RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 186/87 *

I — Faits et procédure écrite

Le 11 juin 1982, M. Ian William Cowan, ressortissant britannique, alors en villégiature à Paris, a été victime d'une agression à la sortie d'une station de métro. Il lui a été dérobé 150 FF. Ses agresseurs, qui n'ont pu être identifiés, l'ont jeté à terre avant de prendre la fuite. M. Cowan a été grièvement blessé dans sa chute, subissant une fracture avec écrasement de la deuxième vertèbre lombaire.

L'article 706-3 du code français de procédure pénale dispose, entre autres, que toute personne ayant subi un préjudice résultant de faits volontaires ou non qui présentent le caractère matériel d'une infraction peut obtenir de l'État une indemnité lorsque ces faits ont causé un dommage corporel avec des séquelles d'une certaine gravité, lorsque le préjudice consiste en un trouble grave dans les conditions de vie résultant, entre autres, d'une atteinte à l'intégrité physique et lorsque la personne lésée ne peut obtenir, à un titre quelconque, la réparation effective et suffisante de son préjudice.

L'article 706-13 étend le bénéfice de la garantie d'indemnisation au cas d'infractions commises à l'étranger et relevant de la compétence des juridictions françaises, lorsque la victime est de nationalité française.

Aux termes de l'article 706-15, ne peuvent bénéficier des dispositions prévues par l'article 706-3

« que les personnes qui sont de nationalité française ou celles qui sont de nationalité étrangère et justifient:

— soit qu'elles sont ressortissantes d'un État ayant conclu avec la France un accord de réciprocité pour l'application desdites dispositions et qu'elles remplissent les conditions fixées par cet accord,

— soit qu'elles sont titulaires de la carte dite carte de résident ».

La demande d'indemnisation doit être formée dans un délai d'un mois à compter de la date d'infraction, devant une Commission composée de trois magistrats du siège de la Cour d'appel à caractère de juridiction civile.

M. Cowan a sollicité de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions de Paris l'allocation d'une indemnité de 36 154 FF (150 FF représentant le montant du vol; 11 004 FF au titre de l'incapacité de travail temporaire dont il a été atteint; 25 000 FF en réparation des souffrances, du préjudice d'agrément et de l'incapacité permanente partielle endurés par lui).

* Langue de procédure: le français.

M. Cowan a alors invoqué le principe de non-discrimination visé notamment à l'article 7 du traité CEE. Il a fait valoir que les conditions précitées étaient discriminatoires, et que de telles conditions empêchaient les touristes de se rendre librement dans un autre État membre pour y recevoir des prestations de services. L'agent du Trésor et le ministère public ont répondu que les règles litigieuses assimilaient tous les étrangers résidents aux nationaux, et que le fait de différencier leur cas de celui d'un touriste était conforme au droit communautaire qui subordonne lui-même le séjour des ressortissants d'un État membre dans un autre État membre à des conditions différentes, selon la durée du séjour.

C'est dans ces conditions que la commission d'indemnisation, estimant que son appréciation de la compatibilité du texte litigieux avec le traité supposait une interprétation des règles communautaires eu égard aux impératifs et aux finalités du droit communautaire, a sursis à statuer et a posé à la Cour la question préjudicielle suivante:

« Les dispositions de l'article 706-15 du code de procédure pénale réglementant les cas où un ressortissant étranger, victime en France d'une infraction, peut bénéficier d'une indemnisation par l'État français sont-elles compatibles avec le principe de non-discrimination énoncé, notamment, à l'article 7 du traité? »

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 16 juin 1987.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour, des observations écrites ont été déposées par la partie requérante au principal, M. Cowan, représentée à cette fin par Me M. Renouf, Horsham, Grande-Bretagne, Me P. Jenkinson, Lille, France, et Me L. Misson, Liège, Belgique, par le gouvernement français représenté par M. Guillaume, en qualité d'agent, assisté par M. M. Giacomini, en qualité d'agent suppléant, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Amphoux, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a ouvert la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

II — Observations écrites

M. Cowan remarque préliminairement qu'il est incontestable que les règles françaises litigieuses contiennent une discrimination sur la base de la nationalité, et que c'est uniquement en raison de sa nationalité qu'il ne peut obtenir d'indemnisation.

M. Cowan observe, en premier lieu, concernant le « domaine d'application » du traité, que le tourisme constitue un service au sens des articles 59 et suivants du traité, et que le touriste est le bénéficiaire ou le destinataire de ce service (arrêts de la Cour du 7 juillet 1976, Watson et Belmann, 118/75, Rec. p. 1185, et du 31 janvier 1984, Luisi et Carbone, affaires jointes 286/82 et 26/83, Rec. p. 377).

M. Cowan déduit de l'arrêt Watson et Belmann, précité, que le touriste peut réclamer l'interdiction d'une discrimination si celle-ci constitue une restriction à la libre circulation des personnes. Selon lui, le fait

de ne pas indemniser les touristes pour les préjudices corporels qui leur sont infligés par des délinquants, de la même manière que pourrait l'être un national, constitue un obstacle au libre déplacement des touristes.

En effet, les touristes se déplaceraient plus volontiers vers les pays où leur sécurité est garantie, et s'ils pouvaient bénéficier partout de la même assistance et des mêmes indemnisations que les nationaux, les tarifs des assurances de voyage diminueraient.

Selon M. Cowan, c'est à l'État dans lequel s'est produite l'infraction qu'incombe la mission d'assurer la sécurité non seulement de ses nationaux, mais également de ses visiteurs. Il ajoute qu'en l'espèce les ressortissants étrangers bénéficiaient en France du même régime que les nationaux jusqu'en 1981. Il y aurait donc lieu de constater qu'une situation acquise aurait été remise en question, et ce en dépit de la règle de « standstill » contenue à l'article 62 du traité.

En second lieu, M. Cowan fait valoir que l'indemnisation de son préjudice est, en lui-même, un service au sens des articles 59 et suivants du traité. Il ajoute que la particularité du problème vient de ce que le service ainsi défini serait presté par les pouvoirs publics et, en apparence et superficiellement, gratuitement.

En s'appuyant sur l'arrêt de la Cour du 8 juin 1982, Nungesser (258/78, Rec. p. 2015), il constate que rien n'empêcherait de considérer la prestation d'une personne de droit public comme un service au sens du traité. Si l'article 60 définit les services comme étant « fournies normalement contre rémunération », le problème ainsi soulevé correspondrait au problème du droit d'accès des ressortissants communautaires aux services publics dans un autre État membre. Ce même problème aurait été posé dans les affaires concernant le droit d'accès à l'enseignement, par exemple, l'arrêt de la Cour du 13 février 1985, Gravier (293/83, Rec. p. 593).

Il serait d'ailleurs trop simple de parler d'une prestation à titre gratuit, le touriste en visite dans un pays étranger y dépensant énormément d'argent.

Il ajoute qu'il faut tenir pour principe que pour toute personne subvenant elle-même à son entretien sur le territoire d'un État membre, le bénéfice de tous les services publics doit lui être assuré sans aucune discrimination.

Il irait de soi que l'indemnisation du préjudice corporel ne pourrait être exigée lorsque le droit national de l'intéressé ou un contrat d'assurance lui permettrait d'obtenir une indemnisation satisfaisante.

En conséquence, M. Cowan propose à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle:

« Tout ressortissant communautaire doit pouvoir bénéficier, sans discrimination par rapport aux nationaux, des services publics offerts, même gratuitement, par un État membre à ses nationaux, si ce ressortissant communautaire est en droit de se trouver sur le territoire de cet État membre en qualité de bénéficiaire de services. En conséquence, le touriste victime d'une infraction sur le territoire d'un État membre, pourra revendiquer l'application à son profit de la

législation éventuellement en vigueur dans cet État pour l'indemnisation des victimes, et ce dans les mêmes conditions que les nationaux, sauf s'il peut bénéficier d'une indemnisation soit par le fait de la souscription d'un contrat d'assurance, soit par le fait de l'indemnisation automatique de son préjudice par les pouvoirs publics de l'État dont il est le ressortissant. »

Le *gouvernement français* rappelle, quant au principe de non-discrimination, que, aux termes de l'article 2 du traité, la Communauté économique européenne s'est notamment assigné pour mission de « promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté » et d'éliminer les entraves éventuellement posées à ces activités par les législations et pratiques des États membres.

L'interdiction, selon l'article 7 du traité, de discriminer en raison de la nationalité concernerait notamment la libre circulation des travailleurs. Les règles concernant l'indemnisation par l'État des victimes d'infractions sont des règles de procédure pénale qui restent de la compétence des États membres (arrêt de la Cour du 11 novembre 1981, Casati, 203/80, Rec. p. 2595). Ces règles ne relèveraient pas du domaine d'application du traité, ce qui exclurait que l'article 7 puisse être invoqué.

Au surplus, le système d'indemnisation des victimes d'infractions en cause ne serait pas discriminatoire. Il s'agirait d'un mécanisme de solidarité nationale financé par l'impôt, et donc destiné prioritairement aux Français et aux étrangers résidents. Il serait toutefois ouvert aux étrangers non résidents dans le cadre d'accords de réciprocité. Cette règle serait conforme à la convention du Conseil de l'Europe du 24 octobre 1983, relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, qui a été signée, mais non encore ratifiée par la France et le Royaume-Uni, et qui aurait mis fin aux travaux préparatoires d'une directive en ce domaine.

Quant au prétendu obstacle posé à la libre circulation des personnes, le gouvernement français rappelle que l'article 48 du traité dispose que la « libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté ». Or, M. Cowan se trouverait en séjour touristique. Se référant à l'arrêt de la Cour du 27 octobre 1982 (Morson et Jhanjan, affaires jointes 35 et 36/82, Rec. p. 3723), ce gouvernement fait valoir que, en cette qualité, M. Cowan ne peut se prévaloir ni de l'article 48, ni d'une application directe de l'article 7 au principe de libre circulation, puisque l'article 48 en constitue en ce domaine l'expression spécifique et limite au travailleur le bénéfice de ses dispositions.

Le gouvernement français reconnaît que, selon l'arrêt de la Cour dans les affaires jointes 286/82 et 26/83, Luisi et Carbone, précité, un destinataire de prestations de services (tel un touriste) ne doit pas subir des entraves à sa libre circulation telles que la libre prestation de services au sein de la Communauté s'en trouve affectée. En l'espèce cependant, la législation nationale ne créerait aucune entrave à la liberté de circulation des ressortissants communautaires.

En constatant que l'indemnisation en cause ne constitue pas un flux financier appréhendable par le traité, le gouvernement français propose à la Cour de répondre à la question préjudicielle comme suit:

« Les dispositions de l'article 706-15 du code de procédure pénale, qui dispose que ne peuvent bénéficier d'une indemnisation que les personnes de nationalité étrangère qui justifient:

— soit qu'elles sont ressortissantes d'un État ayant conclu avec la France un accord de réciprocité pour l'application desdites dispositions et qu'elles remplissent les conditions fixées par cet accord,

— soit qu'elles sont titulaires de la carte dite carte de résident,

sont compatibles avec l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité dans le domaine d'application du traité de Rome par l'article 7 dudit traité. »

La *Commission* observe préliminairement que le ressortissant d'un État membre ne peut se prévaloir des dispositions du droit communautaire à l'égard d'un autre État membre que si l'intéressé se trouve dans une situation que ces dispositions entendent protéger. Elle renvoie, à cet égard, aux arrêts de la Cour du 18 juin 1987 (Lebon, 316/85, Rec. p. 2811) et du 13 février 1985 (Gravier, précité). Le ressortissant d'un État membre qui a fait l'objet d'une agression lors d'un séjour sur le territoire d'un autre État membre ne saurait donc se prévaloir de l'article 7 du traité en raison de sa seule qualité de ressortissant communautaire pour prétendre bénéficier, dans les mêmes conditions que les ressortissants du deuxième État, de l'indemnité dont la législation de ce dernier prévoit l'allocation aux victimes d'agressions. Il faudrait encore que l'intéressé se soit trouvé, sur le territoire de l'État de séjour, dans une situation visée par le droit communautaire, qui postule le droit à l'égalité de traitement en la matière.

La Commission constate ensuite, en renvoyant à l'arrêt de la Cour du 23 mars 1982 (Levin, 53/81, Rec. p. 1035), que les dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes et la règle de la non-discrimination en raison de la nationalité, qui en est le corollaire, concernent les ressortissants communautaires en raison de l'activité économique à laquelle ils participent ou souhaitent participer.

Elle met spécialement en évidence, dans cet ordre, la situation envisagée par les articles 59 et suivants du traité, qui concernent le déplacement et le séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière de prestation de services.

A ce propos, la Cour aurait dit pour droit dans son arrêt du 13 janvier 1984 (Luisi et Carbone, précité) que le droit de se déplacer doit être accordé non seulement au prestataire, mais également au destinataire qui se rend dans l'État d'établissement du prestataire, et que, au nombre des destinataires de services appelés à bénéficier des dispositions du traité, on doit notamment compter les touristes.

Ce serait donc la qualité en laquelle M. Cowan a effectué son séjour en France qui déterminerait s'il peut ou non invoquer les dispositions du traité à l'appui de ses prétentions. Il appartiendrait au juge de fond de décider si M. Cowan peut être considéré comme touriste, mais la Commission suppose que tel est le cas.

La Commission constate, en examinant les dispositions nationales en cause, qu'aucune discrimination selon la nationalité ne peut être décelée au détriment des ressortissants

des autres États pour ce qui est des personnes résidant sur le territoire français. Par contre, tandis qu'un français résidant dans un autre État membre et victime d'une agression lors d'un séjour touristique sur le territoire français pourrait bénéficier de l'allocation d'une indemnité, le même bénéfice serait refusé aux ressortissants des autres États membres se trouvant dans la même situation.

Selon la Commission, la signification de la règle de non-discrimination et les conséquences de cette règle sont étroitement fonction de la nature des différentes situations et des objectifs poursuivis par les dispositions que le droit communautaire leur consacre. A cet égard, la Commission distingue entre deux catégories principales de situation, à savoir celle des ressortissants d'États membres qui s'établissent sur le territoire d'un autre État membre en raison de l'exercice d'une activité salariée ou non salariée dans ce dernier État, et celle des ressortissants d'un État membre se rendant dans un autre État membre pour y chercher un emploi, pour y suivre un enseignement professionnel ou encore en qualité de prestataire ou de destinataire de services au bénéfice des articles 59 et suivants du traité.

En ce qui concerne la première catégorie, la Commission observe que la situation du travailleur salarié visé par l'article 48, ou de l'opérateur économique visé par l'article 52, dans le pays d'accueil se caractérise par la stabilité et la permanence. Ces personnes devraient être intégrées dans le milieu social du pays d'accueil avec tous les droits et toutes les obligations qui en découlent.

Eu égard à la deuxième catégorie, la Commission observe que ces personnes restent intégrées dans le milieu de leur pays d'origine. Elles ne pourraient donc pas être considérées comme devant être assimilées et intégrées dans le milieu du pays d'accueil. Pour ce qui est du prestataire de services, l'article 60, alinéa 3, prévoirait uniquement qu'il « peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer à titre temporaire son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants ».

Ainsi, les intéressés ne pourraient se prévaloir que des droits nécessaires pour l'exercice des activités protégées, à savoir tant le droit de séjour correspondant à la durée de l'activité que l'absence de restrictions et de discriminations dans l'application des dispositions qui régissent à des fins économiques l'exercice des activités concernées. Quant aux conditions de séjour, les bénéficiaires ne sauraient prétendre à l'octroi d'avantages sociaux que dans la mesure où cette attribution s'avère nécessaire pour le libre accomplissement des activités protégées.

En s'appuyant sur l'arrêt de la Cour du 18 juin 1987 dans l'affaire Lebon, précité, la Commission constate que le ressortissant d'un État membre qui effectue un séjour touristique dans un autre État membre ne saurait valablement se réclamer des articles 59 et suivants du traité pour obtenir de ce dernier État l'octroi d'avantages tels que le minimum de moyens d'existence ou le droit à un pécule de vacances.

En ce qui concerne le droit en cause dans la présente affaire, la Commission observe que le droit communautaire laisse les États membres libres d'instaurer ou non un régime d'indemnisation des victimes d'agressions. Le régime français serait un avantage social destiné à garantir les personnes contre les risques d'agressions susceptibles d'être

perpétrées sur le territoire national. Un tel risque ne serait pas nécessairement lié à la résidence de la victime potentielle sur ce territoire. En ce qui concerne les ressortissants français, aucune condition de résidence sur le territoire français ne serait exigée d'eux pour pouvoir bénéficier de l'indemnisation. Or, quant aux non-Français, la condition de résidence serait prévue, ce qui créerait une inégalité dans les conditions dans lesquelles des ressortissants communautaires ne résidant pas en France peuvent effectuer des séjours dans ce pays en qualité de prestataires ou de destinataires de services, par exemple en qualité de touristes, selon qu'ils possèdent ou non la nationalité française.

La Commission fait valoir que cette différenciation à laquelle il ne paraît pas possible de trouver une justification objective est susceptible de constituer une entrave à la libre prestation des services que postule le traité. Le non-résident qui, souhaitant effectuer un séjour en France à des fins touristiques, entendrait se couvrir contre le risque d'être agressé, devrait conclure à ses frais un contrat d'assurance, s'il n'est pas de nationalité française, tandis que le touriste français en serait dispensé, la couverture des risques en cause lui étant garantie par la législation française. La Commission est donc d'avis que cette discrimination constitue une mesure contraire aux dispositions combinées des articles 7 et 59 du traité.

La Commission termine en rappelant que, selon une jurisprudence constante de la Cour (en dernier lieu, l'arrêt du 28 janvier 1986, Commission/France, 270/83, Rec. p. 273), les droits que confère le traité, notamment en matière de libre circulation des personnes et d'égalité de traitement, sont inconditionnels, et un État membre ne saurait faire dépendre leur respect de l'existence d'une convention de réciprocité conclue avec l'État membre dont le bénéficiaire est un ressortissant.

En conséquence, la Commission propose à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle:

« Le fait pour un État membre de refuser le bénéfice d'un régime d'indemnisation par l'État des victimes d'agressions tel que celui prévu par les articles 706-3 et suivants du code de procédure pénale en France, aux ressortissants des États qui, ne résidant pas sur son territoire, y effectuent un séjour en qualité de touristes, alors qu'il octroie ce bénéfice à ses propres ressortissants se trouvant dans la même situation, constitue une discrimination en raison de la nationalité, contraire aux dispositions combinées des articles 7 et 59 du traité. »

O. Due
Juge rapporteur