



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

16 juillet 2020\*

« Renvoi préjudiciel – Directive 2004/80/CE – Article 12, paragraphe 2 – Régimes nationaux d’indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente garantissant une indemnisation juste et appropriée – Champ d’application – Victime résidant sur le territoire de l’État membre dans lequel a été commise l’infraction intentionnelle violente – Obligation de faire relever cette victime du régime national d’indemnisation – Notion d’“indemnisation juste et appropriée” – Responsabilité des États membres en cas de violation du droit de l’Union »

Dans l’affaire C-129/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie), par décision du 29 janvier 2019, parvenue à la Cour le 19 février 2019, dans la procédure

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**

contre

**BV,**

en présence de :

**Procura della Repubblica di Torino,**

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M<sup>me</sup> R. Silva de Lapuerta, vice-présidente, MM. J.-C. Bonichot, M. Vilaras (rapporteur), E. Regan, M. Safjan, P. G. Xuereb, M<sup>me</sup> L. S. Rossi et M. I. Jarukaitis, présidents de chambre, MM. L. Bay Larsen, T. von Danwitz, M<sup>me</sup> C. Toader, MM. D. Šváby, C. Lycourgos et N. Piçarra, juges,

avocat général : M. M. Bobek,

greffier : M. R. Schiano, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 2 mars 2020,

considérant les observations présentées :

– pour BV, par M<sup>es</sup> V. Zeno-Zencovich, U. Oliva, F. Bracciani et M. Bona, avvocati,

\* Langue de procédure : l’italien.

- pour le gouvernement italien, par M<sup>me</sup> G. Palmieri, en qualité d’agent, assistée de M. G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- pour la Commission européenne, initialement par M. C. Ladenburger ainsi que par M<sup>mes</sup> E. Montaguti et M. Heller, puis par MM. C. Ladenburger et G. Gattinara ainsi que par M<sup>mes</sup> E. Montaguti et M. Heller, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 14 mai 2020,

rend le présent

### Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de la directive 2004/80/CE du Conseil, du 29 avril 2004, relative à l’indemnisation des victimes de la criminalité (JO 2004, L 261, p. 15).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant la Presidenza del Consiglio dei Ministri (présidence du Conseil des ministres, Italie) à BV, au sujet de la mise en jeu de la responsabilité extracontractuelle dirigée par BV contre la République italienne en raison d’un dommage prétendument causé à BV du fait de l’omission de la transposition, dans le droit italien, de la directive 2004/80.

### Le cadre juridique

#### *Le droit de l’Union*

- 3 Les considérants 1 à 3, 6 à 8 et 10 de la directive 2004/80 énoncent :
  - « (1) Un des objectifs de [l’Union] européenne est de supprimer, entre les États membres, les obstacles à la libre circulation des personnes et des services.
  - (2) Dans l’[arrêt du 2 février 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47)], la Cour a dit que, lorsque le droit [de l’Union] garantit à une personne physique la liberté de se rendre dans un autre État membre, la protection de l’intégrité de cette personne dans ledit État membre, au même titre que celle des nationaux et des personnes y résidant, constitue le corollaire de cette liberté de circulation. Des mesures visant à faciliter l’indemnisation des victimes de la criminalité devraient concourir à la réalisation de cet objectif.
  - (3) Le Conseil européen réuni à Tampere [(Finlande)] les 15 et 16 octobre 1999 a souligné la nécessité d’établir des normes minimales pour la protection des victimes de la criminalité, notamment en ce qui concerne leurs possibilités d’accès à la justice et leur droit à réparation, y compris au remboursement des frais de justice.
- [...]
- (6) Les victimes de la criminalité dans l’[Union] européenne doivent avoir droit à une indemnisation juste et appropriée pour les préjudices qu’elles ont subis, quel que soit l’endroit de [l’Union] européenne où l’infraction a été commise.

- (7) La présente directive instaure un système de coopération visant à faciliter aux victimes de la criminalité l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières ; ce système doit fonctionner sur la base des régimes en vigueur dans les États membres pour l'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs. Il faut donc qu'un mécanisme d'indemnisation soit en place dans tous les États membres.
- (8) La plupart des États membres ont déjà mis en place de tels régimes d'indemnisation, dans certains cas pour répondre à leurs obligations au titre de la convention européenne [...] relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes[, signée à Strasbourg le 24 novembre 1983].

[...]

- (10) Les victimes d'infractions ne parviennent souvent pas à se faire indemniser par l'auteur de l'infraction dont elles ont été victimes, soit parce que ce dernier ne dispose pas des ressources nécessaires pour se conformer à une décision de justice octroyant à la victime des dommages et intérêts, soit parce qu'il ne peut pas être identifié ou poursuivi. »

4 La directive 2004/80 comporte trois chapitres. Le chapitre I, intitulé « Accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières », comporte les articles 1<sup>er</sup> à 11. Le chapitre II, intitulé « Régimes nationaux d'indemnisation », est constitué de l'article 12. Le chapitre III, intitulé « Dispositions d'application », comporte les articles 13 à 21.

5 L'article 1<sup>er</sup> de la directive 2004/80 énonce :

« Si l'infraction intentionnelle violente a été commise dans un État membre autre que celui où le demandeur réside habituellement, les États membres veillent à ce que celui-ci ait le droit de présenter sa demande à une autorité ou à tout autre organisme dudit État membre. »

6 Aux termes de l'article 2 de cette directive, l'indemnité est versée par l'autorité compétente de l'État membre sur le territoire duquel l'infraction a été commise.

7 L'article 12 de ladite directive est ainsi libellé :

« 1. Les dispositions relatives à l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières établies par la présente directive fonctionnent sur la base des régimes en vigueur dans les États membres pour l'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs.

2. Tous les États membres veillent 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 des victimes. »

8 L'article 18 de la directive 2004/80, intitulé « Mise en œuvre », énonce, à son paragraphe 1 :

« Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2006, à l'exception de l'article 12, paragraphe 2, pour lequel la mise en conformité aura lieu au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2005. Ils en informent immédiatement la Commission [européenne]. »

### ***Le droit italien***

- 9 La legge n. 122 – Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2015-2016 (loi n° 122, portant dispositions pour l’exécution des obligations résultant de l’appartenance de l’Italie à l’Union européenne – Loi européenne 2015-2016), du 7 juillet 2016 (GURI n° 158, du 8 juillet 2016), entrée en vigueur le 23 juillet 2016, a été adoptée par la République italienne en vue, notamment, de se conformer à son obligation découlant de l’article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80.
- 10 L’article 11 de cette loi, dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la « loi n° 122 »), reconnaît un droit d’indemnisation à la charge de la République italienne au profit de la victime d’une infraction intentionnelle commise avec violence sur sa personne, y compris d’une agression sexuelle, ainsi qu’au profit des ayants droit de cette victime, si elle est décédée des suites de cette infraction. Cette indemnisation est fixée suivant le barème déterminé par décret ministériel, adopté en vertu de l’article 11, paragraphe 3, de la loi n° 122, dans les limites du budget alloué au fonds spécial visé à l’article 14 de cette loi et si certaines conditions, prévues à l’article 12 de ladite loi, sont remplies.
- 11 Ce droit d’indemnisation bénéficie également à toute victime d’une infraction intentionnelle violente commise après le 30 juin 2005 et avant l’entrée en vigueur de la loi n° 122. Une demande d’indemnisation d’une telle victime devait être présentée, sous peine de forclusion, au plus tard le 30 septembre 2019.
- 12 Adopté en vertu de l’article 11, paragraphe 3, de la loi n° 122, le decreto ministeriale – Determinazione degli importi dell’indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti (décret ministériel, portant détermination des montants d’indemnisation pour les victimes de crimes intentionnels violents), du 31 août 2017 (GURI n° 237, du 10 octobre 2017), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « décret ministériel du 31 août 2017 »), détermine les montants d’indemnisation des victimes d’infractions intentionnelles violentes selon le barème suivant :
- « a) en cas d’homicide : un montant fixe de 7 200 euros, et, en cas d’homicide commis par le conjoint, même séparé ou divorcé, ou par une personne qui est ou a été liée affectivement à la victime : un montant fixe de 8 200 euros exclusivement en faveur des enfants de la victime ; b) en cas d’agression sexuelle visée à l’article 609 bis du code pénal, sauf en présence de la circonstance atténuante de la “moindre gravité” : un montant fixe de 4 800 euros ; c) pour les infractions autres que celles visées aux points a) et b) : un montant maximal de 3 000 euros au titre du remboursement des frais médicaux et sociaux ».

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 13 Dans la nuit du 15 au 16 octobre 2005, BV, citoyenne italienne résidant en Italie, a été victime d’agressions sexuelles commises sur le territoire italien. Les auteurs de ces agressions ont été condamnés à des peines de prison ainsi qu’au paiement, à BV, de la somme de 50 000 euros à titre de dommages et intérêts. Toutefois, lesdits auteurs étant en fuite, cette dernière somme n’a pu être recouvrée.
- 14 Au mois de février 2009, BV a assigné en justice la présidence du Conseil des ministres devant le Tribunale di Torino (tribunal de Turin, Italie) afin de faire établir la responsabilité extracontractuelle de la République italienne pour ne pas avoir correctement et intégralement mis en œuvre les obligations découlant de la directive 2004/80, en particulier celle prévue à l’article 12, paragraphe 2, de cette directive.

- 15 Par un jugement du 26 mai 2010, le Tribunale di Torino (tribunal de Turin) a fait droit aux prétentions de BV et a condamné la présidence du Conseil des ministres à verser à celle-ci la somme de 90 000 euros, majorée des intérêts légaux et des frais de justice.
- 16 La présidence du Conseil des ministres a interjeté appel de ce jugement devant la Corte d'appello di Torino (cour d'appel de Turin, Italie). Cette juridiction a, par une décision du 23 janvier 2012, réformé le jugement du Tribunale di Torino (tribunal de Turin), en réduisant le montant de l'indemnisation à 50 000 euros, et a, pour le surplus, confirmé ce jugement.
- 17 La présidence du Conseil des ministres s'est pourvue en cassation devant la juridiction de renvoi. Dans son pourvoi, elle a notamment soutenu que la directive 2004/80 n'est pas source de droits susceptibles d'être opposés par un citoyen de l'Union à son État membre de résidence, dès lors qu'elle ne concerne que des situations transfrontalières et vise à garantir l'accès des victimes d'un crime intentionnel violent commis sur le territoire d'un État membre autre que celui de leur résidence aux procédures d'indemnisation prévues dans l'État membre de la commission dudit crime.
- 18 En premier lieu, la juridiction de renvoi estime que, dans l'arrêt du 11 octobre 2016, *Commission/Italie* (C-601/14, EU:C:2016:759, points 45 et 48 à 50), la Cour a confirmé sa jurisprudence antérieure, selon laquelle la directive 2004/80 vise à régir uniquement les situations transfrontalières, en assurant que la victime d'une infraction intentionnelle violente commise dans un État membre autre que celui de sa résidence habituelle sera indemnisée par l'État membre dans lequel l'infraction a été commise. La juridiction de renvoi déduit de cette jurisprudence que l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 ne saurait être invoqué, de manière immédiate et directe, à l'encontre de l'État italien par des victimes de la criminalité intentionnelle violente qui résident en Italie.
- 19 Toutefois, la juridiction de renvoi estime que, en vertu des principes généraux d'égalité de traitement et de non-discrimination en raison de la nationalité, tels qu'ils sont consacrés à l'article 18 TFUE ainsi qu'aux articles 20 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il est possible de considérer que la République italienne ne pouvait procéder à une mise en œuvre complète de la directive 2004/80 en limitant l'application du régime national d'indemnisation aux seules victimes se trouvant dans des situations transfrontalières, dès lors qu'une telle limitation aurait soumis les citoyens italiens qui résident en Italie à un traitement discriminatoire injustifié.
- 20 Sur la base de ces considérations, la juridiction de renvoi estime que, afin d'éviter des discriminations, les victimes de la criminalité intentionnelle violente doivent pouvoir faire valoir un droit d'accès au régime d'indemnisation de l'État membre dans lequel l'acte en cause a été commis, qu'elles se trouvent dans une situation transfrontalière ou qu'elles résident dans cet État membre.
- 21 En l'occurrence, la nécessité d'éviter de telles discriminations demeurerait pertinente, quand bien même BV pourrait bénéficier du droit d'indemnisation reconnu par la loi n° 122, entrée en vigueur après l'introduction de son action en responsabilité extracontractuelle dirigée contre la République italienne, mais applicable de manière rétroactive également à son égard. En effet, dans le cadre de cette action, BV ferait valoir qu'elle a subi un préjudice du fait du manquement de la République italienne à l'obligation de transposition en temps utile de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, et non le droit d'obtenir, sur le fondement du droit italien, l'indemnisation actuellement prévue par la loi n° 122.
- 22 En second lieu, la juridiction de renvoi affirme éprouver un doute quant au caractère juste et approprié, au sens de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, de la somme forfaitaire de 4 800 euros, prévue par le décret ministériel du 31 août 2017, pour l'indemnisation des victimes d'agressions sexuelles, telles que la requérante au principal.

- 23 La juridiction de renvoi indique, à cet égard, que les juridictions italiennes ont fixé, dans des arrêts récents, les indemnités octroyées en réparation du préjudice résultant d'une agression sexuelle à des montants allant de 10 000 euros à 200 000 euros. Par ailleurs, les montants de l'indemnité octroyée à des victimes ayant formé des actions en responsabilité extracontractuelle dirigées contre la République italienne du fait de son omission de transposer dans son droit interne la directive 2004/80 varieraient de 50 000 euros à 150 000 euros. Au regard de ces montants, ladite somme forfaitaire de 4 800 euros pourrait être qualifiée de « non appropriée », voire de « dérisoire ».
- 24 Dans ces conditions, la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « [1] E]n cas de transposition tardive (et/ou incomplète) dans l'ordre juridique interne de la directive [2004/80], qui n'est pas d'application directe, en ce qui concerne notamment la mise en place d'un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité violente qu'elle impose, lequel fait naître, à l'égard des personnes en situation [trans]frontalière auxquelles ladite directive s'adresse exclusivement, l'obligation de réparation de l'État membre en vertu des principes découlant de la jurisprudence de la Cour (entre autres, arrêts [du 19 novembre 1991, Francovich e.a., C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428, ainsi que du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79]), le droit [de l'Union] impose-t-il de mettre à la charge de l'État membre une obligation similaire à l'égard des personnes qui ne sont pas en situation [trans]frontalière (à savoir les résidents), lesquelles n'auraient pas été les destinataires directs des avantages résultant de la mise en œuvre de la directive, mais qui, pour éviter une violation du principe d'égalité/[de] non-discrimination dans le cadre de ce même droit [de l'Union] auraient dû et pu – si la directive avait été mise en œuvre en temps utile et de manière exhaustive – bénéficier par extension de l'effet utile de cette même directive (c'est-à-dire du régime d'indemnisation précité) ?
- [2) S]ous réserve de la réponse [affirmative] à la question précédente[.], l'indemnisation des victimes de la criminalité violente et intentionnelle (et notamment du délit d'agression sexuelle visé à l'article 609 bis du [codice penale (]code pénal)] prévue par le décret [ministériel] du 31 août 2017 adopté en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de la loi n° 122 [...], s'élevant à un montant fixe de 4 800 euros, peut-elle être considérée comme une "indemnisation juste et appropriée des victimes" au sens de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 ? »

## Sur les questions préjudicielles

### *Sur l'éventuel non-lieu à statuer*

- 25 Ainsi que l'indique la juridiction de renvoi, postérieurement à l'introduction de l'action en responsabilité extracontractuelle dirigée contre la République italienne qui constitue l'objet de l'affaire au principal, cet État membre a institué un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur le territoire italien, que celles-ci résident en Italie ou n'y résident pas. Ce régime couvre également, de manière rétroactive, les actes relevant de cette criminalité commis à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2005 et, partant, les actes d'agression sexuelle dont BV a été la victime.
- 26 Selon le gouvernement italien, BV a introduit une demande d'indemnisation dans le cadre dudit régime et, le 14 mars 2019, à savoir postérieurement à l'introduction de la présente demande de décision préjudicielle, une décision accordant à BV une indemnité d'un montant de 4 800 euros, qui correspond à celle prévue par le décret ministériel du 31 août 2017 pour les agressions sexuelles qu'elle a subies, a été adoptée et transmise à l'autorité compétente pour exécution. Le gouvernement italien déduit de cette circonstance que l'affaire au principal est désormais privée d'objet, de telle sorte que les questions de la juridiction de renvoi présentent un caractère hypothétique.

- 27 Cet argument ne saurait être retenu.
- 28 Ainsi qu'il ressort des points 16 et 17 du présent arrêt, la juridiction de renvoi est saisie d'un pourvoi en cassation dirigé contre une décision de la Corte d'appello di Torino (cour d'appel de Turin), ayant condamné la République italienne à verser à BV une indemnité d'un montant de 50 000 euros.
- 29 À supposer que la juridiction de renvoi puisse, au stade du pourvoi en cassation, tenir compte de faits postérieurs à la décision visée par ce pourvoi, à savoir l'allocation, à BV, au titre du régime d'indemnisation italien, d'une indemnité d'un montant de 4 800 euros en réparation des agressions sexuelles que celle-ci a subies, il convient, en tout état de cause, de rappeler qu'une application rétroactive, régulière et complète des mesures d'exécution d'une directive permet, en principe, de remédier aux conséquences dommageables de la transposition tardive de cette directive et d'assurer une réparation adéquate du préjudice subi par les bénéficiaires de ladite directive du fait de cette transposition tardive, sauf si ces bénéficiaires établissent l'existence de pertes complémentaires qu'ils auraient subies en raison du fait qu'ils n'ont pu bénéficier en temps voulu des avantages pécuniaires garantis par la directive et qu'il conviendrait donc de réparer également (voir, en ce sens, arrêt du 24 janvier 2018, *Pantuso e.a.*, C-616/16 et C-617/16, EU:C:2018:32, point 50 ainsi que jurisprudence citée).
- 30 Or, ainsi qu'il a été souligné au point 21 du présent arrêt, l'action de BV à l'origine du litige au principal, introduite avant l'entrée en vigueur de la loi n° 122 qui lui reconnaît rétroactivement le droit à une indemnisation, vise à voir condamner la République italienne à la réparation du préjudice que l'intéressée affirme avoir subi du fait du manquement de cet État membre à l'obligation de transposer en temps utile l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80.
- 31 La solution de ce litige implique donc de vérifier si cet article 12, paragraphe 2, confère à des particuliers, tels que BV, un droit dont ceux-ci peuvent se prévaloir aux fins de mettre en cause la responsabilité d'un État membre du fait d'une violation du droit de l'Union et, dans l'affirmative, si l'indemnité d'un montant de 4 800 euros que les autorités italiennes ont décidé d'allouer à l'intéressée sur le fondement du décret ministériel du 31 août 2017 représente une « indemnisation juste et appropriée », au sens dudit article 12, paragraphe 2.
- 32 Il s'ensuit que les questions posées par la juridiction de renvoi présentent toujours un intérêt pour la solution du litige au principal et ne sauraient être qualifiées d'« hypothétiques ». Il y a dès lors lieu pour la Cour d'y répondre.

### *Sur la première question*

- 33 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que le régime de la responsabilité extracontractuelle d'un État membre pour le dommage causé par la violation de ce droit a vocation à s'appliquer, au motif que cet État membre n'a pas transposé en temps utile l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, à l'égard de victimes résidant dans ledit État membre, sur le territoire duquel l'acte de criminalité intentionnelle violente a été commis.
- 34 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence constante de la Cour, les particuliers lésés ont un droit à réparation pour des dommages causés par des violations du droit de l'Union imputables à un État membre dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir que la règle de droit de l'Union violée a pour objet de leur conférer des droits, que la violation de cette règle est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le dommage subi par ces particuliers (voir, en ce sens, arrêts du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, point 51 ; du 30 septembre 2003, *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, point 51, ainsi que du 28 juillet 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, point 22).

- 35 La mise en œuvre de ces conditions permettant d'établir la responsabilité des États membres pour les dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union doit, en principe, être opérée par les juridictions nationales, conformément aux orientations fournies par la Cour pour procéder à cette mise en œuvre (arrêts du 13 mars 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, point 116, et du 4 octobre 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, point 95).
- 36 En l'occurrence, l'examen de la première condition, sur laquelle portent précisément les interrogations de la juridiction de renvoi à l'origine de la présente affaire, implique de vérifier si l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 fait obligation aux États membres de se doter d'un régime d'indemnisation de toutes les victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs qui garantisse une indemnisation juste et appropriée, et si cette disposition confère ainsi à toutes ces victimes, y compris à celles qui résident sur le territoire de l'État membre concerné, le droit d'obtenir une telle indemnisation.
- 37 Ainsi qu'il ressort de ses propres termes, la première question de la juridiction de renvoi repose sur la prémisse selon laquelle l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 fait obligation aux États membres de se doter d'un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente uniquement à l'égard des victimes qui se trouvent dans une situation transfrontalière, à savoir, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de cette directive, des victimes d'un acte de criminalité intentionnelle violente commis sur le territoire d'un État membre autre que celui dans lequel elles résident habituellement. Sur la base de cette prémisse, cette juridiction se demande toutefois si, pour éviter une violation du principe de non-discrimination, ce régime d'indemnisation doit également bénéficier aux victimes d'une telle criminalité qui résident sur le territoire de l'État membre concerné.
- 38 Dès lors, afin de vérifier le bien-fondé de ladite prémisse, il est nécessaire de procéder à une interprétation de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80. À cet égard, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de cette disposition, mais aussi de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (arrêt du 26 février 2019, *Rimšēvičs et BCE/Lettonie*, C-202/18 et C-238/18, EU:C:2019:139, point 45 ainsi que jurisprudence citée).
- 39 S'agissant, en premier lieu, du libellé de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, il convient de constater que cette disposition énonce, en des termes généraux, l'obligation pour les États membres de se doter d'un régime d'indemnisation des « victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs », et non pas seulement des victimes qui se trouvent dans une situation transfrontalière.
- 40 Pour ce qui est, en deuxième lieu, du contexte dans lequel s'insère l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, il y a lieu de rappeler que l'article 12 de cette directive constitue l'unique article du chapitre II de celle-ci, lequel porte, conformément à son intitulé, sur les « [r]égimes nationaux d'indemnisation ». À la différence de l'intitulé du chapitre I de ladite directive, celui du chapitre II de cette même directive ne vise pas spécifiquement les « situations transfrontalières ».
- 41 L'article 12, paragraphe 1, de la directive 2004/80 prévoit que les dispositions de cette directive relatives à l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières « fonctionnent sur la base des régimes en vigueur dans les États membres pour l'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs ».
- 42 Il en ressort que le législateur de l'Union a opté non pas pour l'établissement, par chaque État membre, d'un régime d'indemnisation spécifique, limité aux seules victimes de la criminalité intentionnelle violente se trouvant dans une situation transfrontalière, mais pour l'application, en faveur de ces victimes, des régimes nationaux d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur les territoires respectifs des États membres.



- 43 Par conséquent, l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 impose à chaque État membre l'obligation de se doter d'un régime d'indemnisation des victimes de toute infraction relevant de la criminalité intentionnelle violente commise sur son territoire.
- 44 À cet égard, il y a lieu de relever, ainsi qu'il ressort du considérant 8 de la directive 2004/80, que, à la date d'adoption de cette directive, un tel régime était prévu par les dispositions en vigueur dans la plupart des États membres. Toutefois, comme l'a indiqué la Commission dans ses observations soumises à la Cour, à cette date, deux États membres ne s'étaient pas encore dotés d'un régime d'indemnisation pour les victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires.
- 45 Or, à défaut de prévoir un tel régime, un État membre ne peut pas se conformer à ses obligations relatives à l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières, telles qu'elles découlent de la directive 2004/80, dans la mesure où, aux termes de l'article 12, paragraphe 1, de cette directive, les dispositions relatives à l'accès à l'indemnisation dans de telles situations « fonctionnent sur la base des régimes en vigueur dans les États membres pour l'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs ».
- 46 En ce qui concerne, en troisième lieu, les objectifs poursuivis par la directive 2004/80, certes, son considérant 1 fait référence à la volonté du législateur de l'Union de supprimer, entre les États membres, les obstacles à la libre circulation des personnes.
- 47 Par ailleurs, le considérant 2 de cette directive, après avoir rappelé la jurisprudence selon laquelle, lorsque le droit de l'Union garantit à une personne physique la liberté de se rendre dans un autre État membre, la protection de l'intégrité de cette personne dans l'État membre en cause, au même titre que celle des nationaux et des personnes y résidant, constitue le corollaire de cette liberté de circulation (arrêt du 2 février 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, point 17), énonce que des mesures visant à faciliter l'indemnisation des victimes de la criminalité devraient concourir à la réalisation de cet objectif.
- 48 Toutefois, il y a lieu de tenir également compte des considérants 3, 6, 7 et 10 de ladite directive.
- 49 Le considérant 3 de la directive 2004/80 rappelle que le Conseil européen, réuni à Tampere les 15 et 16 octobre 1999, a souligné la nécessité d'établir des normes minimales pour la protection des victimes de la criminalité, notamment en ce qui concerne leurs possibilités d'accès à la justice et leur droit à réparation.
- 50 À cet égard, il ressort du considérant 6 de la directive 2004/80 que les victimes de la criminalité dans l'Union doivent avoir droit à une indemnisation juste et appropriée pour les préjudices qu'elles ont subis, quel que soit l'endroit de l'Union où l'infraction a été commise. Par conséquent, ainsi que le précise le considérant 7 de cette directive, il faut que tous les États membres disposent d'un mécanisme d'indemnisation de ces victimes.
- 51 Par ailleurs, le considérant 10 de la directive 2004/80 indique que le législateur de l'Union a entendu tenir compte des difficultés auxquelles les victimes de la criminalité intentionnelle violente se heurtent souvent pour se faire indemniser par l'auteur de l'infraction, que ce soit en raison du fait que ce dernier ne dispose pas des ressources nécessaires pour se conformer à une décision de justice octroyant à la victime des dommages et intérêts ou qu'il ne peut pas être identifié ou poursuivi. Or, ainsi que l'attestent les faits à l'origine de la présente affaire, de telles difficultés sont susceptibles d'être rencontrées par les victimes de cette criminalité également lorsqu'elles résident dans l'État membre dans lequel l'infraction en cause a eu lieu.

- 52 Il résulte des considérations exposées aux points 39 à 51 du présent arrêt que l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 fait obligation à chaque État membre de se doter d'un régime d'indemnisation couvrant toutes les victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires et non pas seulement les victimes qui se trouvent dans une situation transfrontalière.
- 53 Cette considération n'est pas remise en cause par la jurisprudence de la Cour selon laquelle la directive 2004/80 prévoit un système d'indemnisation dans le seul cas d'une infraction intentionnelle violente qui a été commise dans un État membre sur le territoire duquel la victime se trouve, dans le cadre de l'exercice de son droit à la libre circulation, de telle sorte qu'une situation purement interne ne relève pas du champ d'application de cette directive (voir, en ce sens, arrêts du 28 juin 2007, Dell'Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, point 59, et du 12 juillet 2012, Giovanardi e.a., C-79/11, EU:C:2012:448, point 37, ainsi que ordonnance du 30 janvier 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, point 12).
- 54 En effet, par cette jurisprudence, la Cour s'est bornée à préciser que le système de coopération établi par le chapitre I de la directive 2004/80 concerne uniquement l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières, sans pour autant déterminer la portée de l'article 12, paragraphe 2, de cette directive, qui figure sous le chapitre II de celle-ci (voir, en ce sens, arrêt du 11 octobre 2016, Commission/Italie, C-601/14, EU:C:2016:759, point 49).
- 55 Il s'ensuit que l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 confère le droit d'obtenir une indemnisation juste et appropriée non seulement aux victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur le territoire d'un État membre qui se trouvent dans une situation transfrontalière, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de cette directive, mais aussi aux victimes qui résident habituellement sur le territoire de cet État membre. Dès lors, sous réserve de ce qui a été rappelé au point 29 du présent arrêt, et pour autant que les autres conditions prévues par la jurisprudence rappelée au point 34 de cet arrêt sont remplies, un particulier a un droit à réparation pour les dommages que lui a causés la violation, par un État membre, de son obligation découlant de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, et ce indépendamment du point de savoir si ce particulier se trouvait ou non dans une telle situation transfrontalière au moment où il a été la victime d'une infraction relevant de la criminalité intentionnelle violente.
- 56 Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que le régime de la responsabilité extracontractuelle d'un État membre pour le dommage causé par la violation de ce droit a vocation à s'appliquer, au motif que cet État membre n'a pas transposé en temps utile l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, à l'égard de victimes résidant dans ledit État membre, sur le territoire duquel l'acte de criminalité intentionnelle violente a été commis.

### *Sur la seconde question*

- 57 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 doit être interprété en ce sens qu'une indemnité forfaitaire de 4 800 euros accordée aux victimes d'une agression sexuelle au titre d'un régime national d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente doit être qualifiée de « juste et appropriée », au sens de cette disposition.
- 58 En l'absence, dans la directive 2004/80, d'une quelconque indication quant au montant de l'indemnité censé correspondre à une indemnisation « juste et appropriée », au sens de l'article 12, paragraphe 2, de cette directive, ainsi qu'aux modalités de détermination d'une telle indemnisation, il y a lieu de considérer que cette disposition reconnaît aux États membres une marge d'appréciation à cet effet.

- 59 À cet égard, il convient de constater que l'indemnisation visée à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 doit être versée non pas par l'auteur des violences concernées lui-même, mais par l'autorité compétente de l'État membre sur le territoire duquel l'infraction a été commise, conformément à l'article 2 de cette directive, au moyen d'un régime national d'indemnisation dont il importe d'assurer la viabilité financière afin de garantir une indemnisation juste et appropriée à toute victime de la criminalité intentionnelle violente commise sur le territoire de l'État membre concerné.
- 60 Dès lors, il y a lieu de considérer, à l'instar de M. l'avocat général aux points 137 à 139 de ses conclusions, que l'indemnisation « juste et appropriée », visée à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, ne doit pas nécessairement correspondre aux dommages et intérêts susceptibles d'être octroyés, à charge de l'auteur d'une infraction relevant de la criminalité intentionnelle violente, à la victime de cette infraction. Par conséquent, cette indemnisation ne doit pas forcément assurer une réparation complète du dommage matériel et moral subi par cette victime.
- 61 Dans ce contexte, il appartient, en définitive, au juge national d'assurer, au regard des dispositions nationales ayant institué le régime d'indemnisation concerné, que la somme allouée à une victime de la criminalité intentionnelle violente en vertu de ce régime constitue « une indemnisation juste et appropriée », au sens de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80.
- 62 Toutefois, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 267 TFUE, en vue de fournir une réponse utile à la juridiction de renvoi, il y a lieu de relever les éléments pertinents d'interprétation de l'article 12, paragraphe 2, de cette directive, dont il doit être tenu compte aux fins de la vérification envisagée au point précédent.
- 63 Ainsi, il importe de préciser qu'un État membre irait au-delà de la marge d'appréciation accordée par l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 si ses dispositions nationales prévoyaient une indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente purement symbolique ou manifestement insuffisante au regard de la gravité des conséquences, pour ces victimes, de l'infraction commise.
- 64 En effet, au sens de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, l'indemnisation octroyée à de telles victimes représente une contribution à la réparation du préjudice matériel et moral subi par celles-ci. Une telle contribution peut être considérée comme étant « juste et appropriée » si elle compense, dans une mesure adéquate, les souffrances auxquelles elles ont été exposées.
- 65 Cela étant précisé, il y a encore lieu de relever, au regard des caractéristiques du régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente institué par la République italienne, que l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 ne saurait être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une indemnisation forfaitaire de telles victimes, la somme forfaitaire allouée à chaque victime étant susceptible de varier en fonction de la nature des violences subies.
- 66 Toutefois, un État membre qui opte pour un tel régime d'indemnisation doit s'assurer que le barème des indemnités soit suffisamment détaillé, de manière à éviter que l'indemnisation forfaitaire prévue pour un type de violence déterminé puisse s'avérer, au regard des circonstances d'un cas particulier, manifestement insuffisante.
- 67 S'agissant, en particulier, des agressions sexuelles, il importe de remarquer que celles-ci sont susceptibles de donner lieu aux conséquences les plus graves de la criminalité intentionnelle violente.
- 68 Par conséquent, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, un montant forfaitaire de 4 800 euros pour l'indemnisation de la victime d'un acte d'agression sexuelle ne paraît pas correspondre, à première vue, à une « indemnisation juste et appropriée », au sens de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80.

69 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la seconde question que l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 doit être interprété en ce sens qu'une indemnité forfaitaire accordée aux victimes d'une agression sexuelle au titre d'un régime national d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente ne peut pas être qualifiée de « juste et appropriée », au sens de cette disposition, si elle est fixée sans tenir compte de la gravité des conséquences, pour les victimes, de l'infraction commise et ne représente donc pas une contribution adéquate à la réparation du préjudice matériel et moral subi.

### Sur les dépens

70 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

- 1) **Le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que le régime de la responsabilité extracontractuelle d'un État membre pour le dommage causé par la violation de ce droit a vocation à s'appliquer, au motif que cet État membre n'a pas transposé en temps utile l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80/CE du Conseil, du 29 avril 2004, relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, à l'égard de victimes résidant dans ledit État membre, sur le territoire duquel l'acte de criminalité intentionnelle violente a été commis.**
- 2) **L'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 doit être interprété en ce sens qu'une indemnité forfaitaire accordée aux victimes d'une agression sexuelle au titre d'un régime national d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente ne peut pas être qualifiée de « juste et appropriée », au sens de cette disposition, si elle est fixée sans tenir compte de la gravité des conséquences, pour les victimes, de l'infraction commise et ne représente donc pas une contribution adéquate à la réparation du préjudice matériel et moral subi.**

Signatures