

N° 283

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 2 avril 1988
Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 1988

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes

Par M. Jean-Pierre BAYLE,

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldagués, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Mudrelle, Pierre Merti, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sénat : n° 224 (1987-1988)

Traité et conventions - Indemnisation - Terrorisme.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : une convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 24 novembre 1983	3
Première partie - L'origine et le contenu de la convention européenne du 24 novembre 1983	4
A - La genèse de la convention	4
1°) L'élaboration de la présente convention	4
2°) Un double but	5
B - Le régime minimal d'indemnisation des victimes d'infractions violentes	5
1°) Le champ d'application du système de dédommagement ...	5
2°) Le contenu du régime de dédommagement	6
C - La coopération internationale en matière d'information et d'assistance	7
Seconde partie - L'approbation par la France du texte proposé ...	9
A - Les raisons du délai d'approbation par la France de la convention, entrée en vigueur le 1er février 1988	9
1°) Le contexte général de mise en oeuvre de la convention ...	9
2°) La compatibilité entre la législation française et les dispositions conventionnelles	10
B - Les conditions d'approbation et d'application de la convention par la France	11
1°) Les réserves et déclarations devant assortir l'approbation française	11
2°) Les conditions techniques de mise en oeuvre de la convention en France	12
C - Les commentaires de votre rapporteur : le bien fondé de la ratification proposée	13
Les conclusions de votre rapporteur et de la commission	14

Mesdames,

Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'une convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 24 novembre 1983.

Ce texte tend à répondre aux hypothèses où les victimes d'infractions intentionnelles de violence n'ont pu obtenir réparation du préjudice qui leur a été causé par les voies de droit habituelles, notamment lorsque l'auteur de telles infractions n'a pas été découvert, a disparu ou est insolvable. Il oblige à cette fin les Etats parties à instaurer un système d'indemnisation subsidiaire et partiel financé par des fonds publics, émanant de l'Etat sur le territoire duquel les infractions considérées ont été commises.

La convention proposée prévoit à cet effet un régime minimal de dédommagement et une coopération internationale en matière d'information et d'assistance.

La législation française en matière d'indemnisation des victimes -plus complète que le régime de base prévu par cette convention- permet à la France de procéder à son approbation sans avoir à adopter de nouvelles dispositions en droit français.

Tels sont les deux points sur lesquels votre rapporteur souhaite ici s'arrêter.

*

* *

- PREMIERE PARTIE -

- L'ORIGINE ET LE CONTENU DE LA CONVENTION EUROPEENNE DU 24 NOVEMBRE 1983.

A - La genèse de la convention.

1°). L'élaboration de la présente convention européenne s'inscrit dans le cadre du mouvement qui a conduit, à partir des années 1960, divers Etats membres du Conseil de l'Europe, à mettre en place des régimes de dédommagement des victimes sur fonds publics, dans les cas où l'indemnisation ne pourrait être assurée à d'autres titres.

Compte tenu de cette évolution, et sur une recommandation, datant de 1974, de la conférence des ministres de la Justice des Etats membres du Conseil de l'Europe, cette organisation a élaboré des principes communs en matière d'indemnisation des victimes d'infractions pénales.

Ces travaux ont débouché, en septembre 1977, sur l'adoption par le comité des ministres du Conseil de l'Europe de la résolution n° 77 (27) "sur le dédommagement des victimes d'infractions pénales" qui arrêtait les principes directeurs en la matière. Ces principes ont toutefois été ensuite modifiés pour tenir compte de la protection sociale des étrangers qui circulent au sein des Etats membres, et notamment des travailleurs migrants.

De son côté, le Parlement européen, dans ses débats des 12 et 13 mars 1981, a souligné que la CEE devrait établir une directive dans ce domaine si le Conseil de l'Europe n'élaborait pas une convention sur la base de la résolution (77) 27.

Ainsi fut créé, en mars 1981, au sein du comité directeur pour les problèmes criminels (CDPC) du Conseil de l'Europe, un comité restreint d'experts qui a préparé la présente convention au cours de deux réunions tenues à Strasbourg en février et septembre 1982. Les négociations ont abouti au cours d'une réunion élargie à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, du 17 au 21 janvier 1983.

Approuvée par le CDPC en avril 1983, adoptée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe en juin 1983, la convention

européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes a ainsi été adoptée et ouverte à la signature à Strasbourg le 24 novembre 1983.

2°). Cette convention poursuit ainsi, sur la base de la résolution (77) 27, un double but :

- harmoniser, sur un plan européen, les principes de base relatifs à l'indemnisation des victimes d'infractions violentes en leur donnant force contraignante : les Etats parties seront tenus de respecter les principes conventionnels en y adaptant, le cas échéant, leur législation et leur pratique administrative ;

- second objectif : assurer une coopération internationale entre les parties en ce domaine, en promouvant notamment le dédommagement des victimes étrangères par l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise et l'assistance mutuelle entre les parties en la matière. Cette coopération était en effet rendue particulièrement souhaitable par la présence de nombreux étrangers sur le territoire des pays européens (travailleurs migrants, touristes, ou étudiants...).

Telles sont les deux séries de dispositions principales que met en lumière l'analyse de la convention qui nous est aujourd'hui soumise.

*

**

B - Le régime minimal d'indemnisation des victimes d'infractions violentes.

Le régime minimal d'indemnisation -n'excluant pas des dispositions nationales plus favorables- auquel les Etats parties s'engagent à se conformer est précisé par les articles 1er à 11 de la convention.

1°). *Le champ d'application du système de dédommagement des victimes sur fonds publics est défini dans les termes suivants.*

- *Ratione materiae*, le régime d'indemnisation s'applique aux infractions : . intentionnelles,

. violentes -sans que cette violence soit nécessairement physique,

. causes directes d'atteintes graves à la vie, l'intégrité corporelle ou la santé de la victime,

. et, naturellement, ne donnant pas lieu à une indemnisation intégrale de la victime à un autre titre.

Compte tenu du caractère subsidiaire du régime de dédommagement prévu par la convention, les victimes d'actes de terrorisme -couvertes, en France, par le système d'indemnisation mis en place en septembre 1986- pourraient, le cas échéant, se prévaloir de ces dispositions.

- *Ratione personae*, les personnes pouvant bénéficier du dédommagement sont: . la victime elle-même,

. les personnes qui étaient à la charge de la victime décédée à la suite de l'infraction.

Cette indemnisation sur fonds publics pourra être accordée même si le délinquant, auteur de l'infraction, ne peut être poursuivi ou puni.

- *Ratione loci*, l'indemnisation repose sur le principe de la territorialité : en vertu de l'article 3 de la convention, le dédommagement sera accordé par l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise.

La convention prévoit ainsi l'extension du dédommagement aux étrangers victimes d'infractions violentes, qu'il s'agisse :

. des ressortissants des Etats parties à la convention, en vertu du principe de réciprocité,

. ou des ressortissants de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, sous réserve qu'ils résident en permanence sur le territoire de l'Etat dans lequel l'infraction a été commise. Expression d'une solidarité internationale envers les victimes, cette dernière disposition - qui fait abstraction du principe de la réciprocité- vise avant tout à protéger les travailleurs migrants.

2°. *Le contenu du régime de dédommagement fait l'objet des dispositions suivantes :*

- L'article 4 énumère les éléments que doit nécessairement couvrir - il s'agit là du dédommagement minimal - l'indemnisation. Il s'agit : des pertes de revenus, des frais médicaux et d'hospitalisation, des frais funéraires, et - dans le cas des personnes à charge - des pertes d'aliments.

- Plusieurs dispositions peuvent toutefois conduire à limiter, réduire ou supprimer le dédommagement.

. L'Etat peut d'abord fixer des limites supérieures et inférieures, en-deça ou au-delà desquelles aucun dédommagement ne sera versé (article 5), ne serait-ce que pour tenir compte des fonds disponibles pour dédommager les victimes. Il convient toutefois de relever que cette disposition conduira inévitablement à des seuils d'indemnisation différents selon les pays.

. La convention prévoit ensuite plusieurs circonstances de réduction ou de suppression du dédommagement :

- en raison de la situation financière privilégiée de la victime (article 7) ;
- en raison du comportement fautif de la victime par rapport à l'infraction ou au dommage causé (article 8) ;
- en raison de l'appartenance de la victime à des groupes terroristes ou de criminalité organisée (article 8) ;
- et dans le cas où l'indemnisation serait contraire à la justice ou à l'ordre public (article 8).

Enfin, afin d'éviter tout cumul de dédommagement, il est précisé (article 9) que les sommes déjà versées par l'auteur de l'infraction ou par d'autres sources pourront être imputées sur l'indemnité accordée sur fonds publics.

*

* *

C - La coopération internationale en matière d'information et d'assistance.

Constituant le second volet de la présente convention, les articles 12 et 13 du texte proposé tendent à assurer une coopération internationale entre les parties.

Ils prévoient une information réciproque sur les lois et règlements en vigueur dans les Etats parties. Les pays contractants s'accorderont mutuellement la plus large assistance dans le domaine d'application de la convention.

Cette coopération reposera sur un réseau d'"*autorités centrales*" nationales, désignées par chaque partie, chargées de recevoir les demandes d'assistance et d'y donner suite.

Enfin, les *articles 14 à 20* de la convention comportent des clauses finales usuelles dans les conventions élaborées dans le cadre du Conseil de l'Europe ; elles n'appellent pas ici de commentaires particuliers.

*

* *

- SECONDE PARTIE -

- L'APPROBATION PAR LA FRANCE DU TEXTE PROPOSE.

A - Les raisons du délai d'approbation par la France de la convention, entrée en vigueur le 1er février 1988.

1^o). Le contexte général de mise en oeuvre de la convention.

Ouverte à la signature le 24 novembre 1983, la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes n'a été -au début 1988- signée que par 10 des 21 Etats membres du Conseil de l'Europe : les Pays-Bas, le Luxembourg, le Danemark, la France, la Grèce, la Norvège, l'Allemagne fédérale, le Royaume-Uni, la Suède et la Turquie.

Parmi ces Etats, trois ont d'ores et déjà accompli les formalités requises d'approbation ou de ratification : les Pays-Bas le 16 juillet 1984, le Luxembourg le 21 mai 1985 et le Danemark le 9 octobre 1987. Ces ratifications ont permis l'entrée en vigueur de la convention, conformément aux termes de son article 15, le 1er février dernier.

L'abstention, à ce jour, de la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe résulte d'abord du fait que nombre de ces Etats - notamment Malte, Chypre, l'Espagne, le Portugal et l'Italie- ne se sont pas jusqu'ici dotés d'une législation interne assurant l'indemnisation des victimes d'infractions violentes prévue par la convention.

De surcroît, parmi les pays qui disposent d'une telle législation, certains Etats ont fait valoir la difficulté d'approuver les dispositions de l'article 3 de la convention faisant abstraction du principe de réciprocité pour son application aux ressortissants étrangers. La R.F.A. a ainsi indiqué qu'elle assortirait sa ratification à venir d'une réserve de réciprocité sur ce point.

Telle est, également, l'une des raisons de l'approbation, relativement tardive, de la France, qui devait en outre assurer la compatibilité nécessaire entre la législation française et les dispositions prévues par la convention.

2°). La compatibilité entre la législation française et les dispositions conventionnelles

L'état du droit français en matière d'indemnisation des victimes permet aujourd'hui de procéder à la ratification de la convention sans qu'aucune disposition nationale nouvelle n'ait à être prise.

Le système d'indemnisation français, qui repose sur les articles 706-3 à 706-15 du Code de procédure pénale, est même plus large et plus complet que le régime minimal de dédommagement prévu par la convention.

Il convenait toutefois de s'assurer :

- de l'achèvement de la législation française en la matière ;
- de son adéquation avec les dispositions de la convention ;
- et du respect d'une certaine réciprocité d'engagements entre les Etats parties.

a) - Sur le premier point, une première loi du 3 janvier 1977 avait organisé un régime d'indemnisation par l'Etat des victimes de préjudices corporels. Mais, ses conditions d'application étant restrictives, plusieurs aménagements successifs sont intervenus.

C'est ainsi que la loi du 8 juillet 1983 a réformé les conditions permettant l'indemnisation du préjudice corporel tandis que la loi du 30 décembre 1985 a supprimé pour les victimes de viols ou attentats à la pudeur l'exigence d'un mois d'incapacité. Il convient enfin de rappeler que le système d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme n'a été définitivement mis au point qu'en septembre 1986.

b) - La législation française est ainsi compatible avec la convention proposée.

Les articles 706-3 à 706-15 du Code de procédure pénale prévoient un recours en indemnité ouvert à certaines victimes de dommages résultant d'une infraction et ils répondent aux exigences de fond posées par la convention. Ils permettent d'allouer à la victime d'une infraction intentionnelle de violence qui a subi de graves atteintes au corps ou à la santé, ainsi qu'aux personnes qui étaient à la

charge de la victime décédée, une indemnité provenant de fonds publics (article 706-3 du code de procédure pénale).

Dans le cadre de la convention, comme dans le cadre de la législation interne, le dédommagement sur des fonds d'Etat ne peut être alloué que dans la mesure où la personne lésée n'a pu obtenir une réparation effective par d'autres sources.

Enfin, les indemnités allouées par les commissions françaises, dont le montant maximal est actuellement fixé à 400 000 F, permettent de couvrir les éléments du préjudice énumérés à l'article 4 de la convention.

c) - Enfin, le respect du principe de réciprocité imposé, pour permettre notamment l'application des dispositions de l'article 3 de la convention, l'élaboration par le gouvernement français de réserves et déclarations dont il compte assortir l'approbation de la convention européenne.

*

* *

B - Les conditions d'approbation et d'application de la convention par la France

1°). Les réserves et déclarations devant assortir l'approbation française

La réserve et les deux déclarations que le gouvernement français entend formuler -et dont le texte même figure dans l'exposé des motifs du présent projet de loi- ont ainsi un double objet : garantir une certaine réciprocité d'indemnisation ; et organiser l'harmonisation requise entre la convention et notre législation nationale.

- La réserve relative à l'article 3a vise à garantir une certaine réciprocité dans l'allocation des dédommagements. Elle précise que la France ne s'engage à accorder une indemnité à un ressortissant d'un Etat partie "que si cet Etat assure, dans les mêmes circonstances de fait, l'indemnisation effective des ressortissants français".

Cette réserve a ainsi pour objet d'inciter les autres Etats européens à indemniser correctement les ressortissants français et à

éviter d'engager notre pays vis-à-vis d'Etats qui n'accorderaient qu'un dédommagement symbolique.

- La déclaration portant sur l'article 3 b vise à rendre cette disposition conforme à l'article 706-15 du Code de procédure pénale. Elle précise à cette fin que seront considérées comme personnes "qui résident en permanence" en France les étrangers titulaires d'une carte de résident ou d'un titre de séjour considéré comme équivalent - par exemple la carte de ressortissant d'un Etat membre de la C.E.E..

- Enfin, une déclaration à l'article 12 vise à faciliter la mise en oeuvre de la convention en France pour les victimes étrangères. Elle indique que les demandes d'indemnités seront examinées par la commission prévue à l'article 706-4 du code de procédure pénale ; la France désigne le "bureau de la protection des victimes et de la prévention" du ministère de la justice en tant qu'autorité centrale chargée de recevoir et de traiter les demandes d'assistance.

2°). Les conditions techniques de mise en oeuvre de la convention en France

Les conditions techniques d'application de la convention en France appellent encore de votre rapporteur les précisions suivantes :

a) - Le délai fixé pour l'introduction des requêtes -prévu à l'article 6 de la convention- sera le délai d'un an indiqué à l'article 706-5 du Code de procédure pénale.

b) - En ce qui concerne la réduction ou la suppression du dédommagement de la victime en raison de son comportement (article 8), la législation française prévoit également que l'indemnisation peut être refusée ou réduite en raison du comportement de l'intéressé lors de l'infraction ou de ses relations avec le coupable.

c) - S'agissant enfin des mesures d'information prévues à l'article 11 et de la coopération internationale qui fait l'objet du titre II de la convention, elles seront également assurées par le bureau de la protection des victimes et de la prévention du ministère de la justice.

*

* *

C - Les commentaires de votre rapporteur : le bien fondé de la ratification proposée

Au terme de cette analyse, rien ne paraît désormais à votre rapporteur s'opposer à l'approbation par la France, assortie de la réserve et des déclarations élaborées par le Gouvernement, de la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes. La législation française est désormais pleinement compatible et va même bien au-delà des dispositions minimales imposées par la convention.

Quant à la critique éventuelle liée au principe de réciprocité -qui aurait pu poser problème au regard de l'article 55 de la Constitution-, elle paraît pouvoir être levée par la réserve et la déclaration que le Gouvernement entend formuler à l'article 3 de la convention.

Ainsi faut-il davantage souligner le bien fondé de l'approbation proposée. La principale innovation apportée par l'application de la convention en droit français résultera, conformément à l'article 3 de la convention, de l'extension de l'indemnisation aux ressortissants étrangers non résidents en France mais qui y sont victimes d'une infraction violente. Le dédommagement était en effet jusqu'ici réservé aux nationaux et aux étrangers résidents.

Cette extension représente un engagement financier difficile à évaluer mais, en tout état de cause, limité puisqu'on ne dénombre chaque année qu'une dizaine de dossiers émanant de ressortissants d'un Etat membre du Conseil de l'Europe non résidents en France.

Cette extension viendra opportunément favoriser les échanges entre Etats européens et constituera une manifestation heureuse de solidarité et d'équité.

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 25 mai 1988, vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'émettre un avis favorable à l'approbation de la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, faite à Strasbourg le 24 novembre 1983.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, faite à Strasbourg le 24 novembre 1983 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 224 (1987-1988)