

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

CONSEIL

RÉSOLUTION DU CONSEIL

du 10 juin 2011

relative à la feuille de route visant à renforcer les droits et la protection des victimes, en particulier dans le cadre des procédures pénales

(2011/C 187/01)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

considérant ce qui suit:

- (1) La protection active des victimes de la criminalité revêt un caractère hautement prioritaire pour l'Union européenne et ses États membres. Dans l'Union européenne, les États sont invités par la Charte des droits fondamentaux (la «Charte») et la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la «Convention»), à laquelle tous les États membres sont parties, à protéger activement les victimes de la criminalité.
- (2) L'Union européenne est parvenue à créer un espace caractérisé par la liberté de circulation et de séjour, dont les citoyens profitent en voyageant, étudiant et travaillant davantage dans des pays autres que celui de leur résidence. Toutefois, la suppression des frontières intérieures et l'exercice croissant du droit de circuler et de séjourner librement ont inévitablement eu pour conséquence un accroissement du nombre de personnes qui sont victimes d'une infraction pénale ou qui sont impliquées dans une procédure pénale dans un État membre autre que celui de leur résidence.
- (3) Des mesures spécifiques sont donc nécessaires pour établir, dans l'ensemble de l'Union, une norme minimale commune de protection des victimes de la criminalité ainsi que des droits de ces personnes dans le cadre d'une procédure pénale. Cette action, qui pourra se traduire par des dispositions législatives ainsi que d'autres mesures, renforcera la confiance des citoyens dans la capacité de l'Union européenne et de ses États membres à protéger et garantir leurs droits.

- (4) Dans le programme de Stockholm — Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens⁽¹⁾, le Conseil européen a souligné qu'il était important d'apporter une aide et une protection juridique spécifiques aux personnes les plus vulnérables ou qui sont particulièrement exposées, telles que les personnes qui subissent des violences répétées commises par des proches, les personnes qui sont victimes de violences fondées sur le sexe ou d'autres formes de criminalité dans un État membre dont elles ne sont pas des ressortissants ni des résidents. 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⁽²⁾, le Conseil européen a préconisé une approche coordonnée et intégrée à l'égard des victimes. Afin de donner suite au programme de Stockholm, la Commission européenne a proposé un ensemble de mesures relatives aux victimes de la criminalité, dont une directive concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité⁽³⁾, ainsi qu'un règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile⁽⁴⁾.
- (5) Compte tenu des progrès considérables accomplis en application de la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales⁽⁵⁾, le Conseil estime qu'il conviendrait d'adopter une approche similaire (...) dans le domaine de la protection des victimes de la criminalité.

⁽¹⁾ JO C 115 du 4.5.2010, p. 1; cf. point 2.3.4.

⁽²⁾ Adoptées lors de la 2969^e session du Conseil «Justice et affaires intérieures» tenue à Luxembourg le 23 octobre 2009.

⁽³⁾ Doc. 10610/11 DROIPE 45 JUSTCIV 141 ENFOPOL 165 DATA-PROTECT 58 SOC 434 FREMP 59 CODEC 887 [COM(2011) 275 final du 18 mai 2011].

⁽⁴⁾ Doc. 10613/11 JUSTCIV 143 COPEN 123 CODEC 889 [COM(2011) 276 final du 18 mai 2011].

⁽⁵⁾ Résolution du Conseil du 30 novembre 2009 (2009/C 295/01) (JO C 295 du 4.12.2009, p. 1).

- (6) Des mesures dans ce domaine sont tout particulièrement envisagées dans le cadre du processus visant à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle en tant que principe fondamental de la création d'un réel espace de liberté, de sécurité et de justice: en effet, l'article 82, paragraphe 2, point c) du traité FUE prévoit que l'Union, statuant par voie de directive, peut établir des règles minimales concernant les droits des victimes de la criminalité lorsque 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.
- (7) La question du rôle des victimes dans la procédure pénale a déjà été traitée au niveau de l'Union par la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales. Cependant, plus de dix ans se sont écoulés depuis l'approbation de cet instrument et les progrès accomplis dans la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que les problèmes de mise en œuvre qui demeurent dans le domaine des droits des victimes, exigent que l'Union réexamine et renforce le contenu de cette décision-cadre, compte tenu notamment des conclusions de la Commission concernant la mise en œuvre et l'application de cet instrument ⁽¹⁾.
- (8) Les mécanismes existants destinés à garantir que les victimes de la criminalité puissent se voir octroyer une indemnisation juste et appropriée pour le préjudice subi, comme celui prévu par la directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative aux victimes de la criminalité, devraient également être réexaminés et, si nécessaire, améliorés, afin de les rendre plus opérationnels et de contribuer à compléter les instruments relatifs à la protection des victimes.
- (9) En outre, il conviendrait de créer un mécanisme afin de garantir la reconnaissance mutuelle entre les États membres des décisions concernant des mesures de protection, en s'inspirant de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile présentée par la Commission. Ce mécanisme devrait compléter celui prévu par la directive du Parlement européen et du Conseil relative à la décision de protection européenne, concernant la reconnaissance mutuelle des mesures de protection adoptées en matière pénale, qui est actuellement à l'examen. Les dispositions figurant dans ces deux propositions ne devraient pas créer d'obligation de modifier les régimes nationaux de protection, mais laisser aux États membres le soin de décider selon quel système ils peuvent émettre ou exécuter des mesures de protection.
- (10) Compte tenu de l'importance et de la complexité de ces questions, il semble approprié de les aborder en procédant par étapes, tout en assurant la cohérence globale. En examinant les actions à mener à l'avenir, domaine par domaine, une attention particulière peut être accordée à chaque mesure afin de répertorier et de traiter les différents problèmes d'une manière qui confèrera une valeur ajoutée à chaque mesure prise.
- (11) Il convient d'accorder une attention particulière au processus de mise en œuvre des instruments législatifs dans ce domaine. Des mesures concrètes et de bonnes pratiques pourraient être réunies au sein d'un instrument juridique non contraignant, comme une recommandation, afin d'aider et de guider les États membres dans le processus de mise en œuvre.
- (12) Lors de l'examen des mesures nécessaires pour améliorer la protection des victimes, il conviendrait de tenir dûment compte de principes tels que ceux énoncés dans la recommandation Rec(2006) 8 du comité des ministres du Conseil de l'Europe sur l'assistance aux victimes d'infractions. L'Union devrait particulièrement tenir compte des normes fixées dans la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique adoptée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe le 7 avril 2011.
- (13) Il convient de considérer la liste de mesures qui figure à l'annexe du présent document comme indicative et ne portant que sur un premier groupe de mesures à traiter en priorité. D'autres mesures, à la fois législatives et non législatives, ainsi que des mesures concrètes, pourront être proposées à l'avenir si cela est jugé opportun, compte tenu notamment du processus en cours d'approbation et de mise en œuvre des actes juridiques envisagés dans la présente feuille de route,

⁽¹⁾ Voir le rapport de la Commission fondé 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(2004) 54 final/2 du 16 février 2004]; Rapport de la Commission fondé 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 (2001/220/JAI) [COM(2009) 166 final du 20 avril 2009]; Évaluation d'impact accompagnant la proposition de directive établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité [SEC(2011) 580 final du 18 mai 2011] présentée par la Commission.

ADOpte LA Résolution SUIVANTE:

1. Il convient de prendre des mesures au niveau de l'Union européenne afin de renforcer les droits et la protection des victimes de la criminalité, en particulier dans le cadre des procédures pénales. Cette action peut se traduire par des dispositions législatives ainsi que par d'autres mesures.

2. Le Conseil se félicite du train de mesures sur les victimes de la criminalité proposé par la Commission et invite celle-ci à présenter des propositions concernant les mesures énoncées dans la feuille de route.
 3. Le Conseil approuve la «feuille de route visant à renforcer les droits et la protection des victimes de la criminalité» (ci-après dénommée «la feuille de route»), figurant à l'annexe de la présente résolution, qui constitue la base de l'action future. La priorité devrait être accordée aux mesures prévues dans la feuille de route, qui pourront être complétées par d'autres mesures.
 4. Le Conseil examinera toutes les propositions présentées dans le cadre de la feuille de route et entend les traiter en priorité.
 5. Le Conseil coopèrera pleinement avec le Parlement européen, conformément aux dispositions applicables.
-

ANNEXE

FEUILLE DE ROUTE VISANT À RENFORCER LES DROITS ET LA PROTECTION DES VICTIMES, EN PARTICULIER DANS LE CADRE DES PROCÉDURES PÉNALES

L'ordre des mesures présentées ci-après est indicatif. Les explications fournies en liaison avec chaque mesure servent uniquement d'indication concernant la mesure proposée et ne visent pas à fixer la portée ni le contenu précis de celle-ci. La présente feuille de route vient étayer les propositions de la Commission européenne relatives à un train de mesures sur les victimes de la criminalité et s'inscrit dans le prolongement de ces propositions.

Principes généraux

Les mesures prises au niveau de l'Union en vue de renforcer les droits et la protection des victimes devraient viser à introduire des normes minimales communes et à atteindre, entre autres, les objectifs généraux suivants:

- 1) Établir des procédures et des structures adéquates pour garantir le respect de la dignité, de l'intégrité de la personne et de l'intégrité psychologique de la victime ainsi que de sa vie privée dans le cadre d'une procédure pénale.
- 2) Renforcer l'accès à la justice pour les victimes de la criminalité, notamment par la promotion du rôle des services d'aide aux victimes.
- 3) Concevoir des procédures et des structures adéquates visant à prévenir les préjudices secondaires ou répétés pour la victime.
- 4) Encourager la fourniture de services d'interprétation et de traduction pour la victime dans le cadre d'une procédure pénale.
- 5) Le cas échéant, encourager les victimes à participer activement à la procédure pénale.
- 6) Renforcer le droit qu'ont les victimes et leur conseiller juridique de recevoir en temps utile des informations concernant la procédure et son issue.
- 7) Encourager le recours à la justice réparatrice et aux modes alternatifs de règlement des conflits en tenant compte de l'intérêt de la victime.
- 8) Accorder une attention particulière aux enfants, qui appartiennent à la catégorie de victimes la plus vulnérable, et toujours songer à l'intérêt supérieur de l'enfant.
- 9) Faire en sorte que les États membres fournissent une formation ou encouragent la fourniture d'une formation à tous les professionnels concernés.
- 10) Faire en sorte que la victime puisse être indemnisée le cas échéant.

Lorsqu'elle promeut les droits des victimes dans le cadre des procédures pénales, l'Union doit être soucieuse des éléments fondamentaux des systèmes de droit pénal nationaux et dûment prendre en compte les droits et intérêts de toutes les parties concernées, ainsi que l'objectif général des procédures pénales.

Afin de réaliser ces objectifs, il conviendrait de prendre les mesures énoncées ci-après, ainsi que toute autre mesure susceptible de se révéler appropriée au cours de la mise en œuvre de la législation existante.

Mesure A: Une directive remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales

La décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales a constitué une étape importante dans la mise en place d'une approche globale à l'égard de la protection des victimes de la criminalité dans l'UE. Toutefois, dix ans après son approbation, il est nécessaire de réviser et de compléter les principes qui y sont énoncés et de réaliser des progrès décisifs pour ce qui est du niveau de protection des victimes dans l'ensemble de l'UE, en particulier dans le cadre des procédures pénales. À cette fin, la Commission a présenté, le 18 mai 2011, une proposition de directive établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité. Le Conseil s'engage à examiner cette proposition en priorité, à la lumière notamment des principes généraux énoncés dans ce qui précède.

Mesure B: Une ou plusieurs recommandation(s) sur des mesures concrètes et de bonnes pratiques en liaison avec la directive prévue dans le cadre de la mesure A

Une fois que l'instrument juridique contraignant global visé dans le cadre de la mesure A aura été approuvé, la Commission est invitée à le compléter dès que possible par une ou plusieurs proposition(s) de recommandation qui devraient servir d'orientation et de modèle aux États membres afin qu'ils puissent plus facilement mettre en œuvre la

directive, et s'inspirant des principes énoncés dans celle-ci. Cette recommandation devrait dresser un inventaire des bonnes pratiques en vigueur dans les États membres en matière d'aide et de protection des victimes de la criminalité, celles-ci devant servir de référence dans le cadre des instruments législatifs applicables.

La recommandation devrait tenir compte des bonnes pratiques en matière de protection des victimes, y compris celles établies par des organisations non gouvernementales ainsi que par des institutions autres que l'Union européenne, comme la recommandation Rec(2006) 8 du comité des ministres du Conseil de l'Europe sur l'assistance aux victimes d'infractions, et porter sur des domaines tels que ceux visés par la mesure A.

Mesure C: Un règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection des victimes en matière civile

Le 18 mai 2011, la Commission a présenté une proposition de règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile afin de compléter le mécanisme de reconnaissance mutuelle prévu dans la directive du Parlement européen et du Conseil relative à la décision de protection européenne, actuellement à l'examen. Cette directive prévoit d'assurer la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale prises par une autorité judiciaire ou équivalente pour protéger la victime d'une infraction d'un danger supplémentaire dont l'auteur allégué de l'infraction pourrait être à l'origine. Un mécanisme similaire est prévu pour la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile. Le Conseil s'engage à examiner cette proposition en priorité, à la lumière notamment des principes généraux énoncés plus haut.

Mesure D: Réexamen de la directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité

À la lumière des conclusions tirées de son rapport sur l'application de la directive 2004/80/CE du Conseil et de toute autre analyse éventuelle, la Commission est invitée à réexaminer la directive «Indemnisation», en particulier pour déterminer si les procédures en vigueur de demande d'indemnisation par la victime devraient être révisées ou simplifiées, et à présenter toute proposition législative ou non législative appropriée dans le domaine de l'indemnisation des victimes de la criminalité.

Mesure E: Besoins spécifiques des victimes

L'acte juridique général prévu dans le cadre de la mesure A comportera des règles générales s'appliquant à toutes les victimes de la criminalité qui ont besoin d'assistance, de soutien et de protection en liaison avec une procédure pénale relative à l'infraction dont elles ont été victimes. Il comprendra également des règles générales applicables à tous types de victimes vulnérables.

Certaines victimes ont des besoins spécifiques en fonction du type ou des circonstances de l'infraction dont elles sont victimes, compte tenu des conséquences sociales, physiques et psychologiques de ces infractions; c'est le cas par exemple des victimes de la traite des êtres humains, des enfants victimes d'exploitation sexuelle, des victimes du terrorisme et des victimes de la criminalité organisée. Leurs besoins spécifiques pourraient faire l'objet de dispositions législatives spécifiques portant sur la lutte contre ce type d'infractions.

Par ailleurs, certaines victimes de la criminalité ont besoin d'un soutien et d'une assistance spécifiques en raison de leurs caractéristiques personnelles, qu'il convient d'évaluer au cas par cas. À cet égard, les enfants devraient toujours être considérés comme particulièrement vulnérables.

La Commission est invitée, dans le cadre du contrôle qu'elle exerce sur la mise en œuvre des instruments législatifs susmentionnés et de tout autre instrument portant sur des domaines spécifiques de la criminalité, et une fois évalué leur fonctionnement concret après expiration de la période de mise en œuvre, à proposer par voie de recommandations des mesures concrètes et de bonnes pratiques pour fournir des orientations aux États membres lorsqu'ils traiteront la question des besoins spécifiques des victimes.
