque Etat de couvrir ses ressortissants pour les dommages subis à l'étranger, comme le font déjà de nombreux pays.
165. Là où existe déjà un régime spécifique de dédommagement des victimes du terrorisme, le Groupe en souligne les avantages pour la juridiction, notamment la transparence et la simplicité du mécanisme, l'accélération des procédures et le versement rapide des indemnités. Il lui est donc facile d'imaginer que de tels systèmes, avec la plus-value qu'ils apportent et les avantages qui en résultent pour les victimes du terrorisme, pourraient être étendus aux victimes d'autres infractions. Toutes les victimes devraient bénéficier d'une attention identique, ce qui permettrait de systématiser ce type de prestations. Le Groupe invite les Etats à adopter une démarche proactive pour déterminer si de tels mécanismes devraient inclure toutes les victimes et pas seulement une catégorie restreinte d'entre elles.

4.5. Rôles respectifs de l'Etat et du secteur des assurances

166. Le Groupe souligne l'importance du rôle de l'Etat dans l'indemnisation des victimes du terrorisme, non seulement comme bailleur de fonds mais surtout comme partenaire essentiel et comme régulateur du marché de l'assurance (en particulier pour ce qui concerne les dommages matériels). Il conviendrait de promouvoir le dialogue et les échanges entre les compagnies d'assurance et l'Etat et ce dernier devrait inviter les compagnies d'assurance à joindre leurs forces afin d'être en mesure d'absorber les risques potentiels.

167. L'Etat devrait adopter une démarche proactive dans la mise au point des systèmes d'indemnisation, en tenant dûment compte des potentialités du marché de l'assurance mais aussi de ses besoins. Il est possible d'envisager les mesures de l'Etat comme une intervention temporaire visant à aider le secteur des assurances à concevoir et à mettre en place des produits adaptés qui, après une certaine période transitoire, seraient offerts sur le marché sans participation supplémentaire de l'Etat.
168. Pour assurer la bonne complémentarité des régimes publics et privés, les Etats devraient accorder une attention particulière aux critères d'assurabilité⁴ car la faisabilité des systèmes d'assurance dépend de l'évaluation adéquate de ces critères et celle-ci détermine à son tour le besoin et l'étendue d'une participation de l'Etat.

4. Pour plus de détails, voir l'étude de l'OCDE, *Assurance du risque terroriste dans les pays de l'OCDE* (2005).

Chapitre 5. Réduction du risque de victimisation secondaire

169. Au paragraphe 3.3 de la Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions, il est déclaré que «Les victimes devraient autant que possible être protégées de la victimisation secondaire», à savoir de « la victimisation qui résulte non pas directement de l'acte criminel, mais de la réponse apportée à la victime par les institutions et les individus ».
170. Le Groupe, reconnaissant le possible effet négatif de la réponse des institutions et des individus face aux victimes, qui peut dans certains cas exacerber les effets du crime et ainsi, entraîner une victimisation secondaire, a noté que des garanties procédurales et différentes mesures pouvaient être adoptées en vue d'éviter et prévenir de telles situations.
171. Les victimes devraient être protégées à la fois des auteurs d'infraction et des institutions.

5.1. Garanties procédurales

172. Le Groupe est d'avis que plusieurs garanties procédurales pénales pourraient être transposées aux procédures civiles en vue de la protection des victimes et de la prévention de la victimisation secondaire.
173. Le statut de protection ne devrait pas être lié au type de procédure – ainsi limité à la procédure pénale – mais à la personne concernée, à savoir la victime, et un certain nombre de facteurs devraient mener à la reconnaissance et à la protection de la victime dans la procédure civile, comme par exemple la nature particulièrement sensible de l'affaire et le fait qu'il existe déjà une condamnation pénale.
174. L'importance de la tenue d'un procès pénal est liée au fait que l'affaire a été jugée et que la victime est ainsi reconnue comme telle, pouvant demander réparation du préjudice subi.
175. Les parties à une action civile, ou leurs représentants, devraient pouvoir demander à bénéficier de garanties procédurales.
176. De telles garanties procédurales sont dans certains cas destinées à éviter une exposition répétée à l'auteur de l'infraction et les confrontations (des mesures telles que les interrogatoires enregistrés sur un support vidéo et les salles d'attente séparées permettent d'éviter les interrogatoires récurrents), ou bien à obtenir des mesures de protection de la vie privée appropriées.

177. De telles garanties procédurales, qui constituent un élément essentiel de l'aide à fournir aux victimes, sont à distinguer des mesures de protection préventives, comme les systèmes d'alarmes et de vidéosurveillance et les autres ordonnances civiles précédemment mentionnées.
178. Le Groupe souligne que nombre de mesures contribuent à la réduction du risque de victimisation secondaire, comme par exemple le recours à des procédures accélérées pour accorder une indemnisation ou les règlements à l'amiable.

5.2. Formation du personnel de la justice civile et administrative

179. Le risque de victimisation secondaire peut également être minimisé par des mesures liées à la formation des différents intervenants ; ce point est traité in extenso dans la Recommandation (2006)⁸ sur l'assistance aux victimes d'infractions, qui traite la question de la formation du personnel dans sa partie 12.
180. La Recommandation prévoit que le « personnel appartenant à ces catégories » d'une vaste gamme de services publics « devrait recevoir une formation suffisante pour lui permettre de gérer ses contacts avec les victimes ». Tout en reconnaissant que le terme de victime est sans doute plus adapté au contexte des procédures pénales, souvent, de nombreuses catégories de personnel impliqué dans le fonctionnement de la justice civile et administrative sont régulièrement en contact avec des personnes qui ont été victimisées, souvent par d'autres parties impliquées dans l'affaire en cause. Les besoins spécifiques des femmes et des hommes doivent être pris en compte.
181. Il s'agit par exemple des juges et des autres membres du personnel des tribunaux nationaux, notamment ceux chargés de la protection des enfants, des tribunaux qui se prononcent sur les demandes de dommages-intérêts, des tribunaux chargés d'administrer les régimes d'indemnisation publics et l'aide judiciaire. Les policiers et le personnel administratif sous leurs ordres sont également susceptibles d'être en contact avec des personnes qui ont été victimisées, même lorsqu'ils traitent des questions non pénales.
182. Il est clair que l'attitude et le comportement de ces fonctionnaires risquent d'exercer une influence sur les victimes qui va soit contribuer, soit entraver leur rétablissement. Le personnel traitant les questions familiales ou la protection de l'enfance doivent avoir conscience du fait que le déséquilibre des forces dans une relation violente et la peur des représailles risquent fort d'influencer le témoignage de la victime ou sa façon de répondre à l'interrogatoire. Ceux qui traitent les questions d'indemnisation doivent savoir

reconnaître les effets à long terme d'une infraction et la probabilité d'un impact sur les perspectives d'emploi.

183. Tous ceux qui sont en contact avec des victimes devraient être conscients du risque de provoquer une victimisation secondaire pouvant exacerber les effets originels d'une infraction. Il s'agit notamment de commentaires involontairement insensibles, de l'emploi de termes déplacés, ou du fait de demander aux parties en litige d'utiliser la même salle d'attente, etc.
184. S'il n'est peut-être pas possible de fournir des services spécifiques dans le contexte des procédures civiles ou administratives, l'ensemble du personnel devrait être au courant des services existants pour les victimes au sein de la collectivité locale et être disposé à fournir les informations ou l'orientation nécessaires.
185. Il est donc suggéré que le paragraphe 12.5 de la Recommandation (2006) 8 s'applique également au personnel des services de justice civile et administrative :
186. « Le personnel devrait recevoir une formation suffisante pour lui permettre de gérer ses contacts avec les victimes. La formation devrait au minimum porter sur:
 - ▶ La sensibilisation générale aux effets de l'infraction sur les attitudes et les comportements (y compris verbaux) d'une victime ;
 - ▶ Les risques de victimisation secondaire et les compétences requises pour minimiser ces risques ;
 - ▶ Les services existants offrant des informations et un soutien répondant spécifiquement aux besoins des victimes et les moyens d'accéder à ces services. »
187. Un exemple de bonne pratique est noté dans les services médico-légaux des tribunaux d'Angleterre et du Pays de Galles où le bureau médico-légal procure information et assistance aux proches endeuillés avant et après la procédure.
188. Le Groupe rappelle la décision prise par les ministres de la Justice de promouvoir, « au niveau national et international, des mesures visant à améliorer l'aide aux victimes et leur protection contre la victimisation répétée et secondaire ainsi que pour assurer, dans la mesure du possible, leur rétablissement psychologique, social et physique et l'indemnisation adéquate du préjudice subi »¹.
189. Le Forum européen des services d'appui aux victimes, dans son document directif intitulé « les droits sociaux des victimes d'infractions », souligne

1. Paragraphe 19 de la Résolution n° 1 intitulée « La place, les droits et l'aide aux victimes », adoptée à Erevan au cours de la 27^e Conférence des ministres européens de la Justice, (12-13 octobre 2006).

également que le personnel des services publics et d'autres instances en contact avec des victimes d'infractions devrait recevoir une formation appropriée, conçue en coopération avec les services d'appui aux victimes afin d'être en mesure de fournir à celles-ci des informations exhaustives sur leurs droits et la manière de les faire valoir, de reconnaître le stress psychologique subi par la victime et sa famille et de les aider à surmonter tout problème concret auquel elles sont confrontées².

190. Le paragraphe 11 de la Décision-cadre adoptée en 2001 par l'Union européenne énonce qu'il « est nécessaire qu'une formation appropriée et suffisante soit dispensée aux personnes appelées à être en contact avec les victimes, ce qui est fondamental tant pour les victimes que pour la réalisation des objectifs de la procédure ».
191. « Chaque État membre favorise, par le biais de ses services publics ou par le financement d'organismes d'aide aux victimes, des initiatives permettant aux personnes intervenant dans la procédure ou ayant des contacts avec les victimes de recevoir une formation appropriée plus particulièrement axée sur les besoins des catégories les plus vulnérables. » Le paragraphe 1 s'applique notamment aux policiers et aux praticiens de la justice (article 14).
192. Les programmes de formation classiques traitent de la « problématique des victimes » en général. Le Groupe souhaite souligner la nécessité d'aller un pas en avant par rapport à cette approche classique, en se focalisant sur le type de connaissances requises pour chaque catégorie spécifique de personnel (médecins, éducateurs, employeurs, etc.)
193. De surcroît, si ces programmes de formation ne sont pas rendus obligatoires pour ces personnes, tout devrait être fait pour s'assurer qu'elles sont conscientes de la nécessité de suivre une telle formation.
194. Le personnel éducatif, les travailleurs sociaux et les employeurs devraient être sensibilisés à la question de la victimisation secondaire, et plus précisément, aux conséquences possibles de leur propre attitude pour la victime.
195. Le Groupe réaffirme l'importance de la formation des professionnels ayant affaire aux victimes tels que les médecins (généralistes, urgentistes), qui devraient notamment être formés pour pouvoir reconnaître et identifier les séquelles laissées par les infractions intentionnelles (violences domestiques, sexuelles, etc.). Un programme national sur les soins à accorder aux victimes de crimes sexuels pourrait être conçu à l'intention du secteur de la santé.

2. Paragraphe 2.a page 4.

196. La question de la formation des policiers, considérés par le Groupe comme des « agents de recours non spécifiques » qui jouent un rôle important dans la collectivité, en dehors de la sphère pénale, doit également être envisagée car les policiers sont souvent les premiers sur les lieux et leur comportement à l'égard des victimes est un élément clé de l'aide aux victimes (en France, les policiers peuvent enregistrer une demande d'indemnisation, ce qui évite à la victime d'avoir à se rendre au tribunal).
197. Le Groupe recommande une connaissance accrue en psychologie, besoins humains et motivations, ainsi que le cas échéant en victimisation, en particulier pour ceux traitant de voies de recours civiles et de procédures touchant à la famille.
198. Nonobstant le fait que cela pourrait être considéré comme un préjugement de l'affaire, le Groupe considère qu'il existe un besoin de former les juges civils sur les questions de victimes.
199. Le Groupe recommande que des lignes directrices sur la formation des membres des professions qui sont en contact avec les victimes, en marge du système de justice pénale, soient développées.
200. Le Groupe note que plusieurs Etats, dont la Suède (qui lie la formation à la recherche) ont signalé des programmes de formation destinés aux professionnels de la sphère de la justice, et recommande l'extension au personnel de la justice civile de ces programmes de formation.

5.3. Supervision du personnel

201. Le problème de la victimisation secondaire apparaît également dans le domaine de la supervision du personnel, et le Groupe souligne la responsabilité de l'encadrement en ce qui concerne l'identification des cas de victimisation secondaire causés par leur personnel.
202. Les cadres devraient prendre des mesures appropriées pour s'assurer que les erreurs ne sont pas répétées. Ce point spécifique pourrait être soulevé au cours des formations suivies par les cadres concernés.

5.4. Suivi des plaintes et victimisation par les médias

203. Le Groupe note que lorsque des dispositifs de plaintes ont été mis en place, le suivi des plaintes est un mécanisme essentiel contribuant à la réduction du risque de victimisation secondaire, permettant d'identifier la cause de ladite victimisation et d'ainsi chercher à corriger le problème en cause.
204. La victimisation secondaire n'est pas seulement une conséquence directe mais peut également être due à une conséquence indirecte (un niveau en dessous) comme dans le cas de la couverture médiatique d'une affaire. Le

Groupe reconnaît le besoin pour les médias de couvrir de façon raisonnable les affaires civiles et appelle, lorsque ces textes n'existent pas, à la préparation de lignes directrices ou codes de conduites. Le Groupe note néanmoins que s'agissant des victimes du terrorisme, sensibiliser le public sur les dommages subis peut contribuer à combattre la radicalisation, le fait d'exposer les tragiques conséquences humaines des actes terroristes pouvant prévenir l'exécution d'actions terroristes potentielles³.

3. Voir la Recommandation (2003) 13 du Comité des Ministres sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales.

Chapitre 6. Mécanismes d'indemnisation

205. La réparation pécuniaire du préjudice subi peut être recherchée auprès de l'auteur de l'infraction reconnu responsable (restitution), auprès de compagnies d'assurance privées, auprès de régimes sociaux et/ou de systèmes d'indemnisation financés par l'Etat : la succession de ces interventions peut dans certains cas présenter un caractère terriblement compliqué pour les victimes.
206. Le Groupe recommande aux Etats qui ne l'ont pas encore fait de signer et/ou ratifier la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116).
207. Au niveau de l'Union européenne, la Directive 2004/80/CE du Conseil, du 29 avril 2004, relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité qui s'applique à tous les Etats membres de l'Union européenne fait obligation aux Etats membres de veiller à ce que leurs dispositions nationales prévoient l'existence d'un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs qui garantisse une indemnisation juste et appropriée aux victimes.
208. Cette directive instaure en outre un système de coopération visant à faciliter aux victimes de la criminalité l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières.

6.1. Subsidiarité de l'indemnisation par l'Etat

209. La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes établit une obligation subsidiaire pour l'Etat « lorsque la réparation ne peut être entièrement assurée par d'autres sources » de contribuer au dédommagement « de ceux qui ont subi de graves atteintes au corps ou à la santé résultant directement d'une infraction intentionnelle de violence et de ceux qui étaient à la charge de la personne décédée à la suite d'une telle infraction ».
210. Le Groupe souligne le caractère subsidiaire énoncé ci-dessus de l'indemnisation par l'Etat, qui est également rappelé dans la Recommandation (2006) 8¹ et montre bien la nécessité d'une approche globale de l'indemni-

1. Paragraphe 8.9 : « L'indemnisation de l'Etat ne devrait intervenir que dans la mesure où le préjudice n'est pas couvert par ailleurs, notamment par l'auteur de l'infraction, par les assurances ou par les services sociaux et médicaux financés par l'Etat ».

sation qui doit être complète sans mener la sur indemnisation ou la double indemnisation.

211. Il conviendrait d'encourager le dialogue entre l'Etat et les compagnies d'assurance sur les questions d'indemnisation et de responsabilité et de parvenir à la transparence et à une bonne coordination entre les divers acteurs concernés.
212. Un exemple de bonne pratique en ce domaine est celui de la Suède où le système fonctionne de façon claire et transparente et où les rôles respectifs du mécanisme d'indemnisation par l'Etat, des réparations par l'auteur de l'infraction et des régimes d'assurance sont précisément définis.

6.2. Bénéficiaires

213. La Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions appelle à sa section 8 les Etats à accorder une indemnisation aux « victimes d'une infraction intentionnelle avec violence, y compris aux victimes de violences sexuelles et à la famille immédiate et aux personnes à charge d'une victime décédée à la suite d'une telle infraction ».
214. Le Groupe recommande aux Etats d'adopter une approche plus large, en élargissant la notion de bénéficiaire aux proches de la victime même s'il ne s'agit pas de personnes à charge, en tenant compte des liens affectifs de façon à couvrir les personnes les plus proches de la victime, par exemple les membres immédiats de la famille qui ont également été affectés par le crime.
215. Le Groupe soulève également la question des pertes indirectes pouvant être causées à une personne qui apportait son aide à la victime.

6.3. Principes sous-jacents

216. La majorité des systèmes de dédommagement reposent sur le principe de la solidarité sociale.
217. Le Groupe note que les systèmes d'indemnisation décrits dans les réponses au questionnaire reçues des Etats membres sont des systèmes financés par les pouvoirs publics. Il recommande de veiller à ce que le financement de ces systèmes reste approprié, stable, fiable et aussi accessible, quelle que soit la source de financement.
218. L'approche adoptée en matière de dédommagement par la République tchèque est particulièrement intéressante à cet égard car elle vise à surmonter les séquelles de l'infraction sur la situation sociale de la victime et non à indemniser le préjudice subi puisque c'est à l'auteur de l'infraction qu'incombe cette obligation.

219. De tels régimes d'indemnisation sont généralement financés à l'aide d'une partie des amendes recueillies par l'Etat, dans le cadre du budget ordinaire de l'Etat. Ils sont aussi parfois financés par la confiscation des biens liés à la criminalité ou encore, comme en France, au moyen d'un prélèvement sur les contrats d'assurance. Le principe à appliquer à cet égard devrait exiger que le système d'indemnisation soit financé en premier lieu à partir du budget de l'Etat, en complétant ce financement par d'autres sources.

6.4. Types d'infraction

220. Les infractions pouvant conduire à l'intervention du régime d'indemnisation mis en place par l'Etat sont généralement des infractions intentionnelles, graves et perpétrées contre une personne.

221. La Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes oblige les Etats qui deviennent Partie à cette convention à indemniser les victimes d'infractions intentionnelles et violentes entraînant des préjudices corporels ou la mort.

222. La Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions va plus loin en mentionnant la possibilité pour l'Etat d'envisager² d'indemniser les dommages résultant d'infractions contre les biens, point qui n'est pas systématiquement couvert dans les juridictions européennes.

223. Un certain nombre d'Etats mentionnent certaines infractions spécifiques comme les crimes sexuels et les crimes liés à la traite des êtres humains.

224. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) stipule à l'article 15 (« Indemnisation et recours ») : « Chaque Partie adopte les mesures législatives ou autres nécessaires pour faire en sorte que l'indemnisation des victimes soit garantie, dans les conditions prévues dans son droit interne, par exemple par l'établissement d'un fond pour l'indemnisation des victimes ou d'autres mesures ou programmes destinés à l'assistance et l'intégration sociales des victimes ».

225. S'agissant du caractère intentionnel de l'infraction, il convient de souligner un certain nombre d'exceptions comme, par exemple, en France, en Estonie et en Suisse où des mécanismes de dédommagement spécifiques s'appliquent à certaines infractions commises par négligence (cas des accidents de la route résultant d'actes non intentionnels).

2. Paragraphe 8.8 de l'annexe à la recommandation : « Les Etats peuvent envisager d'accorder une indemnisation pour les dommages résultant d'infractions contre les biens ».

6.5. Types de préjudice couverts

226. La Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions se réfère aux types de préjudice traditionnellement couverts dans les systèmes nationaux, par le biais des régimes d'indemnisation, des assurances ou des régimes sociaux. Ces systèmes couvrent l'indemnisation accordée au titre des soins, la rééducation nécessitée par les préjudices physiques et psychologiques et d'autres préjudices spécifiques comme la perte de revenus, les frais d'obsèques et la perte d'aliments pour les personnes à charge.
227. Elle invite en outre les Etats à « envisager d'indemniser la douleur et la souffrance », ce qui est bien entendu particulièrement pertinent dans le cas des victimes qui n'ont pas subi de préjudice matériel mais un préjudice moral, comme les victimes de crimes sexuels.
228. Le Groupe note que, outre l'indemnisation de la douleur et de la souffrance, le système suédois couvre expressément et séparément les violations graves de l'« intégrité personnelle » (*kränkning*, parfois qualifié de « préjudice moral »), prenant notamment en considération le caractère humiliant de l'infraction et le fait de savoir si elle visait intentionnellement à susciter chez la victime des craintes graves pour sa vie, si elle était dirigée contre une personne ayant des difficultés particulières à protéger son intégrité personnelle, si elle impliquait un abus de tutelle ou un abus de confiance ou encore si elle visait intentionnellement à obtenir l'attention du public. Un enfant ayant été témoin d'une infraction sans pour autant être considéré comme une victime au sens strict a donc le droit à un dédommagement si l'infraction a nui à sa sécurité et à sa confiance en autrui.
229. En ce qui concerne le dédommagement des enfants, le Groupe souhaite aussi mentionner la question de la gestion de l'indemnisation qui leur est accordée. Il recommande l'adoption à l'échelon national d'une réglementation spécifique requérant le « gel » du montant de l'indemnisation sur un compte spécial jusqu'à ce que l'enfant ait atteint la majorité légale.

6.6. Portée de l'indemnisation

230. Le Groupe note la possibilité de concevoir des systèmes ou commissions d'indemnisation en relation avec certains préjudices spécifiques comme le système suédois de dédommagement des victimes de la stérilisation forcée (jusqu'en 1976, un nombre important de personnes – environ 63 000 – ont été stérilisées en Suède sous l'effet de la législation sur les stérilisations en vigueur à l'époque. En 1999, une loi d'indemnisation par l'Etat a été adoptée et, depuis, les réclamations sont traitées par un conseil spécial).

231. S'agissant des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, la Convention européenne sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (STE n° 150, ouverte à la signature en 1993 mais malheureusement non encore entrée en vigueur) contient une disposition spécifique basée sur la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement aux termes de laquelle « les Etats doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité pour les dommages causés par la pollution et autres dommages à l'environnement et pour l'indemnisation des victimes ». La Convention promeut l'adoption de mesures supplémentaires pour traiter les menaces graves et imminentes de dommages résultant d'actes criminels intentionnels.

6.7. Élément contributif : le comportement de la victime

232. Il convient aussi de mentionner la question du comportement des victimes car on reconnaît comme un principe général que la recevabilité d'une demande de dédommagement ou le niveau de l'indemnisation peut faire l'objet d'un réexamen en fonction des circonstances particulières à chaque cas.

233. Aux termes de l'article 8.1 de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116), « le dédommagement peut être réduit ou supprimé en raison du comportement de la victime ou du requérant avant, pendant ou après l'infraction, ou en relation avec le dommage causé ».

6.8. Conditions procédurales

234. Le Groupe a relevé dans les réponses reçues au questionnaire qu'un certain nombre de régimes nationaux exigent le respect de conditions procédurales strictes pour qu'une demande d'indemnisation soit recevable.

235. De telles conditions pourraient se révéler excessives si elles affectent l'accès de la victime aux moyens de dédommagement et les Etats membres devraient par conséquent procéder à un examen et à une évaluation des régimes existants afin d'assurer l'accessibilité maximale possible aux mécanismes d'indemnisation.

236. Dans un certain nombre d'Etats membres, par exemple, un lien est obligatoirement établi entre la procédure pénale et l'accès aux mécanismes d'indemnisation de l'Etat, la victime devant prouver qu'elle a tenté en vain d'obtenir des réparations.

237. Le Groupe souligne que l'accès à l'indemnisation devrait être possible sur la seule base de l'établissement de la matérialité de l'infraction et ne devrait en aucun cas être subordonnée à l'identification de l'auteur du délit ou, pire encore, à sa condamnation.
238. Une autre condition procédurale pouvant empêcher la victime de recevoir une indemnisation est le délai qui s'applique à l'enregistrement des demandes de dédommagement. Le Groupe invite donc les Etats membres à allonger le délai prévu pour le dépôt des demandes d'indemnisation concernant certaines catégories d'infractions de nature particulièrement émotionnelle, comme les crimes sexuels, la violence domestique ou les crimes motivés par la haine.
239. Le Groupe est préoccupé par l'impact négatif des conditions procédurales qui conduisent de plus en plus fréquemment à un rejet des demandes d'indemnisation. Il conviendrait de traiter ce problème en cherchant à réduire le taux de rejet de ces demandes dans chaque juridiction, essentiellement en simplifiant les procédures et en veillant à ce que les victimes soient informées de façon adéquate.
240. Le Groupe attire à cet égard l'attention sur les exemples de bonnes pratiques suivants :
 - ▶ aux Pays-Bas, la demande de dédommagement peut être établie par les services d'assistance aux victimes qui informent également les victimes de l'évolution de la procédure ;
 - ▶ en Suède, la demande d'indemnisation peut être effectuée à l'aide d'un simple formulaire sans qu'il soit nécessaire d'être assisté par un avocat et, de même qu'en France et en Finlande, une simple déclaration à la police suffit à initier la procédure de demande d'indemnisation.

6.9. Mécanismes publics d'indemnisation et de subrogation

241. Le Groupe aimerait souligner l'exemple français des Commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) qui sont chargées d'accorder un dédommagement aux victimes d'infractions ayant subi un préjudice corporel. Ce système d'indemnisation est pleinement autonome car il repose sur l'établissement de la matérialité de l'infraction et fonctionne indépendamment de l'ouverture ou non d'une procédure pénale et de l'identification ou non de l'auteur du délit. L'indemnisation accordée par les CIVI est versée à la victime par l'intermédiaire du Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme ou d'autres infractions (FGTI) qui est financé à l'aide d'une contribution prélevée sur les contrats d'assurance, et est subrogé dans les droits de la victime (pouvant alors se retourner contre

l'auteur de l'infraction ou toute autre personne reconnue responsable du dommage causé afin d'obtenir le remboursement des indemnités versées).

242. De tels systèmes de versement rapide des indemnisations par l'Etat existent dans un certain nombre de juridictions comme par exemple en Autriche et en Espagne (où le mécanisme de subrogation s'applique uniquement dans les affaires de terrorisme).
243. Le Groupe recommande fortement la mise en place d'un mécanisme visant à assurer le versement rapide par l'Etat de l'indemnisation à la victime, le mécanisme public étant ensuite subrogé dans les droits de la victime.

Chapitre 7. Rétablissement des victimes

244. Le Groupe reconnaît l'étendue du domaine couvert par le rétablissement, qui peut inclure tout service fourni à la victime, juridique aussi bien que social, et tous les soins psychiques aussi bien que somatiques.
245. La troisième partie de la Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions illustre la diversité des mesures et des aspects liés au rétablissement des victimes, au sein de la collectivité, au domicile ou au travail.

7.1. Une variété étendue de besoins

246. Les victimes devraient bénéficier d'aide en matière de soins médicaux, de soutien matériel, ainsi que des services de santé psychologique, des services sociaux et de conseil, ce qui nécessite la prise en compte des besoins spécifiques des femmes et des hommes dans ce domaine.
247. Afin de pouvoir offrir cette vaste gamme de mesures, les États devraient s'assurer que des services généraux d'aide aux victimes existent et fonctionnent au niveau national. La clef du système est d'avoir un fort service généraliste d'aide, agissant comme point central pour la variété de mesures à procurer. Certains pays ont des services généralistes établis de longue date, comme c'est notamment le cas en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, et d'autres services sont plus récents, comme en Belgique, République tchèque et Estonie ou des développements ont pu être observés dernièrement.
248. Des services spécifiques, focalisés sur les victimes particulièrement vulnérables ou des infractions particulières devraient également être procurés et être liés aux services généralistes d'aide aux victimes.
249. Les besoins des victimes évoluent avec le temps et les services qui leur sont fournis pour les aider à se rétablir devraient être adaptés à leurs besoins immédiats, à moyen et à long terme.
250. Comme cela est clairement expliqué dans l'exposé des motifs de la Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions, « l'assistance immédiate devrait consister en un examen médical préliminaire suivi de premiers soins si nécessaire, ainsi que de la communication d'informations générales sur l'assistance à la disposition des victimes ». L'exemple français des cellules d'urgence médico-psychologiques, ou le cas allemand des cliniques post-trauma établies en Rhénanie-du-Nord-Westphalie afin d'éviter ou réduire le trauma psychologique subi par les vic-

times, au moyen d'une assistance psychologique et psychothérapeutique sont des illustrations du besoin immédiat d'assistance.

251. À moyen terme, une personne de référence, capable de comprendre les besoins émotionnels de la victime et d'y faire face, devrait être désignée pour coordonner la gamme des services proposés, qui pourront inclure une formation pédagogique, professionnelle et une formation favorisant la prise de confiance.
252. À long terme, les services devraient demeurer disponibles aussi longtemps que nécessaire.
253. Les bonnes pratiques notées par le Groupe comprennent l'approche globale et la vision large du rétablissement qui sont à la base du système estonien (des centres d'aide aux victimes sont répartis dans le pays, en lien étroit avec un réseau d'organisations locales proposant assistance et services aux victimes, et gérés par des coordinateurs qui ont tous été formés), suédois (aide aux victimes fournie par les services sociaux locaux, la police, les centres d'aide et les organisations spécialisées) et norvégien (douze bureaux de conseil assistent les services publics et les organisations non-gouvernementales, ainsi que les centres spécialisés).
254. Les centres portugais de soutien aux victimes de violence domestique cités au paragraphe 143, page 33, sont un autre exemple d'aide spécialisée destinée au rétablissement des victimes.

7.2. L'avantage des mesures ponctuelles

255. Le Groupe souligne le bénéfice de diverses mesures ad hoc qui peuvent être prises ponctuellement, comme par exemple la reconnaissance publique de l'infraction, les événements commémoratifs, les services ou jardins avec mémoriaux, les sessions de témoignage (« story-telling ») qui permettent de procurer soutien et soulagement aux victimes, en leur donnant la possibilité de panser leur blessure, notamment pour les victimes d'incidents tragiques.
256. Le besoin d'apporter aux victimes une forme d'assistance qui soit pleinement adaptée à leurs besoins apparaît notamment pour les victimes d'actes terroristes, qui ont besoin de plus que l'unique dédommagement financier du préjudice subi.
257. Prenant en considération la nature particulière de ce type d'infractions, les victimes d'actes terroristes devraient pouvoir bénéficier d'autres formes de réparation, comme par exemple le fait d'obtenir une information complète et transparente sur le contexte et les motifs de l'acte terroriste.
258. Des mesures telles que les services commémoratifs, les cérémonies, les mémoriaux ou les sessions de témoignage se sont révélées être d'une im-

portance particulière pour les victimes de terrorisme. L'exemple irlandais des « Commissions du souvenir » pour les victimes du conflit en Irlande du Nord est une bonne illustration du type d'aide spécifique qui peut être fournie.

259. S'agissant des victimes de violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme, qui devraient également bénéficier de mesures de rétablissement adaptées, le Groupe a considéré qu'il outrepasserait son mandat en revenant sur les « principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire »¹ des Nations Unis.
260. En Irlande, les victimes d'abus perpétrés en institutions se sont vues offrir la possibilité d'exposer leur situation personnelle et le préjudice subi à un tribunal spécialisé, établi dans le seul et unique but d'entendre les griefs de ces victimes. Un autre exemple de mesure ponctuelle qui illustre la nécessité de répondre de façon adaptée est le fond irlandais financé par l'Etat en vue de la recherche des corps de personnes enlevées.
261. Le Groupe note enfin la célébration dans les Etats membres de l'Union européenne du 11 mars comme étant la « journée européenne des victimes du terrorisme », ainsi que dans certains pays, du 22 février comme étant la « journée des victimes ». Cette journée a pour la première fois été célébrée en Suède le 22 février 1989. La même année, une réunion des organisations nationales d'aide aux victimes en Europe décidait de former le Forum européen d'aide aux victimes (qui devrait bientôt changer de nom) et de retenir le 22 février comme étant la journée européenne des victimes. En Suède, cette date est cruciale pour tous les acteurs du secteur, des autorités aux NGO, qui organisent divers événements tels que des séminaires, des allocutions et des veillées lumineuses. L'attention des médias et l'intérêt pour les victimes augmentent et les autorités utilisent cette occasion pour mettre en avant le résultat de recherches en victimologie, de nouvelles lois, pratiques ou projets destinés à améliorer le sort des victimes d'infraction. Au Royaume-Uni, la première Charte des Victimes a été publiée par l'équivalent du Ministère de l'Intérieur le 22 février 1990.

1. Adoptés le 16 décembre 2005 par la Résolution 60/147 de l'Assemblée Générale, également connus sous l'intitulé « Principes Van Boven et Bassiouni ».

Chapitre 8. Organisations et personnes, le rôle des autorités

8.1. Traits communs à tous les systèmes

262. La Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions invite les Etats à « proposer ou favoriser la mise en place de services spécifiquement axés sur l'aide aux victimes, et appuyer les travaux des organisations non-gouvernementales [ONG] qui portent assistance aux victimes » (paragraphe 5.1). Le rôle des autorités dans le soutien des services d'assistance aux victimes est déterminant et ne doit donc pas être négligé par les Etats membres.
263. A cet égard, le Groupe juge important de souligner le besoin de services généraux regroupant l'ensemble des services de soutien psychologique, social et matériel et d'information des victimes et opérant à l'échelon national. En fonction de la taille du pays, une démarche de promotion du développement local des services pourra également être nécessaire ; le « modèle idéal » variera par conséquent d'un pays à l'autre.
264. Le Groupe soutient aussi le principe énoncé dans la Recommandation (2006) 8 sur la nécessité de disposer à la fois de services d'aide généraliste et de centres spécialisés afin de répondre de manière adéquate aux besoins de toutes les victimes.
265. En outre, quel que soit le type d'organisation mis en place – organisation non-gouvernementale, organisme public de compétence nationale ou seulement locale –, il est par principe essentiel que cette organisation soit adéquatement financée et soit efficace. En cas de problèmes de financement et de restrictions budgétaires, la priorité devrait être clairement donnée à la fourniture de services aux victimes plutôt qu'à toute autre forme d'intervention.
266. Le Groupe souligne combien il importe de dynamiser le système d'assistance afin d'assurer que les services fournis évoluent avec les besoins des victimes, par exemple en recueillant et en analysant leurs appréciations à l'aide d'enquêtes de satisfaction ou en faisant effectuer le suivi de leurs besoins par les services d'assistance eux-mêmes.
267. Enfin, le Groupe rappelle la nécessité pour les Etats membres de « promouvoir, aider et, dans la mesure du possible, financer ou faciliter la collecte de fonds pour la recherche en victimologie »¹, notamment par le

biais de la coopération internationale dans le domaine de la recherche et de la collecte de données.

268. Divers systèmes d'aide aux victimes existent dans toute l'Europe, le plus souvent sur le modèle d'un organisme public ou d'une organisation non-gouvernementale, en fonction de l'histoire, de la culture, de la législation et du point de départ de chaque pays, avec de légères différences dans les structures juridiques et sociales.
269. Le système en place au Royaume-Uni repose sur le modèle non-gouvernemental et s'appuie sur une forte tradition de travail en réseau.
270. Le modèle suisse confie à l'échelon local (cantons) la responsabilité d'assurer le soutien nécessaire.
271. Le système néerlandais confie aux ONG (qui sont chargées d'un certain nombre d'autres responsabilités et d'autres missions) la tâche d'exécuter des fonctions statutaires au nom de l'Etat.
272. L'organisme public suédois (agence pour l'indemnisation des victimes) finance et promeut les activités de diverses ONG.
273. Des systèmes régionalisés s'appuyant sur une structure nationale de coordination travaillant en coopération étroite avec les centres locaux existent dans un certain nombre de pays comme l'Estonie – où, conformément à la loi sur l'aide aux victimes, 25 « coordinateurs » formés sont chargés de mettre en place un réseau de bureaux locaux dans l'ensemble du pays – mais aussi la Bulgarie, la Belgique et la Norvège.

8.2. Rôle particulier et relation des ONG avec l'Etat

274. Le Groupe note l'importance du rôle des ONG pour défendre le point de vue des victimes lors de l'élaboration des politiques gouvernementales, ainsi que le rôle qu'elles jouent dans la fourniture des services et l'aide aux victimes.
275. Leur indépendance et leur liberté de plaider sont la garantie de leur efficacité et de leur aptitude à influencer sur les décisions gouvernementales. Le Groupe souligne que, là où ont été créées des ONG indépendantes, on a pu observer des progrès plus rapides dans le développement des politiques et des services consacrés aux victimes. Des organisations représentant les victimes et cherchant à influencer sur les décisions que prennent les pouvoirs publics en ce domaine ont été créées dans un certain nombre de juridictions et se sont révélées un atout réel pour le développement des services d'assistance aux victimes.

1. Voir le paragraphe 17 de la Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infraction.

276. La coordination et la coopération entre les services mis en place par les pouvoirs publics et les organisations non-gouvernementales, là où ils coexistent, constituent un élément essentiel de l'efficacité de l'assistance aux victimes.
277. La Recommandation (2007)¹⁴ sur le statut juridique des organisations non-gouvernementales en Europe encourage la création d'ONG, définit des principes généraux en la matière et invite les gouvernements à reconnaître officiellement les ONG.
278. Le financement et le soutien de l'Etat sont aussi un aspect important du bon fonctionnement des ONG. Un équilibre doit être trouvé entre l'étendue du soutien apporté à ces organisations et le maintien de leur indépendance, qui est nécessaire pour assurer que ces organisations remplissent au mieux leur rôle de défense des victimes.

Chapitre 9. Modes alternatifs de règlement des différends et codes de conduite

9.1. Médiation

279. Le Groupe juge important d'attirer l'attention sur les modes alternatifs de règlement des différends car de tels moyens extrajudiciaires, et plus particulièrement la médiation, peuvent intéresser les victimes.
280. La médiation, en tant que mesure permettant de dévier de la voie judiciaire, constitue en soi une véritable voie de recours non-pénale et c'est pourquoi le Groupe a décidé d'aborder cette question.
281. La Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions aborde au paragraphe 13 la question de la médiation et rappelle que « l'intérêt des victimes devrait être considéré dans sa globalité et avec prudence au moment de la prise de décision d'une médiation ainsi que dans le processus de médiation. Il conviendrait de tenir dûment compte non seulement des bénéfices potentiels mais aussi des risques potentiels pour la victime » et que les États devraient encourager l'adoption de normes claires pour protéger les intérêts des victimes : « ces normes devraient notamment porter sur la capacité des parties à donner leur libre consentement, sur les questions de confidentialité, sur l'accès à une source indépendante d'information, sur la possibilité de se retirer de la procédure à tout moment et sur la compétence des médiateurs »¹.
282. La médiation peut prendre des formes différentes : il peut s'agir par exemple d'une médiation communautaire, d'une médiation-conciliation de quartier ou d'une médiation au niveau d'un foyer.

1. Voir aussi les Recommandation (1998) 1 sur la médiation familiale, Recommandation (99) 19 sur la médiation en matière pénale, Recommandation (2001) 9 sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées, Recommandation (2002) 10 sur la médiation en matière civile, et sur les trois lignes directrices adoptées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) visant à améliorer la mise en œuvre des recommandations existantes concernant la médiation en matière pénale (CEPEJ (2007) 13), la médiation familiale et en matière civile (CEPEJ (2007) 14), et les modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées (CEPEJ (2007) 15).

283. L'objectif est dans tous les cas de réunir avec leur consentement les deux parties, la victime et l'auteur de l'infraction, sous le contrôle et avec l'aide d'un médiateur.
284. Cette procédure donne à la victime la possibilité de jouer un rôle actif dans la réparation du préjudice, d'exprimer librement son point de vue, d'exercer un contrôle sur le résultat et d'évaluer dans quelle mesure l'auteur de l'infraction reconnaît effectivement sa culpabilité.
285. Les autres avantages de la médiation renvoient clairement aux principes mentionnés plus haut à propos de l'accessibilité aux recours et du risque de victimisation secondaire. La médiation, en effet, est un processus plus rapide et moins coûteux qu'une procédure judiciaire ; elle autorise une plus grande flexibilité et est souvent moins stressante que l'environnement judiciaire, ce qui réduit le risque de victimisation secondaire (sauf dans les cas où l'auteur de l'infraction refuse d'appliquer l'accord de médiation).
286. La décision de mettre la victime directement en présence de l'auteur de l'infraction, dans une situation de liens étroits entre les deux personnes, doit être soigneusement réfléchie car la médiation est inappropriée dans certains cas où le consentement de la victime risque de n'être pas entièrement volontaire.
287. En Belgique, une procédure de médiation locale a été mise en place comme alternative à la procédure judiciaire dans le cas des infractions mineures. Le médiateur local, travaillant sur la base d'un accord entre les parties, soumet un rapport au magistrat chargé des médiations locales.
288. En Albanie, la Fondation albanaise pour la résolution des conflits et le règlement des différends mène des activités visant au rétablissement des victimes de la traite des êtres humains. Ce type de médiation, avec la participation des victimes et de leur famille, vise à promouvoir l'acceptation et la réintégration des femmes dans leur famille et dans leur environnement social.
289. En Slovaquie, le Groupe note que, depuis 2004, les victimes peuvent bénéficier de l'aide d'un réseau de médiateurs présents dans tout le pays et spécialement formés au traitement des questions civiles.
290. Un autre exemple intéressant de bonne pratique concerne les accidents collectifs : le droit français offre la possibilité d'opter – lorsque la responsabilité de l'auteur de l'infraction est établie et que celui-ci est solvable – pour un règlement à l'amiable² au lieu d'une procédure judiciaire afin d'éviter les délais et les différences de traitement entre dossiers. Dans ce cas, un comité de suivi est mis en place sous l'égide du procureur dans un but de concertation ; ce comité réunit les compagnies d'assurance, les associa-

2. Voir par exemple les affaires *AZF* ou *Ville de Strasbourg – Château de Pourtalès*.

tions de victimes, les services d'assistance aux victimes, les avocats et tout autre acteur important. Le comité de suivi établi d'un commun accord les protocoles d'indemnisation, des procédures d'expertise facilitant et garantissant l'indemnisation à l'identique de toutes les victimes.

9.2. Codes de conduite

291. Le Groupe souligne également l'intérêt des codes de conduite et invite les Etats à élaborer et diffuser de tels codes.
292. L'exemple du code de conduite néerlandais pour le traitement des demandes d'indemnisation de préjudices corporels mérite d'être souligné. Conçu par les associations de victimes, les compagnies d'assurance et le principal organe consultatif néerlandais en ce domaine avec la participation d'universitaires, ce code a essentiellement pour but d'aider les victimes mais sert également de « lignes directrices » aux assureurs de responsabilité civile « lors de la définition des procédures internes et comme outil de référence pour le contrôle de la qualité ». Le code synthétise les pratiques exemplaires de traitement des demandes d'indemnisation de préjudices corporels sous la forme d'une vingtaine de principes.
293. Le Groupe espère que cette initiative se répétera et sera étendue à d'autres juridictions.

Chapitre 10. Suivi et conclusions

294. Les conclusions et recommandations du Groupe de spécialistes sur les voies de recours pour les victimes d'infractions (CJ-S-VICT) sont reproduites ci-dessous comme étant celles du Comité européen de coopération juridique (CDCJ).
295. Les normes existantes devraient être promues et diffusées, en particulier :
- ▶ la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE n° 116) ;
 - ▶ la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) ;
 - ▶ la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) ;
 - ▶ la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) ;
 - ▶ la Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions, qui devrait être communiquée non seulement aux ministères concernés mais aussi aux ONG et aux autres organes pertinents¹ ;
 - ▶ la Recommandation (2002) 5 sur la protection des femmes contre la violence ;
 - ▶ les Lignes directrices sur la protection des victimes d'actes terroristes (adoptées par le Comité des Ministres le 2 mars 2005).
296. Au vu des instruments précités et en anticipation des actions de promotion qui seront prises, le CDCJ ne recommande pas à ce stade l'élaboration d'un instrument juridique spécifique sur les voies de recours en matière de justice non-pénale.
297. Le CDCJ souligne néanmoins l'importance de développer des activités appropriées de formation et de sensibilisation afin de donner plein effet à ces normes existantes.
298. Le présent rapport, qui contient des exemples de bonnes pratiques, devrait être diffusé auprès des acteurs essentiels du système de justice civile et administrative et des services d'aide aux victimes.
299. Le CDCJ appelle à la mise en œuvre d'activités de sensibilisation destinées à souligner le fait que, si les victimes sont aujourd'hui reconnues dans le système

1. Les dispositions de la Recommandation relatives aux voies de recours non-pénales devraient être mises en œuvre, en particulier la section 7 sur le « Droit à un accès effectif à d'autres voies de recours », la section 8 sur l'« Indemnisation accordée par l'Etat » et la section 9 sur les « Assurances ».

de justice pénale et dans les sphères sociales, elles demeurent confrontées à une absence de reconnaissance des systèmes judiciaires civil et administratif. Les voies de recours autres que les voies pénales font défaut dans les systèmes classiques de protection des victimes et le CDCJ considère important que ces systèmes englobent également les voies de recours civiles, administratives et autres à mettre à disposition des victimes, tel que souligné dans la Recommandation (2006) 8 sur l'assistance aux victimes d'infractions qui traite à sa section 7 du « droit à un accès effectif à d'autres voies de recours ».

300. Les Etats membres devraient publier et diffuser une information sur les droits des victimes dans les procédures civiles et administratives ; les codes de conduite existants, les chartes établies à l'intention des victimes et les brochures focalisant sur les droits des victimes dans les procédures pénales devraient être mises à jour afin d'y inclure les voies de recours non-pénales.
301. Le CDCJ recommande fortement la mise en place d'un mécanisme visant à assurer le versement rapide par l'Etat de l'indemnisation à la victime, le mécanisme public étant ensuite subrogé dans les droits de la victime.
302. S'agissant des victimes du terrorisme et des mécanismes de dédommagement correspondants, le CDCJ insiste sur la nécessité d'encourager le dialogue et les échanges entre l'Etat et les compagnies d'assurance. Le CDCJ souligne également que les besoins de ces victimes ne diffèrent pas de façon significative des besoins des autres victimes d'infractions.
303. En marge de la Journée européenne des victimes du terrorisme (11 mars), la date du 22 février est déjà célébrée dans dans plusieurs pays comme étant la Journée européenne des victimes. Le CDCJ est d'avis que cette date pourrait permettre de mieux faire connaître les travaux récents en matière d'aide aux victimes et les politiques nationales et servir de plate-forme pour le lancement d'initiatives nouvelles.
304. Il conviendrait de mettre en place sur le site Internet du Conseil de l'Europe une page consacrée aux victimes et mettant en valeur les aspects transversaux et pluridisciplinaires de leurs besoins. Cette page permettrait d'accéder facilement aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe (y compris le cas échéant aux exposés des motifs correspondants) et fournirait les adresses et sites Internet des points de contact nationaux, des ONG et des autres acteurs concernés.
305. Afin de mieux sensibiliser le public aux besoins des victimes et de favoriser le développement des pratiques actuelles, il conviendrait aussi d'envisager le lancement d'une campagne spécifique du Conseil de l'Europe, en s'inspirant de campagnes comparables pour lesquelles ont été définis des buts, des objectifs et un message clairs ainsi que des activités et une feuille de route aux fins de la mise en œuvre, avec la participation des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Annexe I. Sélection d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

I. Droits concernés

Les droits engendrant des obligations positives, qui seront traités sont les suivants :

Article 2 – Droit à la vie

1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.
2. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :
 - a. pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;
 - b. pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;
 - c. pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.

Article 3 – Interdiction de la torture

Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Article 4 – Interdiction de l'esclavage et du travail forcé

1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.
2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.
3. N'est pas considéré comme « travail forcé ou obligatoire » au sens du présent article :
 - a. tout travail requis normalement d'une personne soumise à la détention dans les conditions prévues par l'article 5 de la présente Convention, ou durant sa mise en liberté conditionnelle ;
 - b. tout service de caractère militaire ou, dans le cas d'objecteurs de conscience dans les pays où l'objection de conscience est reconnue comme légitime, à un autre service à la place du service militaire obligatoire ;

- c. tout service requis dans le cas de crises ou de calamités qui menacent la vie ou le bien être de la communauté ;
- d. tout travail ou service formant partie des obligations civiques normales.

Article 6 – Droit à un procès équitable

- 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.
- 2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.
- 3. Tout accusé a droit notamment à :
 - a. être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;
 - b. disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;
 - c. se défendre lui même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exige ;
 - d. interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;
 - e. se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.

Article 8 – Droit au respect de la vie privée et familiale

- 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
- 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à

la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Article 13 – Droit à un recours effectif

Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Article 14 – Interdiction de discrimination

La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

II. Obligations positives des Etats

Les obligations positives des Etats envers les victimes, soulignées dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée la Cour¹), peuvent en particulier être examinées selon les catégories suivantes (plusieurs d'entre elles peuvent être en cause dans une affaire donnée) :

- ▶ obligation d'avoir une législation nationale adaptée à la protection des victimes ;
- ▶ obligation de protection ;
- ▶ obligation de mener une enquête effective ; et
- ▶ droits procéduraux tels que droit à une assistance judiciaire gratuite, droit à un recours effectif, droit à une durée raisonnable des procédures (civiles) et droit d'accès à un tribunal (articles 6.1 et 13).

Obligation d'avoir une législation nationale adaptée à la protection des victimes

Dans l'affaire *Vo c. France* (8 juillet 2004), la Cour ayant à connaître d'une affaire de violation du droit à la vie (article 2) à la suite de la mort d'un enfant in utero due à la négligence du médecin, a réaffirmé l'obligation positive des Etats

1. Couvrant également au besoin les décisions de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme.

de veiller à ce que leur législation interne protège comme il convient les droits des personnes. Elle a estimé que l'absence de recours pénal dans le système judiciaire français pour sanctionner l'homicide involontaire ne constituait pas une incapacité de l'Etat à protéger, par le droit, le droit à la vie, car une action en dommages et intérêts devant les tribunaux administratifs en l'absence d'intention de retirer la vie pouvait être considérée comme un recours effectif pour prouver la négligence médicale présumée et obtenir réparation.

Dans l'affaire *A c. Royaume-Uni* (23 septembre 1998), le requérant a été victime, à plusieurs reprises, de mauvais traitements et de violence de la part de son beau-père. La Cour a estimé que le droit interne ne protégeait pas le requérant contre les traitements inhumains et dégradants (article 3), car il permettait (à l'auteur) d'affirmer qu'un tel traitement était un « châtiment raisonnable ».

Dans *X et Y c. Pays-Bas* (26 mars 1985), la Cour a affirmé que la protection du droit dans le cas des violences sexuelles infligées à M^{lle} Y était insuffisante et inefficace. Il convient de noter que la victime était handicapée mentale et incapable de porter plainte elle-même, ce qu'elle était tenue de faire conformément à la loi car elle avait 16 ans. Le père de la jeune fille a porté plainte mais il ne pouvait se substituer à elle et personne n'avait en l'occurrence qualité pour porter plainte. La Cour a statué que les moyens d'obtenir réparation étaient insuffisants, car la protection prévue par le droit civil en cas de méfaits du type de ceux dont M^{lle} Y avait été victime était insuffisante, qu'un effet dissuasif effectif était indispensable en pareil cas et qu'il ne pouvait exister qu'en vertu de dispositions de droit pénal et que le Code pénal ne comprenait pas de dispositions distinctes réprimant les avances sexuelles faites à des handicapés mentaux. Le Code pénal offrait donc une protection insuffisante et cette absence de moyens adéquats d'obtenir réparation était l'un des facteurs qui avaient conduit la Cour à conclure que l'intégrité physique et morale de M^{lle} Y, telle que consacrée à l'article 8 concernant le droit à la vie privée, avait été violée.

La Cour a de nouveau sanctionné l'absence de protection suffisante par le droit interne dans l'affaire *Siliadin c. France* (26 juillet 2005) dans laquelle la requérante était entièrement dépendante et astreinte à accomplir un travail forcé sans rémunération. Il a été statué que l'Etat avait failli à son obligation positive, inhérente à l'article 4², d'assurer une protection tangible et effective contre les pratiques interdites par cet article et auquel la requérante avait été soumise, car seule une réparation civile avait été prévue et les dispositions pénales en vigueur à l'époque n'avaient pas assuré à la requérante, qui était mineure, une protection concrète et effective contre les actes dont elle avait été victime.

2. Article 4 – Interdiction de l'esclavage et du travail forcé :

1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.
2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.

Obligation de protection

Dans l'affaire *Osman c. Royaume-Uni* (28 octobre 1998), Ahmed Osman se sentait menacé par le comportement de son instituteur. Plusieurs incidents avaient été signalés et les autorités avaient pris des mesures à la suite de ces incidents mineurs. A l'issue cependant d'une fusillade, Ali Osman est décédé et Ahmed Osman a été blessé. La Cour a conclu que les autorités n'avaient pas failli à leur obligation positive de protéger la sécurité physique et la vie garanties à l'article 2. La police avait respecté la présomption d'innocence et rien ne prouvait que les mesures qui auraient pu être prises par les forces de police (comme l'affirmaient les requérants) auraient en réalité produit le résultat voulu.

Dans l'affaire *Kontrova c. Slovaquie* (31 mai 2007) suite au décès des enfants de la requérante, tués par son défunt mari, la Cour a souligné que la police avait failli à plusieurs obligations découlant du droit interne, destinées à protéger la vie. La Cour a réaffirmé que la première phrase de l'article 2, paragraphe 1, comporte une obligation pour les Etats non seulement d'éviter les actes intentionnels et illégaux pouvant entraîner mort d'homme, mais également de prendre les mesures appropriées à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction.

Dans l'affaire *Z et autres c. Royaume-Uni* (10 mai 2001), les autorités locales étaient au courant des mauvais traitements infligés aux quatre enfants depuis des années (depuis 1987) mais n'avaient décidé de placer les enfants qu'en 1992. La Cour a estimé que l'Etat avait failli à l'obligation positive d'assurer aux intéressés une protection suffisante contre tout traitement inhumain et dégradant (article 3), car malgré les preuves en abondance que les requérants avaient été victimes de mauvais traitements pendant plusieurs années de la part de leurs parents et malgré les moyens dont il disposait, l'Etat n'avait pris aucune mesure effective ni mesure de protection pour mettre un terme à cette situation. A noter que dans *D.P et J.C c. le Royaume-Uni* (10 octobre 2002) la Cour a conclu à l'absence de violation car il n'avait pu être prouvé que l'autorité locale était informée des mauvais traitements infligés aux enfants par leur beau père.

Dans l'affaire *McGlinchey et autres c. Royaume-Uni* (29 avril 2003), la Cour a réaffirmé l'obligation positive des Etats d'administrer les soins médicaux requis lors de l'exécution d'une peine privative de liberté (conformément à l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants énoncée à l'article 3). Judith McGlinchey était toxicomane et nécessitait, alors qu'elle était en prison, des soins spéciaux. Les soins médicaux dont elle a bénéficié en prison ont toutefois été jugés insuffisants. Voir également *Bati et autres c. Turquie* (3 juin 2004), où la Cour a déclaré que les personnes vulnérables, telles que les mineurs, avaient droit à la protection de l'Etat en vue de garantir que les conditions de détention sont conformes à la dignité humaine.

Dans l'affaire *López Ostra c. Espagne* (9 décembre 1994), la Cour a conclu que l'Etat n'avait pas pris les mesures environnementales nécessaires pour protéger le droit de la requérante au respect de son domicile et de sa vie privée et familiale conformément à l'article 8. Une station d'épuration de déchets située à proximité du domicile de M^{me} López Ostra avait occasionné des dommages environnementaux pendant plusieurs années ainsi que des problèmes de santé à la famille López Ostra. Malgré les conditions prévues dans la législation nationale, par des mesures de protection de l'environnement, les autorités locales n'avaient pas pris les mesures nécessaires.

Obligation de mener une enquête effective

Dans l'affaire *Scavuzzo Hager c. Suisse* (7 février 2006), à la suite du décès dû à la consommation de drogue et à l'état de santé fragile du jeune homme arrêté par des policiers, la Cour a rappelé que l'obligation de protéger le droit à la vie (article 2), associée à l'obligation positive des Etats, énoncée à l'article 1^{er}, de respecter les droits de l'homme et de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention implique de mener une enquête officielle et effective même pour les situations, comme c'est le cas en l'occurrence, dans lesquelles il n'a pas été établi que la mort avait été provoquée par un agent de l'Etat. En outre, la Cour a noté que les autorités avaient classé l'affaire au seul motif que le niveau d'intoxication aurait de toute façon provoqué la mort, sans savoir si le recours à la force, même s'il n'avait pas entraîné mort d'homme en soi, aurait pu provoquer ou accélérer le décès. Pour être effective, l'enquête aurait dû porter sur cette question.

Dans l'affaire *Dündar c. Turquie* (20 septembre 2005), à la suite du décès pour des raisons inconnues du fils du requérant, les enquêteurs n'ont pas réussi à réunir les preuves nécessaires pour trouver les responsables. La Cour a conclu que les autorités n'avaient pas mené une enquête adéquate et effective à la suite du décès du fils du requérant, comme l'exige l'article 2 de la Convention. Elle a précisé que cette obligation ne se limitait pas aux affaires dans lesquelles il était évident que la mort était causée par un agent de l'Etat.

Dans l'affaire *Assenov et autres c. Bulgarie* (28 octobre 1998), La Cour a pour la première fois statué qu'il y avait eu violation des aspects procéduraux de l'article 3. Un des requérants était âgé de 14 ans quand il a été arrêté par la police. Ses allégations de mauvais traitement subis aux mains de la police ne pouvant être prouvées en l'absence d'une enquête approfondie et effective par les autorités nationales compétentes, la Cour a estimé que l'absence d'enquête adéquate constituait une violation de l'article 3 de la Convention.

Droits procéduraux

Assistance judiciaire gratuite

Dans l'affaire *Airey c. Irlande* (9 octobre 1979), la requérante voulait obtenir un jugement de séparation de corps afin de quitter un mari abusif, ce qui représentait une procédure civile complexe devant la Haute Cour (High Court) d'Irlande. Toutefois, en l'absence d'assistance judiciaire, elle n'avait pas les moyens de se faire représenter.

La Cour a statué que dans le contexte d'un litige civil, le droit de toute personne de saisir une cour ou un tribunal pour défendre ses droits et obligations de caractère civil (article 6, paragraphe 1) pouvait parfois obliger l'Etat à prévoir l'assistance d'un homme de loi lorsque cette assistance se révélait indispensable pour avoir effectivement accès à une juridiction, soit parce que la représentation juridique était rendue obligatoire, soit en raison de la complexité de la procédure ou de l'affaire.

Dans l'affaire *McVicar c. Royaume-Uni* (7 août 2002), la Cour a réaffirmé les principes précédemment énoncés dans l'affaire *Airey*, estimant en l'espèce que - contrairement à l'affaire *Airey* - la complexité de la procédure ne justifiait pas une représentation juridique. Le requérant devait se défendre lui-même dans une action en diffamation engagée contre lui. La loi de 1988 sur l'aide judiciaire (Legal Aid Act 1988) empêche les parties à une procédure en diffamation de bénéficier d'une assistance judiciaire et M. McVicar n'avait pas les moyens de payer les honoraires d'un avocat. Toutefois, pendant une partie de la procédure devant la Haute Cour (High Court), le requérant avait bénéficié de conseils juridiques et les règles concernant la procédure étaient claires.

Droit à un recours effectif

Dans l'affaire *Dündar c. Turquie* (20 septembre 2005), précitée, la Cour a estimé que le recours effectif de l'Article 13 implique qu'en complément du paiement de l'indemnisation possible, une enquête approfondie et effective soit menée, permettant d'aboutir à l'identification et l'engagement de la responsabilité des responsables, et comprenant un accès effectif pour le requérant (les proches) aux procédures d'enquête. La Cour a estimé qu'en l'absence d'une enquête effective et d'accès aux procédures liées, le droit à un recours effectif à la suite du décès du fils du requérant n'avait pas été respecté, menant ainsi à la violation du droit d'accès à toute autre voie de recours effective, notamment l'indemnisation.

Dans *E. et autres c. Royaume-Uni* (26 novembre 2002), les requérants avaient été victimes de sévices alors qu'ils étaient enfants et engagé une action civile en négligence. Ils avaient toutefois retiré leur requête sur les conseils d'un avocat pour qui leur action ne pouvait aboutir compte tenu de la jurisprudence nationale en vertu de laquelle les autorités locales ne pouvaient être accusées de

négligence parce qu'elle n'avaient pas réussi à retirer de leur foyer les victimes de sévices et de négligence. La Cour a conclu que les requérants n'avaient pas les moyens d'obtenir une décision confirmant leurs allégations, à savoir que les autorités locales ne les avaient pas protégés contre un traitement inhumain et dégradant (article 3 et article 13 combinés). La Cour a statué de façon identique dans d'autres affaires de nature semblable (*Z. et autres c. Royaume-Uni* précité).

Dans l'affaire *Kontrova c. Slovaquie*, précédemment mentionnée, la Cour a réaffirmé qu'en cas de violation de l'article 2 – qui est une des dispositions les plus fondamentales de la Convention – la réparation de préjudices non pécuniaires (prononce de juste satisfaction, reconnaissance de la souffrance, de stress, de l'anxiété et de la frustration) comme moyen de réparer de façon appropriée le dommage non pécuniaire découlant de la violation, devrait en principe figurer au nombre des voies de recours possibles. En l'espèce, un tel recours n'était pas offert à la requérante et la Cour avait en conséquence conclu à une violation de l'article 13.

Dans *Doğan et autres c. Turquie* (29 juin 2004), la violation du droit de toute personne de jouir paisiblement de ses biens (article 1^{er} du Protocole n° 1) et le fait que le projet de législation sur l'indemnisation du préjudice subi du fait d'actes de terrorisme n'était pas en vigueur constituaient un élément de la violation du droit à un recours effectif. Les requérants avaient été expulsés de chez eux par la force et leurs biens avaient été détruits. Aucune indemnité ne leur a été accordée car les responsables n'ont pu être identifiés faute d'enquête efficace.

Il convient en outre de noter que la décision ultérieure sur la recevabilité de la requête de *Aydın İçyer c. Turquie* (Requête n° 18888/02) indiquait que les autorités avaient pris plusieurs mesures, et notamment adopté la loi du 27 juillet 2004 sur l'indemnisation, en vue de remédier au problème et d'offrir un recours effectif aux personnes qui se voyaient refuser l'accès aux biens qu'elles possédaient dans leur village.

Dans l'affaire *McGlinchey et autres c. Royaume-Uni*, précédemment mentionnée, la Cour a conclu que dès lors qu'il n'existait pas de mécanisme permettant de faire examiner la qualité des soins apportés et offrant la possibilité d'obtenir une indemnisation, il y avait eu violation de l'article 13. La Cour a conclu qu'aucune action en négligence ne pouvait prospérer devant les juridictions civiles lorsque le comportement incriminé n'avait provoqué ni préjudice corporel ni dommage psychologique.

Droit à une durée raisonnable des procédures civiles et pénales

Dans l'affaire *Sitkov c. Russie* (18 avril 2007), le requérant, qui avait introduit une requête en dommages et intérêts contre le service des huissiers (qui n'avait pas pris les mesures voulues pour trouver et saisir les biens auprès de la compagnie d'assurance qui n'avait pas versé le montant réclamé par le requé-

rant), s'était plaint de la durée de la procédure (de 1998 à 2002) qui était allée au delà du raisonnable, ce que la Cour a reconnu, estimant que si cette situation était due dans une mesure décisive à la procédure de contrôle en révision, la question proprement dite débouchait sur la constatation d'une violation au titre de l'article 6, paragraphe 1.

Dans l'affaire *Marszal c. Pologne* (14 décembre 2004) la durée de la procédure (de 1994 à 2001) concernait les procédures civile et pénale et, notant la complexité de l'affaire dans la mesure où la procédure civile était liée à la procédure pénale, la Cour n'en a pas moins estimé que cette complexité ne justifiait pas la durée globale de la procédure et a conclu à une violation de l'article 6, paragraphe 1. L'affaire portait sur une demande d'indemnisation et de réintégration de la requérante qui avait été licenciée et faisait parallèlement l'objet d'une accusation au pénal, en raison d'opérations financières frauduleuses. Si l'affaire était complexe, lors de la procédure, rien n'avait été fait pendant assez longtemps, ce qui avait rallongé la procédure.

Droit d'accès à un tribunal

Dans l'affaire *Ciorap c. Moldova* (19 juin 2007), la Cour a noté que le requérant s'était vu refuser le droit d'accès à une juridiction, car les autorités publiques n'avaient pas tenu compte de son droit d'être exonéré d'un droit de greffe dû à la nature de sa plainte, indépendamment de sa capacité à payer. Le droit interne prévoyait une exonération des droits de greffe pour les actions concernant la réparation des dommages subis en raison de coups et blessures ou d'autres dommages à la santé (l'action portait sur des tortures présumées).

Dans l'affaire *Osman c. Royaume-Uni*, précédemment mentionnée, la Cour a aussi conclu que l'application d'une règle d'exclusion pour protéger la police contre une action en justice fondée sur la négligence équivalait à une restriction injustifiable du droit des requérants d'avoir accès à un tribunal (article 6, paragraphe 1).

Annexe II. Indemniser les victimes du terrorisme

Réflexions préliminaires, notamment sur le rôle des assurances

Professeur Bernhard A. Koch¹

I. Introduction

Les remarques qui suivent s'appuient sur des recherches antérieures dont les résultats ont été publiés en 2004² et 2006³. Les conclusions de ces études comparatives aideront à évaluer les régimes d'indemnisation qui existent actuellement dans leur contexte national, ce qui peut donner des indications pour l'élaboration et l'évaluation de modèles futurs.

Les assurances jouent un rôle essentiel dans ces régimes de réparation, c'est pourquoi les remarques ci-après soulèveront à cet égard quelques questions fondamentales à examiner plus en détail.

Cela dit, une réserve importante doit néanmoins être faite d'emblée : avant même d'aller plus loin dans l'analyse, il apparaît clair dès le début qu'il n'existe pas de modèle idéal, convenant à toutes les juridictions. Les différences entre les systèmes juridiques, leur culture en matière d'indemnisation, la diversité politique et sociétale, les spécificités des marchés des assurances, et jusqu'aux contraintes budgétaires nationales, doivent être prises en considération lorsque l'on veut déterminer la mesure dans laquelle d'éventuelles lignes directrices peuvent être appliquées à la conception d'une solution individuelle valable pour un pays donné, et cela est encore plus vrai pour un régime harmonisé visant une multitude de pays.

1. European Centre of Tort and Insurance Law, Autriche. Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

2. B.A. Koch (ed.), *Terrorism, Tort Law and Insurance* (2004, dans la suite : *Etude ECTIL*).

3. B.A. Koch, *Indemniser les victimes du terrorisme*, CDCJ-BU (2006) 19 (http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%20E9ration_juridique/comit%20E9s_directeurs/cdcj/cj%20Ds%20vict/CDCJ-BU%20_2006_%2019%20f%20-%20Rapport%20ECTIL%20F2.pdf) ; par la suite : *Rapport au CDCJ*).

II. Définir le terrorisme

Toute amélioration des régimes de réparation existants, a fortiori l'élaboration d'un nouveau modèle, seront pour y parvenir confrontés à la tâche difficile consistant à définir le terrorisme. Un grand pas en avant serait donc fait si l'on pouvait s'entendre pour l'avenir sur une définition harmonisée, encore qu'il ne faille pas se montrer trop optimiste, sur la faisabilité de cette tâche, le seul point commun des efforts entrepris jusqu'ici pour y parvenir étant l'absence de réussite⁴.

Toute définition (comme le terme l'indique) réduira le champ des mesures législatives ou autres qui s'inspireront d'elle, comme on a pu le voir dans le passé, avec des formules définissant le terrorisme qui visaient principalement à restreindre le régime d'indemnisation au lieu de décrire le phénomène lui-même. Quoi qu'il en soit, une définition harmonisée pourrait au moins circonscrire un terrain commun et il serait alors plus facile de délimiter les cas où l'on s'en écarterait, ce qui améliorerait aussi la comparabilité des divers modèles. Mais plus le degré d'harmonisation recherché est élevé, plus la définition doit être précise (et moins les pays ont de marge de manœuvre admissible pour s'en écarter).

Critères

Si l'on revient sur les définitions déjà utilisées, les éléments clés à prendre en considération, également pour un concept futur, comprennent :

La motivation de l'acte terroriste

Dans le passé toutes les définitions sans exception incluaient les actes à motivation politique tels que les attentats dirigés contre un État particulier ou ses représentants, mais aussi souvent, de façon plus générale, contre certaines formes de société. Il n'est pas certain que les motifs purement religieux puissent également être pris en compte, encore que cela soit probablement moins douteux depuis le 11 septembre. En revanche, il est beaucoup plus difficile de dire si, par exemple, des écologistes fanatiques devaient être considérés comme des terroristes s'ils commettaient un crime comparable par sa nature et ses conséquences aux attentats inspirés par des motifs politiques.

Moyens utilisés par le(s) terroriste(s)

Dans un passé récent, l'aspect le plus important de ce point concernait les armes et autres moyens capables de provoquer une destruction massive. Une

4. OCDE Liste de critères visant à définir le terrorisme dans une perspective d'indemnisation (<http://www.oecd.org/dataoecd/55/3/34065616.pdf>), p. 2. Voir aussi le tableau de définitions à l'annexe II de ce document.

question cruciale était (et est toujours) de savoir si les armes CBRN⁵ ou ADM⁶ devraient être incluses. Naturellement, s'il y avait utilisation d'une bombe « sale », l'acte commis ne serait pas moins un acte terroriste que si c'était une bombe classique, même si la bombe « sale » est exclue de la liste par définition. Toutefois, les restrictions du régime de réparation peuvent s'appliquer (ou l'on peut faire relever le cas des dispositions applicables dans des scénarios de guerre), ce qui rend la réaction (ou plutôt l'absence de réaction) à de tels attentats plus prévisible.

Portée géographique de l'attentat (zone cible visée et zone cible effective)

Les limites géographiques jouent un rôle pour des questions transfrontières telles que la compétence ou le choix de la loi applicable, mais aussi du fait du champ généralement limité des régimes d'indemnisation des États ; qui pour certains ne s'appliquent qu'aux actes terroristes commis sur leur territoire ou aux victimes qui sont leurs ressortissants. Une limitation quelque peu étrange de ce type a été introduite à la suite du 11 septembre dans la législation des États Unis, où un acte terroriste doit “avoir été commis par un individu ou des individus agissant pour le compte d'une personne étrangère ou d'un intérêt étranger”⁷ (ce qui, naturellement, exclut complètement les victimes de l'attentat d'Oklahoma, par exemple, et constitue une fois de plus une discrimination contre elles).

Compte tenu de telles restrictions, il sera essentiel de déterminer si, par exemple, un attentat commis dans un pays contre l'ambassade d'un État étranger représentant la cible ultime est également considéré comme un incident couvert par le régime de cet État, ou s'il devrait (cumulativement ?) relever du régime de l'État hôte.

Conséquences préjudiciables de l'attentat

Cet élément peut être subdivisé en deux aspects, à savoir le type de dommage causé et l'étendue totale (ou l'ampleur) de la perte.

Pour ce qui est du premier aspect, un régime d'indemnisation peut être prévu pour les conséquences de dommages corporels ou de décès exclusivement, ou peut couvrir en plus (ou exclusivement) les dommages matériels. Un problème spécial à cet égard est de savoir si l'interruption d'activité et les pertes connexes affectant non l'intégrité physique des personnes mais la viabilité des entreprises ou de l'ensemble de l'économie seront prises en considération. En

5. Chimiques, biologiques, radiologiques, et nucléaires.

6. Armes de destruction massive.

7. 15 U.S.C. § 6701 (the Terrorism Risk Insurance Act), sec. 102 (1) (A) (iv). Cette limite peut relever du « Terrorism Risk Insurance Revision and Extension Act of 2007 » (H.R. 2761) si cette loi est adoptée.

outre, d'autres dommages ne touchant pas l'individu, comme les atteintes à l'environnement, peuvent également être en jeu.

Quant au second aspect susmentionné, un système de réparation peut exiger une certaine perte minimum ou (ce qui est plus probable) fixer un montant maximum d'indemnisation, que ce soit par victime, par événement, par année, ou dans une combinaison de ces limitations, qui sont naturellement liées aux ressources disponibles pour couvrir ces pertes. Mais si l'on choisit d'introduire des plafonds, leur application dans les cas où il y a plus d'un sinistre doit être définie explicitement.

La liste de l'OCDE

L'OCDE a publié une liste de critères⁸ visant à définir le terrorisme dans une perspective d'indemnisation, et proposé essentiellement ce faisant un modèle qui satisferait aux conditions indiquées précédemment. Outre les éléments énumérés ci-dessus, la liste comporte aussi des aspects liés à l'assurabilité et au recours possible à d'autres moyens d'indemnisation. Toutefois, non seulement la proposition n'est pas obligatoire, mais elle est en elle-même très ouverte⁹. Elle permet des écarts dans une mesure qui semble sacrifier l'objectif d'une norme uniforme à l'applicabilité universelle, ce qui dans le cas de la définition du terrorisme signifie en fait l'absence totale de normalisation. Il est vrai néanmoins que la liste contribue utilement à établir une définition plus précise à partir de son catalogue de critères.

Autres problèmes de définition

Même si une définition du terrorisme était proposée, il faudrait définir aussi ce qu'est un attentat terroriste isolé par opposition à une série d'attentats. Comme on a pu le voir dans le cas du 11 septembre, il était essentiel, pour les polices d'assurance couvrant le World Trade Center (WTC), de savoir si les avions qui ont percuté les tours jumelles constituaient deux événements distincts ou bien un seul¹⁰. Des problèmes de ce type se poseront toujours lorsque se produiront deux actes terroristes similaires (ou davantage) apparemment liés, et non seulement dans le temps¹¹. Si les assureurs peuvent trouver des solutions

8. Voir note 4, page 76.

9. Il est dit dans son préambule que « cette liste est fournie à titre indicatif et peut être adaptée par les différentes parties concernées à des conditions de marché, un cadre réglementaire ou des objectifs d'action publique spécifiques; reconnaissant que certains pays pourront souhaiter prendre d'autres critères en considération, pour aider à distinguer le terrorisme d'autres types d'infractions ».

10. Voir *SR International Business Insurance Company Ltd. versus World Trade Center Properties, LLC, et al.*, 467 F.3d 107 (2nd Cir. 2006).

à de telles difficultés en prévoyant des clauses appropriées dans leurs polices, les législateurs devraient eux aussi employer un langage clair pour définir les plafonds et autres limitations lorsqu'ils rédigent des lois concernant les victimes du terrorisme.

Cela est vrai aussi lorsqu'il s'agit de distinguer les actes de guerre,¹² et ce qui est particulièrement délicat compte tenu du fait que les victimes du terrorisme se voient parfois accorder des prestations qui avaient été prévues initialement pour les victimes de guerre.¹³

III. Droit de la responsabilité délictuelle

Comme cela a été expliqué ailleurs¹⁴, le droit de la responsabilité délictuelle classique ne pose aucun problème lorsqu'il s'agit d'identifier une ou plusieurs personnes responsables pour indemniser les pertes causées par les actes terroristes – ce sont après tout, à cet égard, des auteurs « modèles » d'infractions, comme tous les malfaiteurs qui se vantent même de leurs actions au lieu de les nier. Les difficultés commencent à un stade qui échappe au droit de la responsabilité délictuelle, lorsqu'il s'agit de recueillir les sommes attribuées comme indemnités sur la base de la responsabilité civile.

Ces difficultés risquent toutefois d'avoir une incidence sur la responsabilité civile, si l'on cherche des payeurs de substitution qui – à part le fait qu'ils ont financièrement les reins solides – ne sont pas responsables de manière aussi évidente compte tenu de leur implication indirecte (éventuelle).¹⁵ Cela dit, tant que l'on applique des critères bien établis pour résoudre de tels cas, il est inutile de reconsidérer les choses sur le plan interne ou d'intervenir d'un point de vue international. On peut craindre cependant que les caractéristiques exceptionnelles d'un attentat terroriste risquent d'inciter les juges et les législateurs à réagir à leur tour de manière tout aussi exceptionnelle¹⁶, ce qui peut conduire à des distor-

11. Penser, par exemple, aux quatre bombes qui ont frappé le métro londonien en juillet 2005.

12. Cf., par exemple, D. Everett, « The 'War' on Terrorism: Do War Exclusions Prevent Insurance Coverage for Losses Due to Acts of Terrorism? » 54 *Alabama Law Review* (2002) 175.

13. Par exemple France et Italie : B.A. Koch dans le *Rapport au CDCJ* (*supra* note 3, page 75) II.C.2.(a) (ii) et (iii).

14. B.A. Koch dans le *Rapport au CDCJ* (*supra* note 3, page 75) II.A.1 et 4.

15. Cf. B.A. Koch dans le *Rapport au CDCJ* (*supra* note 3, page 75) II.A.3 avec d'autres références.

16. Ce n'est pas seulement une crainte – on a déjà pu observer un comportement étrange de ce type à la suite du 11 septembre ; que l'on songe à l'intervention ridicule du législateur autrichien qui plafonnait la responsabilité de l'Etat pour déficience de la sécurité dans les aéroports à un million d'euros : Voir B.A. Koch, « Liability for Acts of Terrorism under Austrian law », in *Etude ECTIL* (*supra* note 2, page 75) 5 (no. 54 et sqq.).

sions de la responsabilité civile (indépendamment des violations évidente du principe d'égalité).¹⁷

S'il y a lieu de faire des ajustements lorsque l'on compare les différentes législations sur la responsabilité délictuelle en Europe, c'est dans les cas limites où certains pays sont prêts à franchir la ligne et à tenir les compagnies aériennes pour objectivement responsables du détournement de leurs avions, alors que, par exemple, d'autres le refusent¹⁸. En particulier (mais pas seulement) dans les cas où le terrorisme touche l'aviation internationale, il n'est pas satisfaisant que la diversité existante contraigne les victimes à essayer d'obtenir réparation dans un forum commercial.

IV. Régimes d'assurance

Développements après le 11 septembre

L'attaque du WTC et les événements qui ont suivi ont marqué de façon permanente le marché de l'assurance, bien que les choses se soient quelque peu calmées depuis. Aussi bien les assurances de première partie que les assurances responsabilité civile ont été touchées.

Les assureurs spécialisés en responsabilité se sont surtout inquiétés des modifications imminentes ou du moins attendues dans le domaine du droit de la responsabilité délictuelle, touchant en particulier l'assurance responsabilité civile potentielle de leurs clients¹⁹. Les turbulences qu'a connues l'assurance aviation depuis l'attaque du WTC en est un bon exemple²⁰.

17. Une lecture essentielle dans ce contexte est M. Shapo, « Compensation for Terrorism: What We Are Learning », 53 *DePaul Law Review* (2003) 805, qui dit entre autres (p. 817) : « Mis à part les aspects calamiteux sur le plan national des attaques, on a le droit de se demander si un employé de bureau, à la vue d'un avion arrivant sur lui au quatre-vingt-dix-septième étage de la Tour nord a éprouvé une plus grande terreur que l'automobiliste qui voit une voiture en sens inverse franchir la ligne médiane et, pendant quelques mètres, littéralement voler sur lui. Il semble raisonnable de penser que, pendant leurs derniers instants, les victimes des Tours n'ont pas réfléchi à l'affront que représentait pour la communauté nationale une attaque de leur patrie mais plutôt à leur propre sort. Il est clair que d'un point de vue purement statistique, le nombre annuel de morts par accident aux Etats-Unis est sans commune mesure avec celui des attentats. Qui plus est, si l'on considère le 11 septembre du point de vue des victimes, il n'est pas évident que l'atrocité de leur mort ait été pire, qualitativement que celle des plus de 90 000 de leurs compatriotes tués dans des accidents en 2001. »

18. Cf. B.A. Koch, « Comparative Analysis of Liability for Acts of Terrorism », dans *l'Etude ECTIL* (*supra* note 2, page 75) 282 (no. 35 et sqq.).

19. La responsabilité à l'égard des passagers des compagnies aériennes et des clients d'autres secteurs est restée quantifiable.

Pour ce qui est des assurances de première partie, l'assurance-vie et l'assurance-maladie étaient apparemment moins problématiques²¹ que la couverture du risque de dommages matériels et d'interruption d'activité, ce qui n'est pas surprenant car la perte potentielle dans la première catégorie est restée la même, tandis qu'elle a considérablement augmenté dans les deux derniers types d'assurance, non seulement par son ampleur.

Une comparaison de la situation existant dans les pays visés montre toute une gamme de solutions possibles pour s'adapter à cette perception modifiée du risque de terrorisme. Certains pays ne sont pas intervenus du tout, d'autres l'ont fait dans une mesure plus ou moins grande, par exemple en aidant les assureurs à se regrouper pour répartir le risque²².

Critères d'assurabilité

Le point de départ, pour l'élaboration de tels modèles, a été le même partout, cependant : les critères usuels d'assurabilité ne sont pas liés aux particularités locales, les différences (éventuelles) n'apparaissent que lors de l'évaluation du risque à l'aide de ces critères.

L'étude de l'OCDE a résumé les conditions de l'assurabilité comme suit :

- ▶ « *la capacité d'évaluation des dommages* : la probabilité et la gravité de ces derniers devraient être quantifiables;
- ▶ *le caractère aléatoire* : le moment de la survenance de l'événement assuré devrait être imprévisible au moment de la souscription de la police et la survenance elle-même devrait être indépendante de la volonté de l'assuré;
- ▶ *la mutualisation du risque* : de nombreuses personnes exposées à un aléa donné devraient pouvoir être regroupées pour former une communauté du risque au sein de laquelle ce dernier serait partagé et diversifié;

20. Voir, par exemple, « Insurability of Terrorism Risk », in : OCDE (ed.), *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries* (2005) 29 (39-40) ; E. Hoeven, « Current State of the Coverage for War and Terrorism Risks in the Aviation Sector », in OECD (ed.), *Catastrophic Risks and Insurance* (2005) 73.

21. C. Lahnstein, « Liability Insurance for Acts of Terrorism? » dans *l'Etude ECTIL* (*supra* note 2, page 75) 252 (no. 3) ; OCDE (ed.), *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries* (2005) 76-77. Mais voir les problèmes des Etats-Unis en ce qui concerne l'indemnisation des travailleurs décrite par la *Workers' Compensation Terrorism Reinsurance Pool Feasibility Study* produite par les Tillinghast and Reinsurance businesses of Towers Perrin (accessible à l'adresse http://www.towersperrin.com/tp/getwebcachedoc?webc=TILL/USA/2004/200404/WC_Terr_Pool_Study.pdf).

22. Voir B.A. Koch/St. Strahwald, « Compensation Schemes for Victims of Terrorism », dans *l'Etude ECTIL* (*supra* note 2, page 75) 260 ; id. dans le *Rapport au CDCJ* (*supra* note 3, page 75) II.B.

- ▶ *la tarification* : pour qu'un risque soit assurable, il faut que les assureurs privés puissent fixer une prime correspondant au risque qu'elle couvre (prime 'adéquate et équitable d'un point de vue actuariel')...²³ ».

Au moins à première vue, certains de ces points semblent être problématiques pour ce qui est du risque de terrorisme, ne serait-ce qu'après le 11 septembre: la probabilité d'un attentat a apparemment augmenté, et l'éventail des scénarios imaginables peut empêcher maintenant toute évaluation ex ante des dommages potentiels.

Catastrophes naturelles et terrorisme

Ces problèmes semblent proches de ceux qui se posent lors de l'évaluation des risques de catastrophes naturelles²⁴, contre lesquels il est cependant facile de s'assurer, du moins pour le moment²⁵. Reste ouverte la question de savoir si les aléas naturels sont tellement plus faciles à modéliser, comme le prétendent les assureurs²⁶. Bien qu'ils se produisent « au hasard et sans intention »²⁷, le risque ne semble pas différer tellement du risque terroriste, même si ce dernier est évidemment déclenché par des actes intentionnels: lors de l'évaluation de la probabilité d'un tel attentat, le caractère aléatoire de l'occurrence et le caractère arbitraire de la cible semblent néanmoins être comparables. On peut certes avancer que les catastrophes naturelles surviennent généralement dans des zones géographiques pouvant être déterminées à l'avance, tandis que les terroristes tendent à changer le lieu de leurs actions de manière imprévisible. Cela n'est cependant pas tout à fait vrai – la nouvelle dimension des pertes catastrophiques dues à des événements extrêmes dans des zones prédisposées aux risques ont pris les assureurs par surprise malgré la prévisibilité de ces événements, comme ce fut le cas des ouragans sans précédent dans l'Atlantique est. Les terroristes

23. OCDE (ed.), *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries* (2005) 30. Voir aussi les onze critères d'assurabilité énumérés (et catégorisés) dans Swiss Re (ed.), *Innovating to Insure the Insurable*, Sigma No. 4/2005, 5-6.

24. Cf. D. Lakdawalla/G. Zanjani, *Insurance, Self-Protection, and the Economics of Terrorism* (RAND Working Paper July 2004) 1, qui soutient que les « causes profondes des problèmes de tarification et de capacité sur le marché de l'assurance terroriste ressemblent à celles des autres marchés des catastrophes ».

25. Il reste à voir comment le marché de l'assurance réagira à l'expérience acquise ces dernières années avec des catastrophes naturelles plus fréquentes et plus dramatiques, apparemment déclenchées par le changement de climat. La modélisation des risques a déjà été modifiée en conséquence.

26. Voir aussi H. Kunreuther/E. Michel-Kerjan, « Insurability of (Mega-)Terrorism Risk: Challenges and Perspectives », in OCDE (ed.), *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries* (2005) 119 et sqq. (en particulier le tableau de la page 122).

27. W. Schaad, *Terrorism: Dealing with the New Spectre* (Swiss Re Focus Report, 2002).

tendent à choisir des cibles qui attireront fortement l'attention des médias, ainsi il est fort peu probable qu'ils bombardent le Sahara, ce qui permet de penser qu'il y a au moins quelque possibilité de resserrer l'éventail des zones à risque.

Ce qui est nettement différent, en revanche, c'est le degré de conscience du risque dans l'esprit de ceux auxquels sont proposés des produits d'assurance: Il est beaucoup plus probable que les personnes vivant au voisinage d'un cours d'eau ou dans une zone d'ouragans ou d'avalanches prennent une assurance de première partie que les résidents d'une agglomération pouvant être la cible de terroristes, bien que le degré de risque puisse être comparable, ce qui pose des problèmes de choix²⁸. « Sur différents marchés de l'OCDE où la souscription d'une assurance n'est pas obligatoire, les taux de souscription d'assurance contre le risque terroriste demeurent faibles, laissant des secteurs importants de l'économie financièrement vulnérables à d'éventuelles attaques »²⁹. Les souscripteurs potentiels d'assurance contre les risques de terrorisme ont moins d'incitations (et même moins de possibilités) de prendre des mesures de précaution contre les dommages qui leur sont infligés par des terroristes, tandis que les propriétaires de maisons dans une zone inondable tendront davantage à envisager de modifier le rez-de-chaussée de leur habitation (malgré cependant des problèmes de risque moral).

Il est évident aussi que la modélisation des risques a une tradition beaucoup plus ancienne dans le domaine des catastrophes naturelles³⁰. « Par rapport aux modèles de catastrophes naturelles, ceux du terrorisme n'en sont encore qu'à leurs balbutiements »³¹. Toutefois, les premiers ont dû eux aussi s'adapter profondément après des événements majeurs tels que les ouragans Andrew ou Katrina,³² de sorte que leur avance n'était pas si grande après tout, compte tenu en particulier du fait que les premiers travaux de modélisation du terrorisme à des fins d'assurance après le 11 septembre ne sont pas partis de rien, mais ont pu tirer parti du savoir-faire acquis avec d'autres phénomènes de grande ampleur³³.

28. Cf. H. Kunreuther/E. Michel-Kerjan (*supra*, note 26, page 82) 108 (116-117) ; American Academy of Actuaries (ed.), *P/C Terrorism Insurance Coverage: Where Do We Go Post-Terrorism Risk Insurance Act?* (2004) 13-14.

29. OCDE (ed.), *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries* (2005) 20, 41-42 (avec des exemples des marchés allemand et des Etats-Unis).

30. Y. Tatge, *A Brief History of Catastrophe Risk Modeling*, <http://www.converium.com/2112.asp>.

31. P. Knutson, « Terror Risk in Uncertain Times », in : *The Review – Cedant's Guide to Renewals 2004*.

32. Voir, par exemple, R. Murnane, *Science, Catastrophe Risk Models and Insurance*, <http://www.geotimes.org/feb07/comment.html>. Malheureusement pour les bureaux de modélisation, les deux types de modèles ont demandé des recherches intensives en même temps, car non seulement Al Qaïda, mais le temps aussi ont fait preuve d'une activité inattendue ces dernières années.

Même si l'on voyait une ligne de séparation nette entre l'assurabilité des catastrophes naturelles et le risque terroriste, un régime d'indemnisation mis au point pour ce dernier ne serait pas obligatoirement en contradiction avec un régime déjà en place pour les premières, et inversement. Bien que l'on puisse se demander dès le départ dans quelle mesure des cas aussi exceptionnels justifient réellement un traitement exceptionnel, le principe d'égalité exige, dans l'hypothèse où ils le justifient, que de tels risques pour l'ensemble de la société soient traités de manière équilibrée, du moins si on les compare au niveau national.

Assurer le risque terroriste aujourd'hui – le rôle de l'État

Avant d'examiner l'assurabilité du risque terroriste dans l'optique d'aujourd'hui, il importe de répéter que les principaux problèmes concernent essentiellement les dommages aux biens matériels et les interruptions d'activité, alors que les secteurs de l'assurance vie et de l'assurance maladie semblent être moins touchés³⁴ (on ne tient cependant pas compte, ce faisant, des dommages potentiellement considérables que causeraient des attentats CBRN, qui du fait de leur seule ampleur ne peuvent guère être couverts par le secteur et sont donc généralement exclus).

Comme il a également déjà été indiqué, même pour les risques de dommages aux biens matériels et à l'activité, « la situation du marché de l'assurance contre le risque terroriste s'est nettement améliorée »³⁵, une fois amortie la première onde de choc du 11 septembre : les nombreuses recherches stimulées par cet événement ont fourni aux assureurs des outils beaucoup plus sophistiqués pour traiter le risque terroriste. Avec le soutien de l'État, pas nécessairement fondé sur une planification préalable approfondie, mais déclenché sous l'impulsion du moment, les assureurs ont pu ensemble mettre en place des moyens plus importants pour faire face aux nouveaux défis, ce qui a été facilité par le fait qu'il n'y a pas eu d'attentat terroriste d'envergure comparable depuis 2001.

Malgré ces développements, aucun assureur ne peut encore à lui seul absorber les conséquences d'un événement de grande ampleur, qu'il s'agisse d'une catastrophe naturelle ou d'un attentat terroriste d'envergure³⁶. Dans un cas comme dans l'autre, l'État devra toujours intervenir de nouveau pour soutenir les

33. Cf. G. Woo, *The Viability of Terrorism Risk Modeling: A Five-Year Retrospective*. Il est toutefois encore difficile de dire jusqu'à quel point l'industrie souhaite réellement tenir compte des conclusions de ces travaux ; cf., par exemple, une lettre de 2006 de l'American Academy of Actuaries au Groupe de travail du Président sur les marchés financiers, publiée à l'adresse http://www.actuary.org/pdf/casualty/tris_042106.pdf.

34. *Supra*, note 23, page 82.

35. OCDE (ed.), *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries* (2005) 40 avec de plus amples détails.

victimes, en particulier celles qui ne sont pas assurées. Comme dans le cas des aléas naturels, cependant, cela n'est pas entièrement satisfaisant, surtout si les avantages indirects tels que les indemnités d'assurance sont déduits des montants versés par l'État, ce qui décourage pour commencer les personnes à risque de souscrire des polices d'assurance. C'est déjà là un argument en faveur du regroupement des capacités des assureurs privés et de l'État au lieu de les laisser comme payeurs concurrents aux yeux des victimes potentielles.

Un autre argument dans ce sens concerne la tarification des produits d'assurance: plus un risque est incertain, plus les primes que demanderont les assureurs pour couvrir la perte imprévisible seront élevées³⁷. Cela risque d'un autre côté d'être d'une prudence excessive a posteriori et de procurer aux assureurs des bénéfices inattendus, ou au contraire entraîner leur faillite si leurs prévisions étaient trop optimistes. Dans les circonstances, de telles inefficacités ne peuvent être évitées en dernier recours que si l'État intervient en s'engageant à atténuer les conséquences extrêmes découlant d'événements exceptionnels, bien que le secteur des assurances ait la possibilité de partager de façon interne les risques qui ne sont pas des risques extrêmes. Un bon exemple de solution de ce type est le pool français de réassurance GAREAT dans lequel les assureurs ont réuni des ressources s'élevant à 2,2 milliards d'euros en 2007 pour les dommages matériels et l'interruption d'activité, avec la garantie de l'État d'intervenir en cas de pertes dépassant ce montant par l'intermédiaire de la CCR³⁸. D'un autre côté, Comme on a pu le voir avec l'exemple allemand d'EXTREMUS, même un pool d'assurance conçu spécifiquement pour le risque terroriste a des difficultés à survivre sur le marché si l'État ne fournit pas de garantie suffisante, ce qui est au moins une des raisons pour lesquelles la demande du produit est restée faible compte tenu de la couverture limitée disponible.³⁹

Dans le triangle victime – assureur – État, c'est généralement ce dernier qui est le mieux informé sur les menaces terroristes actuelles⁴⁰. De plus, c'est également lui qui est chargé de prévenir les attentats et qui est responsable d'adapter

36. Voir, par exemple, les données sur le marché indépendant du terrorisme aux Etats-Unis et sa capacité au premier trimestre de 2007 publiées par Marsh : <http://global.marsh.com/news/articles/terrorism/documents/StandaloneUpdateQ1-2007.pdf>. La capacité maximum d'un seul assureur est indiquée comme se situant entre 500 million et 1 milliard de dollars, à comparer aux 19,6 milliards versés par les assureurs après le 11 septembre (http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9087/index1.html).

37. Voir la lettre de l'American Academy of Actuaries mentionnée à la note 33, page 84.

38. Voir B.A. Koch dans le Rapport au CDCJ (*supra* note 3, page 75) II.B.2.(a) (i).

39. OECD (ed.), *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries* (2005) 41: « En Allemagne, sur les 40 000 compagnies d'assurance remplissant les conditions pour assurer le risque terroriste au titre d'Extremus, seules 1100, soit environ 2,75%, avaient effectivement conclu un contrat avec l'assureur à la fin de 2004. »

ses mesures en fonction des circonstances⁴¹. L'État semble donc, du point de vue juridique et économique, être la solution la moins coûteuse pour éviter des dépenses⁴² et joue donc un rôle majeur dans la répartition des dommages causés par les terroristes⁴³.

En cas de dommages corporels, l'État assume déjà cette tâche dans une très large mesure : dans les pays où la sécurité sociale joue un rôle non négligeable dans le financement de la réparation du préjudice causé aux victimes (ce qui est le cas au moins dans tous les pays européens), les besoins les plus immédiats des victimes sont déjà pris en charge, de sorte que la question de savoir qui supportera les dommages est renvoyée au niveau secondaire d'éventuelles actions en recours.

Cela ne doit pas minimiser les avantages des assurances privées, bien au contraire: le secteur de l'assurance est suffisamment souple pour s'adapter aux changements et évolutions à court terme, non seulement en ajustant les primes aux besoins exacts de ses clients en fonction de pertes potentielles dont la probabilité peut être évaluée de façon très précise. D'un autre côté, l'État sera toujours en retard sur l'évolution du marché, et du fait de sa portée beaucoup plus large, n'importe quel modèle mis au point à ce niveau devra nécessairement être simplifié et généralisé, ce qui exclut les circonstances particulières des victimes individuelles à la fois ex ante et ex post. Les primes et indemnités des assureurs seront déterminées par le marché, tandis que les contributions à des systèmes étatiques et les indemnités qu'ils verseront ne refléteront pas nécessai-

40. Le fait que des parties importantes de ces informations sont généralement secrètes est également un obstacle important à la modélisation du risque: cf. la lettre de l'American Academy of Actuaries mentionnée à la note 33, page 84.

41. Il y a une « symétrie de la non-information sur le risque entre les assurés et les assureurs, où l'Etat est la partie la plus informée » : H. Kunreuther/E. Michel-Kerjan (*supra*, note 26, page 82) 121. On peut se demander là encore si cela est si différent de la situation des aléas naturels, où l'on peut suspecter que l'Etat devrait au moins en savoir plus sur les menaces actuelles et les mesures préventives à prendre contre elles, par exemple sur la fiabilité des barrages et digues contre les inondations causées par un ouragan. Il en va de même pour les avalanches – la préparation et l'ouverture des pistes pour les skieurs individuels est une tâche dont s'acquittent généralement des commissions dont les membres sont clairement responsables devant l'Etat.

42. Voir E. Hoeven, « Current State of the Coverage for War and Terrorism Risks in the Aviation Sector », in OCDE (ed.), *Catastrophic Risks and Insurance* (2005) 73, 79 : « Si les services de renseignement de l'État sont incapables, avec toutes les ressources dont ils disposent, de prévenir un attentat ADM, il ne faut pas attendre de l'industrie de l'aviation qu'elle supporte le poids de tels actes. »

43. Voir OCDE (ed.), *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries* (2005) 69-70, 72, sur les diverses modalités de l'intervention possible de l'Etat ; voir aussi D. Jaffee, « The Role of Government in the Coverage of Terrorism Risks », *ibid.* at 189 et sqq.

rement les déterminants économiques réels, a fortiori une fiabilité actuarielle quelconque.

Des problèmes liés aux mécanismes du marché peuvent même être causés par l'intervention de l'État, par exemple si ce dernier exige que ses ressortissants recherchent une couverture préalable, du moins dans une certaine mesure. Une telle assurance obligatoire faussera inévitablement l'équilibre de l'offre et de la demande, mais elle peut contribuer de façon importante à rendre le risque terroriste assurable en premier lieu: après tout, si le nombre des participants à un pool de risques augmente du fait d'obligations légales, les contributions individuelles à ce pool seront inférieures à ce qu'elles seraient autrement, mais le total rassemblé dépassera très probablement le montant qu'une souscription individuelle pourrait jamais atteindre.

La participation à un régime d'assurance au lieu de la couverture directe des pertes semble certainement avantageuse pour un État souhaitant éviter le « dilemme du Samaritain » : si l'on annonce que l'État, au bout du compte, finira toujours par payer la note, ne serait-ce que par un effort spécial, ceux qui courent un risque ne seront guère incités à prévoir eux-mêmes une couverture (par exemple en contractant une assurance)⁴⁴.

Il ne faudrait toutefois jamais oublier qu'il peut sembler facile de faire de l'État le payeur par défaut, voire le payeur principal, mais même lorsque l'on a les reins financièrement solides, il y a des limites – après tout, c'est l'argent des contribuables qu'il faut recueillir à un moment où à un autre (pas nécessairement, il est vrai, à l'avance), et – ce qui est même plus important – il ne peut être affecté à autre chose (par exemple des mesures de protection contre d'autres menaces, peut-être plus grandes encore).

Un moyen éventuel de limiter des dépenses publiques excessives dans ce domaine uniquement serait de limiter les subventions de l'État à une période définie ex ante-, en particulier dans les situations de marché où les assureurs privés n'ont pu mettre eux-mêmes en place de système qui fonctionne. Certaines des actions de l'État après le 11 septembre, par exemple, ont été limitées de cette manière, ce qui n'a fait que réveiller un marché atone⁴⁵.

V. Conclusions

Lorsque l'on compare les divers modèles d'indemnisation des victimes du terrorisme de différents pays, il est essentiel de regarder le tableau d'ensemble au

44. Voir OECD (ed.), *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries* (2005) 42.

45. Voir D. Jaffee, « The Role of Government in the Coverage of Terrorism Risks », in OCDE (ed.), *Terrorism Risk Insurance in OECD Countries* (2005) 204-205.

lieu d'un aspect particulier de manière isolée. C'est toujours l'interaction des régimes de réparation qui compte.

Vue sous cet angle plus général, la situation en France semble être très favorable aux victimes du terrorisme: pour les dommages corporels, un fonds de garantie (FGTI) prend en charge les frais médicaux et dépenses supplémentaires, et un régime d'auto-assurance facultatif couvrant les « accidents de la vie » offre aux particuliers un moyen bon marché de souscrire une autre assurance sur le marché. En ce qui concerne l'assurance des biens, le pool GAREAT est en mesure de maintenir le marché de l'assurance viable même pour les risques majeurs, tandis que les risques de masse sont maintenant également couverts par un régime comparable.

En Angleterre, le régime du Pool Re a réussi à cumuler des fonds couvrant l'interruption d'activité causée par des terroristes même sur la base d'une couverture « tous risques » (y compris le risque nucléaire). Les dommages matériels sont couverts un régime d'indemnisation de l'État, qui est même complété maintenant par un autre fonds de bienfaisance pour les pertes moins importantes et l'assistance provisoire.

L'Espagne a elle aussi un système d'indemnisation à plusieurs niveaux, couvrant les dommages corporels à la fois par un régime général d'indemnisation des victimes d'infractions pénales et par un régime conçu pour le cas particulier des attentats terroristes. Les dommages matériels sont régis par un modèle de type assurance, bien que – là encore – il y ait un important soutien de l'État.

Comme on peut le constater, ces régimes apparemment efficaces et assez complets ont tous été mis en place dans des pays ayant malheureusement une expérience assez longue du terrorisme, ce qui est un argument supplémentaire pour se montrer plus optimiste quant au développement de modèles d'indemnisation également dans d'autres pays qui viennent tout juste de commencer à envisager un.

Quel que soit le système choisi, il ne devrait pas constituer une solution singulière pour les victimes du terrorisme uniquement ni être incompatible avec d'autres modèles d'indemnisation dans le pays considéré. A commencer par le droit de la responsabilité délictuelle, il ne faudrait pas inventer d'obligations pour prévoir une garantie contre les terroristes si d'autres situations sont traitées de façon beaucoup plus généreuse. Un régime de responsabilité objective n'a de sens que si des risques comparables sont couverts de façon comparable, ce qui est vrai en particulier (mais pas uniquement) des infractions. Après tout, pourquoi devrait-il y avoir une différence, du point de vue des survivants à indemniser, selon que quelqu'un a voulu tuer une personne parce que celle-ci représentait un État plutôt que pour des motifs personnels ? Pourquoi les victimes d'accidents de masse ou d'accidents de la circulation ne devraient-elle pas béné-

ficier d'une protection égale à celle des victimes tout aussi nombreuses d'un attentat terroriste provoquant exactement les mêmes dommages corporels⁴⁶ ?

Revenant à la comparaison des divers régimes nationaux, il est difficile de dire lequel l'emporterait de façon évidente dans le concours du meilleur modèle international. En fin de compte, chaque régime de réparation dépend de son champ d'application prévu, du régime national de sécurité sociale, du marché de l'assurance privée, de la culture en matière d'indemnisation, ainsi que d'autres facteurs nationaux (tels que l'idée de solidarité nationale inspirant de nombreuses mesures en France au-delà du terrorisme). Un simple calcul de tête suffit à montrer de façon frappante qu'un futur modèle (qu'il soit national ou international) ne fonctionnera très probablement pas sans au moins un soutien initial de l'État, en particulier pour les pertes importantes, car c'est ce que l'on a observé dans tous les pays dont les régimes d'indemnisation semblent être efficaces.

46. Voir note note 17, page 80.

**Direction générale
des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex**

www.coe.int/justice

