

LA SÉCURITÉ DES CITOYENS PAR LA PROTECTION DES VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ DANS L'UE

Muriel RAMBOUR
Université de Haute-Alsace



Workshop Interdisciplinaire sur la Sécurité Globale
Université de Technologie de Troyes, 22-23 janvier 2013

18 mai 2011 – présentation par la Commission européenne de ses propositions afin de renforcer les droits et la protection des victimes :

- proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité (*COM/2011/275 final*)
- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile (*COM/2011/276 final*)



25/10/2012 - adoption de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

**CITOYENNETÉ ET SÉCURISATION
DES DROITS DES VICTIMES :
UN PARCOURS ESCARPÉ**

Une mobilité qui expose les citoyens européens aux infractions et aux accidents

- 11.3 millions d'Européens résidant de façon permanente hors de leur pays d'origine
- 30 millions d'atteintes aux biens ou aux personnes signalées chaque année aux forces de police
- 75 millions de victimes d'infractions pénales
- 31 000 personnes décédées et 250 000 grièvement blessées dans des accidents sur les routes d'Europe

Eurostat, 2009 et 2010

Le Programme de Stockholm (2010-2014)

- « Les citoyens de l'Union doivent être aidés dans les procédures administratives et juridiques auxquelles ils sont confrontés dans l'exercice de leur **droit à la libre circulation**. Il convient (...) de supprimer les obstacles qui limitent ce droit dans la vie de tous les jours ».
- « Une **approche coordonnée et intégrée à l'égard des victimes** est nécessaire, conformément aux conclusions du Conseil relatives à une stratégie visant à **faire respecter les droits des personnes victimes de la criminalité** et à améliorer le soutien qui leur est apporté ».

Conseil européen, *Le Programme de Stockholm. Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 2010/C 115/01, JO C 115 du 4 mai 2010.

Enjeux de la Directive « Victimes »

*« la Commission présente un ensemble de propositions visant à **renforcer les mesures nationales existantes**, à **garantir aux victimes de la criminalité un minimum non discriminatoire de droits dans toute l'UE**, indépendamment de leur nationalité ou de leur pays de résidence.*

*Cet ensemble contient également un **nouveau mécanisme de reconnaissance mutuelle** en vue de garantir que les victimes, avérées ou potentielles, qui bénéficient d'une mesure de protection dans leur Etat membre de résidence ne perdent pas cette protection lorsqu'elles franchissent les frontières ».*

Commission européenne, *Renforcer les droits des victimes dans l'Union européenne*, COM/2011/274 final, 18 mai 2011.



Un double objectif :

- conforter la **confiance réciproque dans les systèmes judiciaires** des Etats membre de l'UE.
- **réduire les entraves à la libre circulation** des citoyens.

De Tampere à Stockholm, dix ans de réflexion

- **Conseil européen de Tampere (Finlande) sur l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, 15-16 octobre 1999** : envisage des normes minimales pour la protection des victimes de la criminalité (accès à la justice, droits à réparation des préjudices).
- **15 mars 2001** : adoption de la **décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil relative au statut des victimes dans les procédures pénales** (droit d'être entendu, possibilité de participer aux procédures y compris lorsque l'infraction a été commise dans un autre Etat membre, accès à l'information, à la médiation, à la protection et la réparation).

➔ Bilan d'application de la décision-cadre 2001/220/JAI

« Aucun Etat membre n'a transposé la décision-cadre à l'aide d'un seul acte législatif national. Tous ont eu recours à des dispositions existantes et nombre d'entre eux se sont appuyés sur leur code de procédure pénale pour la transposition. Quelques-uns ont adopté une nouvelle législation concernant un ou plusieurs articles ».

*« [l]'objectif d'harmonisation des législations dans ce domaine n'a pas été atteint en raison de la **grande disparité des droits nationaux** ».*

*« [d]e nombreuses dispositions ont été mises en œuvre au moyen de lignes directrices, de chartes et de recommandations qui n'ont **aucun caractère contraignant** ».*

Commission européenne, Rapport sur l'article 18 de la décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, COM/2009/166 final, 20 avril 2009.

- **10-11 décembre 2009** : adoption par le Conseil européen du **Programme de Stockholm** établissant les priorités de l'UE en matière de justice, de liberté et de sécurité pour la période 2010-2014 (renforcement de la lutte contre la criminalité transfrontière, développement de la coopération policière et judiciaire en matières civile et pénale...). Cf. *Commission européenne, Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens. Plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, COM 2010/171 final.*

- **Traité de Lisbonne**

Coopération judiciaire en matière civile – Article 81 TFUE :

*« 1. L'Union développe une coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière, fondée sur le **principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires.** Cette coopération peut inclure l'adoption de mesures de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres ».*

Coopération judiciaire en matière pénale – Article 82 TFUE :

« 1. La coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de **reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires** et inclut le **rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres** dans les domaines visés au paragraphe 2 et à l'article 83. (...)

2. Dans la mesure où cela est nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière, le Parlement européen et le Conseil (...) peuvent établir des **règles minimales** (...).

Elles portent sur :

- a) l'admissibilité mutuelle des preuves entre les Etats membres ;
- b) les **droits des personnes dans la procédure pénale** ;
- c) les **droits des victimes de la criminalité** ;
- d) d'autres éléments spécifiques de la procédure pénale, que le Conseil aura identifiés préalablement par une décision ; pour l'adoption de cette décision, le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. **L'adoption des règles minimales visées au présent paragraphe n'empêche pas les Etats membres de maintenir ou d'instituer un niveau de protection plus élevé pour les personnes** ».

ECHANGES D'ARGUMENTS AUTOUR DE LA PROTECTION DES VICTIMES DE CRIMINALITÉ

Les victimes et leur « vulnérabilité »

Rédaction initiale

Article 2 – « Définitions »

Aux fins de la présente directive, on entend par:

a) « **victime** » :

i) toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique ou mentale, **une souffrance morale** ou une perte matérielle, directement causé par une infraction pénale ;

ii) tout membre de la famille d'une personne dont le décès résulte d'une infraction pénale ;

Conseil des barreaux
européens (CCBE)

Comité des régions

Rédaction finale

Article 2 – « Définitions »

1. Aux fins de la présente directive, on entend par:

a) « **victime** » :

i) toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique, mentale, ou **émotionnelle** ou une perte matérielle, qui a été directement causé par une infraction pénale;

ii) les membres de la famille d'une personne dont le décès résulte **directement** d'une infraction pénale **et qui ont subi un préjudice du fait du décès de cette personne;**

Chapitre 2 - « Information et soutien »

Article 3 : droit de comprendre et d'être compris

(notamment interprétation et traduction des pièces du dossier)

Article 4 : droit de recevoir des informations dès le premier contact avec une autorité compétente

(renseignements sur les modalités du dépôt de plainte et sur la procédure, mise à disposition d'une protection si nécessaire)

Article 5 : droit de la victime lors du dépôt d'une plainte

Article 6 : droit de recevoir des informations relatives à l'affaire (déroulement de l'enquête, date et lieu du procès, information sur l'éventuelle remise en liberté de la personne poursuivie)

Article 7 : droit à l'interprétation et à la traduction

Article 8 : droit d'accès aux services d'aide aux victimes

Article 9 : soutien auprès des services d'aide aux victimes

Chapitre 4 de la directive – « Protection des victimes et reconnaissance des victimes ayant des besoins spécifiques en matière de protection »

Article 18 : droit à une protection

Article 19 : droit d'éviter tout contact entre la victime et l'auteur de l'infraction

Article 20 : droit de la victime à une protection au cours de l'enquête pénale

Article 21 : droit à la protection de la vie privée

Article 22 : évaluation personnalisée des victimes afin d'identifier les besoins spécifiques en matière de protection

Article 23 : droit à une protection des victimes ayant des besoins spécifiques en matière de protection au cours de la procédure pénale

Article 24 : droit des enfants victimes à une protection au cours de la procédure pénale

Prévention de la victimisation secondaire

Article spécifique sur avis du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) et du Parlement européen

Articles supplémentaires sur avis du Parlement européen, du Conseil des ministres JAI, du Comité économique et social européen

« Vulnérabilité » / « Besoins spécifiques »

Rédaction initiale

Chapitre 4

Reconnaissance de la **vulnérabilité** et protection des victimes

Article 18

« Identification des victimes vulnérables »

Aux fins de la présente directive, les catégories de victimes suivantes sont considérées comme vulnérables en raison de particularités personnelles :

- a) les **enfants**;
- b) les **personnes présentant un handicap**.

Aux fins de la présente directive, les catégories de victimes suivantes sont considérées comme vulnérables en raison de la nature ou du type de l'infraction qu'elles ont subie:

- a) les **victimes de violences sexuelles**;
- b) les **victimes de la traite des êtres humains**.

Rédaction finale

Chapitre 4

Protection des victimes et reconnaissance des **victimes ayant des besoins spécifiques** en matière de protection

Absence de référence directe à la vulnérabilité des victimes, susceptible de créer une hiérarchie entre les victimes et constitutive d'une « dénomination discriminatoire non intentionnelle » (Parlement européen)

Parlement européen
Conseil JAI
CESE

Echanges de bonnes pratiques dans la prise en charge des victimes

Chapitre 3 - « Participation à la procédure pénale »

Article 10 : droit d'être entendu

Article 11 : droits en cas de décision de ne pas poursuivre

Article 12 : droit à des garanties dans le contexte des services de justice réparatrice

Article 13 : droit à l'aide juridictionnelle

Article 14 : droit au remboursement des frais

Article 15 : droit à la restitution des biens saisis lors de la procédure pénale

Article 16 : droit d'obtenir qu'il soit statué sur l'indemnisation par l'auteur de l'infraction dans le cadre de la procédure pénale

Article 17 : droits à l'assistance pour les victimes résidant dans un autre Etat membre

Prise en charge des victimes et justice réparatrice

Rédaction initiale

Article 2

« Définitions »

Aux fins de la présente directive, on entend par:

e) « **services de justice réparatrice** » : les services dont l'objectif est de mettre la victime en contact avec la personne poursuivie afin qu'elles concluent librement un accord sur le mode de réparation du préjudice résultant de l'infraction commise.

Parlement européen
CESE

Rédaction finale

Article 2 – « Définitions »

1. Aux fins de la présente directive, on entend par:
 - d) « **justice réparatrice** » : tout processus permettant à la victime et à l'auteur de l'infraction de participer activement, s'ils y consentent librement, à la solution des difficultés résultant de l'infraction pénale, avec l'aide d'un tiers indépendant.

Echange des bonnes pratiques

Rédaction initiale

Article 25

« Coopération et coordination des services »

1. Les Etats membres **coopèrent pour favoriser une protection plus efficace des droits et des intérêts des victimes dans le cadre des procédures pénales**, sous forme de réseaux directement liés au système judiciaire ou bien de liens entre les organismes d'aide aux victimes, y compris avec l'appui des réseaux européens s'occupant de questions **touchant aux victimes**.
2. Les Etats membres veillent à ce que **les autorités qui sont en contact avec les victimes ou qui leur fournissent une aide** collaborent en vue d'apporter une réponse coordonnée et de réduire au minimum les répercussions néfastes de l'infraction commise, les risques de **préjudices secondaires ou répétés** et la charge imposée aux victimes du fait de leurs contacts avec des organes de justice pénale.

Parlement
européen
CESE

Rédaction finale

Article 26 – « Coopération et coordination des services »

1. Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour faciliter la coopération entre eux [...] sur les points suivants:
 - a) **l'échange de bonnes pratiques** ;
 - b) **la concertation sur des cas particuliers** ; et
 - c) l'assistance aux réseaux européens s'occupant de questions **directement liées aux droits des victimes**.
2. Les Etats membres prennent les mesures appropriées, **y compris à l'aide de l'internet**, en vue de **sensibiliser l'opinion sur les droits énoncés dans la présente directive**, de **réduire le risque de victimisation** et de réduire au minimum les répercussions néfastes de l'infraction et les **risques de victimisation secondaire et répétée**, d'intimidations et de représailles, en particulier en ciblant **les groupes à risque tels que les enfants, les victimes de violences fondées sur le genre et de violences domestiques**. Ces mesures peuvent comprendre des **campagnes d'information et de sensibilisation**, et des **programmes de recherche et d'éducation**, le cas échéant en **coopération avec les organismes compétents de la société civile et d'autres intervenants**.

Formation des praticiens

Rédaction initiale

Article 24

« Formation des praticiens »

1. Les Etats membres veillent à ce que **les services de police, les procureurs et le personnel des tribunaux** reçoivent une formation générale et spécialisée, d'un niveau conforme aux contacts qu'ils ont avec les victimes, afin qu'ils soient sensibilisés aux besoins de celles-ci et les traitent avec impartialité, respect et professionnalisme.
2. Les Etats membres veillent à ce que **les membres du pouvoir judiciaire** aient accès à une formation générale et spécialisée, afin qu'ils soient sensibilisés aux besoins des victimes et les traitent avec impartialité, respect et professionnalisme.
3. Les Etats membres prennent les **mesures nécessaires pour s'assurer que les membres des services d'aide aux victimes ou de justice réparatrice reçoivent une formation adéquate**, d'un niveau adapté aux contacts qu'ils ont avec les victimes, et observent les normes professionnelles en vigueur pour garantir que leurs prestations sont fournies avec impartialité, respect et professionnalisme.

Parlement européen
CCBE

Rédaction finale

Article 25 - «Formation des praticiens »

1. Les Etats membres veillent à ce que **les fonctionnaires susceptibles d'entrer en contact avec la victime, par exemple les agents de la police et de la gendarmerie et le personnel des tribunaux**, reçoivent une formation générale et spécialisée, d'un niveau adapté aux contacts qu'ils sont amenés à avoir avec les victimes, afin de les sensibiliser davantage aux besoins de celles-ci et leur permettre de traiter les victimes avec impartialité, respect et professionnalisme.
2. [...] les Etats membres demandent aux **responsables de la formation des juges et des procureurs intervenant dans des procédures pénales** de proposer une formation générale et spécialisée, afin de sensibiliser davantage les juges et les procureurs aux besoins des victimes.
3. [...] les Etats membres recommandent aux **responsables de la formation des avocats de proposer une formation générale et spécialisée**, afin de sensibiliser davantage les avocats aux besoins des victimes.

Victimes de terrorisme

Rédaction initiale

Parlement européen

Rédaction finale

(13) Le soutien offert tant par des organismes gouvernementaux que non gouvernementaux doit être apporté dès après la commission de l'infraction et durant toute la procédure pénale, ainsi qu'après celle-ci, en fonction des besoins de la victime. Il doit être fourni par divers moyens, sans formalités excessives, et la couverture géographique doit être suffisante pour permettre à toutes les victimes d'avoir accès aux services d'aide. [...] **les victimes du terrorisme, peuvent avoir besoin de services d'aide spécialisés en raison des caractéristiques de l'infraction qu'elles ont subie.**

(18) Au-delà de ces catégories, toute personne peut être vulnérable en raison de caractéristiques qui lui sont propres et de la nature de l'infraction qu'elle a subie. Seule une évaluation personnalisée, effectuée à la première occasion par des personnes en mesure de formuler des recommandations de mesures de protection, peut permettre de déceler effectivement ces fragilités. [...] **Les victimes d'actes de terrorisme nécessitent une attention particulière lors de l'évaluation, eu égard à la nature variable de ces actes qui peuvent relever d'un terrorisme de masse ou d'un terrorisme ciblant des particuliers.**

(16) Les victimes du terrorisme ont subi des **attaques dont le but est en définitive de porter atteinte à la société.** Elles peuvent par conséquent avoir **besoin d'une attention, d'un soutien et d'une protection spécifiques en raison de la nature particulière de l'acte criminel commis à leur égard.** Les victimes du terrorisme peuvent être soumises à une surveillance publique importante et elles ont souvent **besoin d'une reconnaissance sociale et d'un traitement respectueux de la part de la société.** Les Etats membres devraient par conséquent tenir particulièrement compte des besoins des victimes du terrorisme **et s'efforcer de protéger leur dignité et leur sécurité.**

PERSPECTIVES

- A l'exception du Danemark, les Etats membres de l'UE ont **3 ans pour assurer la transposition** de la directive 2012/29/UE.
- **Quelle densité** les parties prenantes voudront concrètement donner à ces normes « minimales » ?
- Le droit des victimes en Europe lui-même « victime collatérale » des **restrictions budgétaires nationales** ?

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, JO UE L 315 du 14 novembre 2012.

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, COM/2011/275 final, JO C 264 du 8 septembre 2011.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile, COM/2011/276 final, JO C 264 du 8 septembre 2011.

Conseil européen, *Le Programme de Stockholm. Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 2010/C 115/01, JO C 115 du 4 mai 2010.

Commission européenne, *Rapport sur l'article 18 de la décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales*, COM/2009/166 final, 20 avril 2009.

Décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, JO L 082 du 22 mars 2001.

MERCI DE VOTRE ATTENTION