

**Avis du Comité des régions sur «Les mesures législatives sur les droits des victimes dans l'UE»**

(2012/C 113/11)

## LE COMITE DES RÉGIONS

- est favorable à l'idée d'améliorer la situation et les droits des victimes de la criminalité. Il s'agit d'un élément important de la mise en œuvre du programme de Stockholm et du plan d'action visant à créer un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union, celui-ci étant un élément clé de l'intégration européenne et un objectif de l'UE;
- se félicite que les collectivités locales et les régions soient associées à ces travaux. Celles-ci jouent un rôle crucial dans la fourniture de nombreux services et de structures d'aide aux victimes de la criminalité, et les normes minimales proposées au niveau de l'UE auront inévitablement des conséquences au niveau local et régional, y compris lorsque le train de mesures de la Commission sur le droit des victimes aura été adopté;
- souligne que les mesures législatives sur les droits des victimes proposées par la Commission auront des conséquences importantes pour les niveaux local et régional, en particulier sur le plan financier;
- juge important de trouver des solutions permettant d'équilibrer les droits des victimes tout en garantissant la présomption d'innocence dans le cadre des procédures pénales ainsi que les droits individuels des suspects et des condamnés;
- propose que l'UE joue un rôle plus actif en matière de coordination des tâches entre les États membres.

<b>Rapporteur</b>	Per Bødker ANDERSEN (DK/PSE), Maire adjoint de Kolding et conseiller municipal
<b>Textes de référence</b>	Communication de la Commission "Renforcer les droits des victimes dans l'Union européenne" COM(2011) 274 final  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

## I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

### LE COMITÉ DES RÉGIONS

1. est favorable à l'idée d'améliorer la situation et les droits des victimes de la criminalité. Il s'agit d'un élément important de la mise en œuvre du programme de Stockholm et du plan d'action visant à créer un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union, celui-ci étant un élément clé de l'intégration européenne et un objectif de l'UE au sens de l'article 3, paragraphe 2, du TUE. Les propositions formulées valent notamment pour les victimes particulièrement vulnérables à la criminalité, comme les enfants;
2. observe dans ce contexte que l'élaboration de normes minimales communes au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice contribue à créer une Union européenne cohérente et invite dès lors instamment tous les États membres à participer à ces politiques dans l'intérêt de tous les citoyens;
3. se félicite que les collectivités locales et les régions soient associées à ces travaux. Celles-ci jouent un rôle crucial dans la fourniture de nombreux services et de structures d'aide aux victimes de la criminalité, et les normes minimales proposées au niveau de l'UE auront inévitablement des conséquences au niveau local et régional, y compris lorsque le train de mesures de la Commission sur le droit des victimes aura été adopté;
4. est convaincu qu'un niveau élevé de protection des victimes est important pour minimiser l'impact général de la criminalité en aidant les victimes à surmonter les conséquences physiques et/ou psychologiques de celle-ci;
5. souligne que les dispositions sur les droits des victimes entraînent une série de conséquences sur les plans social, criminologique mais aussi financier, pour lesquelles il convient de rechercher des solutions équilibrées. L'amélioration de la situation des victimes devra prendre en compte toute une série d'aspects de nature économique, en particulier aux niveaux local et régional, ainsi que d'autres aspects ayant trait à la sécurité juridique;
6. rappelle que la réglementation des droits des victimes peut avoir un impact sur la situation juridique des personnes soupçonnées ou poursuivies; considère qu'il y a lieu de rechercher des solutions qui tiennent compte des intérêts des victimes sans pour autant porter préjudice à la protection juridique des personnes soupçonnées ou poursuivies. Le respect de la dignité humaine des personnes soupçonnées ou poursuivies – y compris dans les cas d'infractions particulièrement graves – est un aspect fondamental de l'État de droit, l'un des principes de base de l'intégration européenne, et est indispensable si l'on veut trouver des solutions durables et viables, y compris pour les victimes. Cette approche implique le respect de la présomption d'innocence tant que la culpabilité n'est pas prouvée ainsi que le droit à un procès équitable. Si l'on ne prend pas en compte les droits des personnes soupçonnées ou poursuivies, l'on ne pourra pas créer un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'UE. Le Comité rappelle à cet égard qu'aux niveaux local et régional, les élus sont tenus de veiller à cet équilibre;
7. se félicite que le train de mesures proposé par la Commission consiste pour l'essentiel en une série de règles minimales établissant un niveau minimal de droits, tout en donnant à chaque État membre la possibilité d'aller au-delà de ces normes; rappelle qu'en aucun cas les normes européennes ne doivent affaiblir les droits des victimes en vigueur dans les États membres. Il y a lieu de trouver des solutions équilibrées dans chaque contexte national et régional qui soient adaptées aux spécificités culturelles et aux traditions des différents États membres. Cette approche est conforme à l'article 82, paragraphe 2, du TFUE selon lequel les différences entre les traditions et les systèmes juridiques des États membres doivent être prises en compte, ainsi qu'aux principes de subsidiarité et de proportionnalité prévus par l'article 5, paragraphe 3, du traité de l'UE;
8. rappelle que la nécessaire recherche de solutions équilibrées implique d'opérer une distinction entre l'aide aux victimes et les droits procéduraux en fonction de l'importance et de la gravité des problèmes à résoudre. La protection des droits des victimes constitue un domaine très vaste qui englobe différents types d'infractions et un grand nombre de mesures de nature juridique, sociale, économique, médicale et psychologique. Le Comité des régions plaide en faveur de solutions différenciées respectant pleinement le principe de proportionnalité de façon à créer un lien raisonnable entre le problème et sa solution;

## II. PERTINENCE DES MESURES LÉGISLATIVES SUR LES DROITS DES VICTIMES AU NIVEAU LOCAL ET RÉGIONAL

9. souligne que les mesures législatives sur les droits des victimes proposées par la Commission auront des conséquences importantes pour les niveaux local et régional, en particulier sur le plan financier. Cette constatation vaut pour les régions des États membres de l'UE dotées de structures fédérales, mais aussi pour le niveau local étant donné que, dans de nombreux cas, ce sont la police et les autres autorités municipales qui seront les premières en contact avec les victimes de la criminalité. De même, ce sont souvent les collectivités locales qui auront à s'occuper des victimes particulièrement vulnérables, telles que les enfants et les personnes handicapées. Aussi le Comité des régions attire-t-il l'attention sur la nécessité de trouver, dans les différents États membres, des solutions financières adéquates pour que la protection des victimes puisse être améliorée conformément aux propositions présentées et que les collectivités locales et régionales soient en mesure de satisfaire à leurs obligations;

10. met l'accent sur l'importance cruciale des efforts visant à renforcer la coopération entre les différentes autorités transfrontalières dans le but d'améliorer la protection des victimes. Ces modèles de coopération, dans lesquels les collectivités locales et régionales jouent naturellement un rôle central, devraient être renforcés tant sur le plan vertical (relations entre les niveaux de pouvoir local/régional et national) qu'horizontal (relations entre les différentes autorités au niveau régional et/ou municipal). Ces structures revêtent une importance particulière lorsqu'une affaire criminelle présente des aspects transnationaux et lorsque la victime réside dans un autre État membre.

Dans le contexte ainsi tracé, le Comité des régions regrette que les dispositions relatives à la coordination des services visée à l'article 25 de la proposition de directive n'aient pas changé par rapport à la directive de 2001 et s'adressent exclusivement aux États membres.

11. estime que les collectivités locales et régionales ont d'ores et déjà acquis une expérience et des compétences diversifiées en matière de soutien et d'aide aux victimes de la criminalité. Le recours à ces compétences et leur échange – y compris dans le domaine législatif – pourraient contribuer à la réalisation des objectifs fixés par la Commission et doivent, à ce titre, être encouragés;

## III. PROPOSITIONS CONCRÈTES

12. propose de prendre plus directement position sur le rôle des régions et des villes en ce qui concerne le train de mesures sur les droits des victimes. Si le législateur de l'UE est d'avis que les régions et les villes ont également un rôle important à jouer, cela doit ressortir de manière plus visible de la proposition de directive, par exemple dans les considérants (voir amendement n° 2);

13. préconise de mener une réflexion quant à l'opportunité et/ou à la manière de prendre en compte les compétences des collectivités locales et régionales dans les efforts visant à

améliorer le soutien et l'aide aux victimes de la criminalité. Cette approche devrait en tout cas s'accompagner d'un effort supplémentaire de formation des policiers, travailleurs sociaux et autres agents des services publics à l'échelon local, qui ont souvent les premiers contacts avec les victimes;

14. juge important de trouver des solutions permettant d'équilibrer les droits des victimes tout en garantissant la présomption d'innocence dans le cadre des procédures pénales ainsi que les droits individuels des suspects et des condamnés; propose dès lors de mentionner explicitement cet aspect dans le considérant n° 7 de la proposition de directive (voir amendement n° 1);

15. considère que les régions et les villes devraient être associées aux travaux ayant pour but de rechercher les manières d'améliorer la coopération transfrontière entre les collectivités locales et régionales des différents pays. À cet égard, il est crucial de désigner, pour les régions ou les communes, des points de contact qui servent de cadre de référence pour les informations relatives aux activités respectives des différentes entités;

16. propose que l'UE joue un rôle plus actif en matière de coordination des tâches entre les États membres – y compris au niveau local et régional. Cela pourrait se faire par exemple à l'aide d'un mécanisme de coordination au niveau de l'UE, qui serait chargé de promouvoir la coordination entre les autorités locales des différents États membres, que ce soit par le biais d'enquêtes de nature générale ou d'une coordination concrète, par exemple en ménageant des contacts avec les collectivités locales et régionales compétentes d'autres États membres. Cette structure pourrait également créer et gérer une base de données des meilleures pratiques comme l'a proposé le CdR dans son avis sur le plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm <sup>(1)</sup>;

17. estime que l'on pourrait également envisager des moyens appropriés permettant aux victimes d'avoir accès à des informations pratiques et à l'assistance au niveau de l'UE. Un numéro vert spécialement destiné aux victimes pourrait améliorer la situation des personnes victimes de la criminalité dans un pays étranger. Cette initiative ne devrait pas se limiter à la phase au cours de laquelle la victime se trouve dans un autre pays et a besoin de différents types d'aide et de soutien mais se poursuivre également lorsque cette personne, une fois de retour chez elle, doit établir des contacts avec les autorités du pays où l'infraction a été commise.

18. souhaite également attirer l'attention sur l'expérience et l'expertise spécifique des acteurs privés et autres dans ce domaine, préconise dès lors d'associer aux travaux ayant pour but d'améliorer la situation des victimes non seulement les différentes organisations privées d'aide aux victimes, mais aussi des personnes morales ainsi que les instances non gouvernementales actives en la matière, que ce soit au niveau national, régional ou local. L'on pourrait pour ce faire renforcer la coordination à l'échelon de l'UE en matière d'analyse de l'expérience et associer différents organismes privés et autres qui apporteraient leurs idées sur la manière d'améliorer la coopération;

<sup>(1)</sup> Avis du Comité des régions "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", 87<sup>e</sup> session plénière du CdR, 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2010 (rapporteur: Holger Poppenhäger (DE/PSE), ministre de la justice de l'État libre de Thuringe.

19. estime qu'il est primordial de satisfaire les besoins en matière d'aide et de soutien des enfants exposés à la criminalité; considère qu'il y a lieu d'intégrer le plus explicitement possible les règles minimales relatives à l'aide aux enfants victimes dans la législation de l'UE et de ne pas s'en tenir exclusivement à de vagues déclarations d'intention;

20. souligne que les connaissances en matière de criminologie et de victimologie concernant des enfants et mineurs d'âge victimes de la criminalité évoluent et que les nouvelles données devraient être prise en compte lors de l'élaboration et de la mise à jour de la législation de l'UE. En particulier, il ressort des données scientifiques qu'il serait opportun d'adopter une approche tenant davantage compte des différents stades de développement de l'enfant et de ses besoins que celle retenue par la Commission <sup>(2)</sup>.

Une solution plus différenciée, tenant compte à la fois de l'âge de la victime et du type de criminalité, pourrait déboucher sur des règles minimales plus strictes et mieux ciblées pour certaines catégories de victimes, s'agissant par exemple de l'aide aux petits enfants ou aux enfants victimes de types de criminalité particulièrement graves;

21. fait observer que la définition de la victime donnée à l'article 2 de la proposition de directive est très large puisqu'en vertu de celle-ci est considérée comme victime *toute* personne physique ayant subi *un* préjudice – y compris une infraction mineure. Avec cette définition, même les victimes d'infractions mineures ont accès à toute une série de droits procéduraux définis par la directive. Cette réglementation pourrait s'avérer extrêmement onéreuse et l'on peut se demander si un instrument aussi général représente une solution équilibrée et adaptée à la situation des victimes;

22. rappelle dans ce contexte qu'il est déjà arrivé, dans d'autres domaines de la législation européenne liés à la justice et aux affaires intérieures, que, faute de critères de différenciation valables, l'application pratique des instruments de coopération globale se révèle plus onéreuse qu'on ne l'avait imaginé dans un premier temps. Ainsi, la Commission, dans ses dernières évaluations portant sur le mandat d'arrêt européen, met-elle en garde contre l'utilisation de celui-ci dans des affaires de petite délinquance, certains États membres ayant utilisé cet instrument avec excès;

23. recommande dès lors que la Commission envisage une approche plus différenciée, adaptée aux problèmes rencontrés, et demande que des limites appropriées soient fixées concernant les droits des victimes afin de garantir un certain degré de proportionnalité entre les droits des victimes et la gravité de l'infraction; suggère par conséquent d'introduire dans la directive un principe général de proportionnalité, en vertu duquel certaines parties de la directive ne s'appliqueraient pas aux victimes d'infractions mineures.

#### IV. RECOMMANDATIONS D'AMENDEMENT

##### Amendement 1

7<sup>e</sup> considérant

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
— La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.	— La présente directive respecte les droits fondamentaux – <u>y compris les droits des personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales</u> – et observe les principes consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

#### Exposé des motifs

La présomption d'innocence et le respect des droits fondamentaux de tous sont des acquis essentiels de l'État de droit européen et devraient dès lors être mentionnés explicitement dans le contexte de la protection des droits des victimes.

<sup>(2)</sup> Voir "Protéger les enfants et prévenir leur victimisation – De la politique à l'action, de l'élaboration de la législation à sa mise en œuvre dans la pratique", Dr. Ezzat A. Fattah, professeur émérite de l'école de criminologie, Université Simon Fraser, Burnaby, Canada, Discours principal tenu à l'occasion de la conférence de la Présidence suédoise de l'Union européenne sur les enfants victimes dans le cadre des procédures pénales "Les enfants dans l'Union – Droits et autonomisation (CURE, Hôtel Sheraton, Stockholm, Suède).

**Amendement 2**

## Nouveau considérant 24bis

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
	<p>— <u>Les collectivités locales et régionales et leurs services sont souvent responsables, au moins en partie, de l'aide aux victimes de la criminalité et sont les premières à être en contact avec elles. Ces collectivités sont dès lors des partenaires essentiels pour la mise en œuvre de la législation visant à améliorer la protection des victimes, et l'utilisation et l'échange de leurs expériences en la matière sont des éléments importants dans le cadre de l'information des citoyens et des acteurs concernés.</u></p>

**Exposé des motifs**

Le rôle clé des collectivités territoriales en tant que prestataires de services et relais d'informations devrait être explicitement reconnu dans les considérants de la proposition de directive à l'examen

**Amendement 3**

## Nouveau considérant 25bis

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
	<p>— <u>Les droits procéduraux des victimes prévus par la présente directive doivent être appropriés et nécessaires à la réalisation de l'objectif poursuivi, et il doit y avoir un équilibre raisonnable entre les droits procéduraux de la victime et la gravité de l'infraction commise.</u></p>

**Exposé des motifs**

Dans certains domaines de la législation européenne relevant de la justice et des affaires intérieures, l'application dans la pratique des instruments relatifs à une coopération internationale s'est avérée beaucoup plus onéreuse que prévu. La définition très large de la victime que propose la directive à l'examen permet y compris aux victimes d'une infraction mineure d'avoir accès à toute une série de droits procéduraux définis dans la directive. L'on peut se demander si une réglementation aussi générale représente une solution équilibrée et adaptée à la situation des victimes.

**Amendement 4**

## Article 25

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p><b>Coopération et coordination des services</b></p> <p>1. Les États 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.</p> <p>2. Les États 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.</p>	<p><b>Coopération et coordination des services</b></p> <p>1. Les États membres <u>et, le cas échéant, les collectivités locales et régionales</u>, 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.</p> <p>2. Les États membres veillent à ce que les autorités qui sont en contact avec les victimes ou qui leur fournissent une aide <u>(y compris les collectivités locales et régionales)</u> 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.</p>

**Exposé des motifs**

Les collectivités locales et régionales jouent un rôle important pour faciliter la mise en œuvre des droits des victimes. Aussi la coopération entre les différentes autorités devrait-elle être renforcée sur le plan vertical (relations entre les niveaux de pouvoir local/régional et national) mais aussi horizontal (relations entre les différentes autorités au niveau régional et/ou municipal). Ces structures revêtent une importance particulière lorsqu'une affaire criminelle présente des aspects transnationaux et lorsque la victime réside dans un autre État membre.

Bruxelles, le 16 février 2012.

*La présidente*  
*du Comité des régions*  
Mercedes BRESSO

---