



MJU-26 (2005) 1

26^e CONFÉRENCE DES MINISTRES EUROPÉENS DE LA JUSTICE

Helsinki (7-8 avril 2005)

LES ASPECTS SOCIAUX DE LA JUSTICE

- **LA RECHERCHE DE SOLUTIONS JURIDIQUES
AUX PROBLÈMES D'ENDETTEMENT DANS UNE
SOCIÉTÉ DE CRÉDIT**
- **LA MISSION SOCIALE DU SYSTÈME DE
JUSTICE PÉNALE**

Rapport présenté par le Ministre de la Justice de

FINLANDE

www.coe.int/minjust

26^e CONFÉRENCE DES MINISTRES EUROPÉENS DE LA JUSTICE

Helsinki (7-8 avril 2005)

LES ASPECTS SOCIAUX DE LA JUSTICE

- **LA RECHERCHE DE SOLUTIONS JURIDIQUES
AUX PROBLEMES D'ENDETTEMENT DANS UNE
SOCIÉTÉ DE CRÉDIT**
- **LA MISSION SOCIALE DU SYSTÈME DE
JUSTICE PÉNALE**

Rapport présenté par le Ministre de la Justice de

FINLANDE

.LA RECHERCHE DE SOLUTIONS JURIDIQUES AUX PROBLEMES D'ENDETTEMENT DANS UNE SOCIETE DE CREDIT

Résumé général

Dans de nombreux pays européens, l'importance du crédit s'est accrue au cours des dernières décennies. Le prêt est un moteur de la croissance économique, et il est utile pour les particuliers. En fait, la disponibilité de crédits suffisants est un élément essentiel dans une économie de marché en bonne santé. Néanmoins, la multiplication des prêts n'est pas sans poser de problèmes. Dans certains cas, des emprunts excessifs peuvent entraîner de sérieuses difficultés financières pour les particuliers ; l'endettement des jeunes, notamment, est un problème très sérieux. L'exclusion dont sont victimes les débiteurs est néfaste pour la société dans son ensemble.

L'exécution des créances est la méthode traditionnellement employée pour le recouvrement des dettes. Toutefois, dans une société de crédit, il est également important de prévenir les problèmes liés à l'endettement, et de trouver un système efficace pour gérer les problèmes existants afin d'éviter l'exclusion des débiteurs.

Pour préparer cette conférence, nous avons envoyé un questionnaire aux Etats membres, portant sur les différentes méthodes appliquées en matière de gestion de dette. Nous sommes très reconnaissants pour toutes les réponses obtenues, qui permettront d'alimenter largement le débat. Ces réponses montrent qu'il existe une grande diversité au sein des Etats européens quant aux méthodes employées en matière de gestion de dette. Certains Etats ont introduit un grand nombre de mesures, alors que d'autres n'en ont qu'un nombre limité. Certains Etats font appel à des méthodes préventives, tout en réhabilitant les débiteurs qui ont perdu le contrôle de leur situation financière. Il est certain que la prévention et la résolution des problèmes d'endettement soulèvent de nombreuses questions sensibles tant sur le plan politique que sociétal.

Afin de poursuivre les objectifs de cette conférence, je vous propose de débattre ici, sous les auspices du Conseil de l'Europe, des questions suivantes :

1. le surendettement et la gestion par les Etats membres des problèmes liés à ce phénomène sont des questions qui méritent notre attention commune ?
2. Dans quelle mesure la prévention et l'allégement des problèmes d'endettement relèvent-ils avant tout des autorités publiques ?

3. Quels types de mesures sont nécessaires pour prévenir les problèmes d'endettement ? Par exemple :
 - a) l'éducation générale et l'éducation ciblée (en particulier à l'attention des jeunes) ;
 - b) la mise en place de services d'assistance en matière de finances et de dette, et la mise en œuvre d'une coopération entre les divers acteurs ;
 - c) les mesures permettant d'assurer une conduite appropriée et responsable de la part des deux parties dans les relations de crédit ;
 - d) le recours à des bases de données sur les crédits, dans les opérations de prêt.
4. Faut-il mettre en place une législation concernant le réaménagement des dettes des particuliers, ou développer davantage les lois existantes, afin de garantir la sécurité juridique avec le plus de simplicité possible ? Dans ce cas, quel doit être le rôle des tribunaux dans ce domaine ?
5. Peut-on envisager d'autres mesures pour mieux gérer les problèmes d'endettement ? Par exemple :
 - a) le développement d'une protection financière minimale pour le débiteur lors de l'exécution des créances, ou
 - b) la limitation, dans le temps, de la responsabilité du débiteur à l'égard de ses dettes ; par exemple, effacer définitivement les dettes après une période donnée ?
6. Les Etats membres du Conseil de l'Europe considèrent-ils qu'il est nécessaire de mettre en place des solutions, juridiques et autres, pour la prévention et l'allégement des problèmes liés au surendettement ? Quel type d'action conjointe serait envisageable sous les auspices du Conseil de l'Europe ?

1. La société de crédit

Dans les économies de marché européennes, l'importance du crédit s'est accrue au cours des dernières décennies. De plus en plus de citoyens ont recours au marché du crédit en pleine expansion, par exemple pour financer l'achat de leur logement, de biens de consommation, ou pour financer une entreprise, des études. Le prêt est un moteur de la croissance économique, et il est utile aux particuliers à la recherche d'un financement. En fait, une disponibilité de crédit suffisante est un élément essentiel pour qu'une économie de marché soit en bonne santé. Afin de créer cette offre, il faut un système de banques et d'organismes de crédit, qui établissent les règles de base du prêt, et qui envisagent la gestion des problèmes liés au prêt.

La multiplication des prêts n'est pas sans poser de problèmes. Lorsque le crédit est librement disponible sur le marché, il est de plus en plus employé pour financer des biens de consommation. La commercialisation des crédits à la consommation peut devenir relativement intense, et les conditions des engagements de crédit peuvent s'avérer assez opaques. Les particuliers qui se trouvent dans des situations économiques extrêmes devront faire appel au crédit à la consommation, avec des taux d'intérêts élevés, ou d'autres conditions désavantageuses.

Le taux d'endettement des ménages, c'est-à-dire la proportion des dettes par rapport au revenu annuel disponible, varie d'un pays européen à l'autre. En Finlande, pour 2002-2003, le taux d'endettement était juste au-dessus de 70 pour cent.

Dans la plupart des cas, le recours au crédit comme méthode de financement ne pose aucun problème. Néanmoins, la situation économique générale, par exemple les périodes de recul économique, les taux d'intérêts élevés ou la détérioration des conditions de vie liées à ces phénomènes ainsi que les bouleversements au niveau de l'individu, (chômage, maladie ou divorce), peuvent avoir des répercussions financières graves pour des personnes endettées, et même leur faire perdre le contrôle sur leur propre vie. Ainsi, il peut s'avérer impossible pour une personne non seulement de rembourser un crédit, mais aussi de payer ses impôts et les autres taxes dont elle est redevable. Les conséquences du surendettement portent atteinte au bien-être de la société tout entière, par exemple par l'aliénation et l'exclusion des débiteurs, sans oublier la dégradation de leur santé.

En Finlande, les problèmes d'endettement des particuliers et des entreprises se sont multipliés pendant la récession des années 1990, mais depuis cette époque, ils sont en diminution constante. Malgré cela, en 2002 par exemple, six pour cent des ménages, c'est-à-dire pas moins de 150 000 ménages, avaient déjà dû faire face à des problèmes d'endettement au moins occasionnels, et plus de 50 000 ménages connaissaient des problèmes d'endettement récurrents.

En Finlande, la plupart des personnes ayant des problèmes de surendettement sont celles qui vivent par ailleurs dans les situations financières les plus difficiles : personnes sans-emploi, parents isolés, ménages à bas revenus et personnes ayant un faible niveau d'éducation ou de

formation. Toutefois, la majorité des emprunts sont effectués par la classe moyenne et les ménages aisés. Les problèmes d'endettement se sont aussi accrus au sein de ces groupes.

Dans la majorité des cas, les particuliers peuvent résoudre leurs problèmes d'endettement en réduisant leur consommation, et en passant des accords de remboursement volontaire avec leurs créanciers. Cependant, cela n'est pas toujours possible, et le recours aux solutions juridiques et pratiques disponibles dans la société en question, devient nécessaire.

D'une façon générale, seule une petite proportion des problèmes d'endettement se termine par l'insolvabilité. En Finlande, par exemple, les pertes de créance à la suite de crédits accordés à des ménages n'ont constitué jusqu'à aujourd'hui qu'un millième du total des encours de crédit.

2. La gestion des problèmes d'endettement

2.1. De l'exécution des créances au redressement

L'exécution des créances est la méthode traditionnellement employée pour le recouvrement de dettes. Un citoyen fortement surendetté sera soumis à des mesures d'exécution des créances pour le reste de sa vie. Cette situation est en elle-même déraisonnable, et aura très probablement pour conséquence l'exclusion du débiteur, ainsi que d'autres effets néfastes tant sur le plan personnel que sociétal. C'est pourquoi de nombreux pays ont prévu des possibilités d'un réaménagement global des dettes d'une personne en remplacement de la procédure traditionnelle d'exécution des créances. Le réaménagement de ses dettes permettra au débiteur de reprendre le contrôle de sa situation financière, et donc de prendre un nouveau départ.

La loi actuelle sur l'insolvabilité est davantage tournée vers la réhabilitation du débiteur, plutôt que vers l'exécution forcée des créances. La réhabilitation d'un débiteur surendetté est le signe qu'une société de crédit consent des efforts en faveur de la justice sociale.

De nos jours, le réaménagement des dettes devient de plus en plus courant, même au sein des procédures d'exécution des créances. Il existe diverses mesures pour protéger le débiteur, afin qu'il ou elle conserve un niveau de vie minimal, puisse se remettre de ses difficultés et redevienne un membre actif de la société.

2.2. Mesures de prévention et de réparation

Les problèmes d'endettement sont un phénomène persistant dans une économie de marché où le marché du crédit est libre. Les Etats européens ont développé un certain nombre de mesures pour gérer ces problèmes.

De nombreux Etats ont mis en place une législation pour le réaménagement des dettes des particuliers, et dans d'autres pays, des lois allant dans ce sens sont en cours d'élaboration.

Outre les mesures de réaménagement des dettes, de nombreuses autres mesures sont prises dans divers pays dans le but de réduire les risques inhérents au prêt. Des progrès ont été faits pour le développement de services d'assistance en matière de finances et de dette, et des réformes ont été entreprises pour améliorer la situation des débiteurs soumis à des procédures d'exécution. Parmi les plus importantes réformes, on compte l'extension des droits du débiteur de séparer ses actifs, et la décision d'accorder une exonération de quelques mois pour toute saisie des salaires, traitement, pensions, ou autres revenus réguliers.

La mise en place d'une réglementation portant sur la limitation dans le temps de l'exécution des créances a été une réforme très importante et symbolique en Finlande. Cette réglementation est entrée en vigueur de manière partiellement rétroactive au printemps 2004. La durée maximale effective pour l'exécution de créances dans les relations de crédit est en principe de quinze ans à partir du jugement définitif qui entérine l'obligation de remboursement.

En Finlande comme dans beaucoup d'autres Etats européens, l'accent a été mis jusqu'ici sur l'allègement des problèmes liés au surendettement. A l'avenir, il sera toutefois nécessaire de se concentrer sur la prévention des problèmes d'endettement. Dans cet esprit, on insistera sur l'importance de l'éducation générale à ce sujet, ainsi que sur une éducation plus ciblée, spécifiquement tournée vers la jeunesse. L'acquisition d'une certaine aisance dans la gestion des finances doit être une priorité à la fois dans les écoles et au sein des foyers. Un autre élément important sera la coopération de diverses autorités publiques et ONG pour soutenir et assister les particuliers qui rencontrent des problèmes d'endettement. Divers organismes finlandais ont mis en place une variété de services de crédit social et de sécurité financière, dans le but de financer des emprunts difficiles.

Au cours des dernières années, l'idée que l'emprunteur et le créancier ont tous deux une responsabilité à assumer dans le cadre d'une relation de crédit a fait l'objet d'une attention accrue. Cette responsabilité doit être partagée entre les deux parties, pour aboutir à une relation de crédit saine. La répartition des conséquences négatives de l'endettement entre les parties d'une façon juste et prévisible de sorte à n'entraîner aucun risque moral, et sans faire obstacle au prêt inutilement, est une tâche qui requiert tact et précaution tant sur les plans politique et sociétal que juridique.

2.3. La situation au sein des Etats membres

A l'été et à l'automne 2004, en prévision de la Conférence des ministres européens de la Justice de Helsinki, un questionnaire portant sur différentes méthodes de gestion de dette a été soumis aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Au total, nous avons reçu vingt-cinq réponses. Ces réponses ont été une aide précieuse pour l'élaboration de ce rapport, et pour alimenter le débat sur ce sujet.

Les réponses mettent en valeur une grande diversité au sein des Etats européens quant aux solutions apportées aux problèmes d'endettement. Certains pays ont introduit un grand nombre de mesures, alors que d'autres n'en ont qu'un nombre limité. Une certaine corrélation semble exister entre les mesures adoptées par un Etat donné, et le degré de

développement de la société de crédit et du libre marché du crédit à l'intérieur de ses frontières. Par exemple, les Etats dans lesquels la société de crédit est encore au stade du développement n'ont pas de législation pour le réaménagement des dettes. Bien sûr, des législations spécifiques relatives au réaménagement des dettes n'existent pas non plus dans toutes les économies de marché traditionnelles.

Par exemple, pendant les années 1980 et 1990, les Etats nordiques ont mis en place une législation permettant le réaménagement des dettes des particuliers. Beaucoup d'Etats d'Europe de l'Ouest possèdent des législations similaires. L'Estonie et le Portugal n'ont introduit le réaménagement des dettes que récemment, en 2004. Par ailleurs, en Slovénie et en République Tchèque, des lois sont en cours d'élaboration.

Dans les Etats où des lois existent sur le réaménagement des dettes, un débiteur peut être libéré par des remboursements partiels échelonnés selon un plan de remboursement approuvé. La durée de ce plan est variable, mais elle est habituellement comprise entre trois et sept ans. Le remboursement effectif des dettes en conformité avec le plan de remboursement entraîne en général l'effacement des dettes résiduelles. En cas d'insolvabilité totale du débiteur, il est possible dans certains pays, d'obtenir la libération sans l'approbation d'un plan de remboursement. Le plus souvent, il revient à un tribunal d'arrêter un plan de remboursement. Dans de nombreux systèmes judiciaires, les affaires de réaménagement des dettes sont désormais considérées comme un type d'affaire à part, complètement nouveau.

Dans la plupart des Etats européens, la saisie de salaires, de traitements et de pensions est autorisée par la loi. Certains pays possèdent une liste spécifique des types de créances qui peuvent être exécutées par la saisie de salaires, de traitement ou de pensions. Dans chaque Etat, des dispositions relativement détaillées précisent la somme minimale qui doit être laissée au débiteur dans la saisie de revenus réguliers. En outre, les systèmes judiciaires européens possèdent souvent des dispositions détaillées concernant les biens et les actifs précis que le débiteur et sa famille peuvent maintenir à l'abri des procédures d'exécution des créances. Celles-ci se présentent souvent sous forme d'inventaires dans le texte de loi.

L'organisation des systèmes d'exécution des créances varie considérablement d'un Etat à l'autre. Cette tâche aussi est fréquemment dévolue aux tribunaux. Dans certains Etats, tels que l'Estonie, la Lituanie et la Roumanie, l'exécution des créances fait l'objet de services professionnels privés. Dans d'autres pays, la responsabilité en revient à un service administratif de l'Etat.

De nombreux pays proposent une assistance en matière de finances et de gestion de dette, mais en général cette aide n'est pas prévue par la loi. Il s'agit souvent d'un service proposé par des ONG.

Le traitement des données relatives aux dettes varie considérablement d'un Etat à l'autre. Dans certains pays, il n'existe aucun registre public ou privé regroupant les incidents de paiement ou les opérations de crédit. Dans de nombreux pays, seuls les incidents de paiement sont enregistrés. La tenue du registre peut relever d'un service public ou privé. Par contre, il est peu courant de trouver des registres comportant les crédits souscrits par les particuliers,

ou les données "positives" relatives à ces crédits. Dans les pays dont les registres comportent des données positives, la quantité d'informations varie considérablement.

3. L'approche internationale

3.1. La Convention européenne des droits de l'homme et les Recommandations du Conseil de l'Europe

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) prévoit qu'un Etat doit posséder un système efficace pour l'exécution des décisions de justice. Le concept de procès équitable implique qu'un jugement soit prononcé dans un délai raisonnable.

Les conditions pour un procès équitable décrites à l'article 6 de la CEDH peuvent aussi servir de ligne directrice dans l'exécution des créances. C'est le cas également de la Résolution n° 3 relative à l'exécution des décisions de justice, adoptée en 2001 lors de la Conférence des ministres européens de la Justice à Moscou.

Sur la base de la Résolution, une Recommandation (Rec (2003)17) a été rédigée sur le thème de l'exécution des décisions de justice. Celle-ci insiste sur le fait que toute personne bénéficiant d'une décision de justice contraignante a le droit d'exiger l'exécution de cette décision. Une décision qui ne peut pas être exécutée demeure illusoire. La Recommandation dispose que cette exécution doit être aussi efficace que possible. La Recommandation est un texte général et bien argumenté à l'attention des Etats européens, sur les conditions que devrait remplir un système efficace pour l'exécution des décisions de justice.

D'après la Recommandation, l'exécution des décisions de justice doit être menée sur la base d'une législation suffisamment détaillée, garantissant à la procédure sécurité juridique et transparence. Tout report de l'exécution doit avoir des justifications légales. Un juste équilibre doit être trouvé entre les intérêts du débiteur et ceux du créancier pendant la procédure d'exécution. Certains biens essentiels et certaines parties du revenu doivent demeurer la propriété du débiteur. La recherche des biens du débiteur devrait être aussi efficace que possible, et doit être menée dans le respect des droits de l'homme et de la protection des données. Tout bien saisi doit être liquidé aussi rapidement que possible, au prix en vigueur, sans dépréciation inutile. Les agents d'exécution devraient agir avec professionnalisme et objectivité. Les compétences des agents d'exécution doivent être clairement définies par la loi, et clairement différenciées de celles du juge.

3.2. Les mesures existant au sein de l'Union européenne

Les problèmes inhérents à une société de crédit ont également été soulevés dans le cadre de l'Union européenne (UE). La directive relative au crédit à la consommation (87/102/CEE) a été adoptée dès les années 1980. Elle a mis en place un cadre juridique général au niveau de la CEE pour le crédit à la consommation. La directive a été modifiée en 1990 et en 1998. Récemment, toutefois, on a déploré son caractère obsolète. En septembre 2002, la Commission a émis une proposition pour une nouvelle directive sur le crédit aux consommateurs (COM (2002) 443 final). Après révision du texte par le Parlement européen,

la Commission a émis une proposition modifiée (COM (2004) 747 final). Cette proposition va dans le sens d'une harmonisation maximale.

L'objectif de la directive proposée est de permettre la création de marchés du crédit plus efficaces et plus transparents, tout en garantissant un niveau suffisant de protection au consommateur. Un des changements les plus significatifs serait d'étendre le champ d'application de ces dispositions à un plus grand nombre de crédits accordés aux consommateurs par des entreprises. Une autre innovation possible serait d'inclure dans la directive des dispositions détaillées concernant les informations à fournir au consommateur avant la signature d'un contrat de prêt, ainsi qu'une disposition relative au principe du prêt responsable. Dans le groupe de travail du Conseil, la plupart des Etats membres ont soutenu l'inclusion de ce principe dans la directive. Le Parlement européen a également considéré qu'il était nécessaire. Le principe du prêt responsable comprend par exemple l'obligation pour le prêteur de fournir des informations à l'emprunteur, et l'obligation d'évaluer le degré de solvabilité de ce dernier avant de conclure un contrat de prêt.

4. Eventuelle coopération future au sein du Conseil de l'Europe

La prévention des problèmes d'endettement a un sens, parce qu'elle diminue les souffrances humaines et réduit les coûts sociaux du surendettement, en évitant l'exclusion. Dans une société de crédit, il est impossible de prévenir la totalité des problèmes d'endettement, mais il existe des mesures pour en réduire l'ampleur au maximum. Par exemple, il est possible d'éduquer la population à la gestion des finances, au foyer comme à l'école. L'assistance en matière de finances et de gestion de dette est souvent un garde-fou efficace contre un problème d'endettement naissant.

La répartition par la loi des conséquences négatives de l'endettement entre le créancier et le débiteur a également un caractère préventif. En effet, si certaines de ces conséquences négatives touchent le créancier, celui-ci prendra davantage en compte la possibilité d'un incident de paiement dès le moment où le prêt est envisagé. Toutefois, trop de mesures de protection pourraient provoquer une hausse des taux d'intérêt, ou donner lieu à d'autres phénomènes indésirables typiques d'un marché de crédit.

L'endettement des jeunes est un problème tout particulier, qui peut entraîner des difficultés financières considérables et durables pour ces individus dès le début de leur vie active. L'exclusion des jeunes endettés est néfaste pour la société dans son ensemble.

La Finlande des années 1990 a connu des débats, parfois intenses, principalement en réaction à la législation concernant le réaménagement des dettes. Parmi les doutes exprimés, figurait la crainte que la loi constitue un risque moral quant au remboursement rapide des dettes ; à ce jour, 70 000 plans de remboursements ont été approuvés pour des particuliers en Finlande. Dans la plupart des cas, ceux-ci sont terminés, et les débiteurs ont repris le dessus financièrement. La législation sur le réaménagement des dettes est aujourd'hui largement acceptée, même par les créanciers, et elle est devenue un élément incontesté de notre système juridique. L'expérience a permis d'apporter plusieurs modifications à la législation relative

au réaménagement des dettes afin, par exemple, de réduire la masse de travail imposée aux tribunaux, et de réévaluer les pré requis au réaménagement des dettes.

D'autres débats parfois houleux se sont déroulés ces dernières années en Finlande, pour savoir si une limite de durée devait être fixée pour l'exécution des créances. La législation contenant cette réforme est entrée en vigueur au printemps 2004. Cette loi est partiellement rétroactive, de sorte que des personnes qui se sont endettées pendant la récession du début des années 1990, seront libérées de l'exécution des créances au printemps 2008. Cependant, la limite de durée pour l'exécution des créances ne signifie pas que la dette elle-même sera matériellement effacée par la même occasion. En fait, le débat actuel en Finlande concerne la possibilité de mettre en place une législation concernant l'effacement complet des dettes, qui permettrait la libération totale du débiteur lorsqu'une dette est trop lourde à porter. La limite de durée pour l'exécution des créances a été arrêtée en tant que mesure secondaire pour les cas où les mesures premières, telles que l'accord de remboursement volontaire ou le réaménagement légal des dettes, n'ont, pour une raison ou une autre, pas réussi à régler le problème d'endettement. La limitation dans le temps de la responsabilité du débiteur à l'égard de ses dettes est une des mesures par lesquelles les conséquences négatives du surendettement peuvent être réparties de façon plus juste dans une société de crédit.

Ainsi, la prévention et l'allègement des problèmes d'endettement soulèvent de nombreuses questions délicates tant sur le plan politique que sociétal. Nous nous accorderons peut-être sur le fait que le système de prêt doit néanmoins fonctionner correctement dans toutes les économies de marché. Cela passe par la gestion des problèmes qui découlent du prêt, d'une façon qui permette de trouver un juste équilibre entre les intérêts des débiteurs, ceux des créanciers, et ceux de la société.

LA MISSION SOCIALE DU SYSTEME DE JUSTICE PENALE

Résumé général

La « mission sociale » du système de justice pénale peut être comprise de multiples façons, notamment comme un moyen général de prévention et de dissuasion, et comme un moyen de protection de la société contre les effets néfastes et le mal causés par les infractions. La question est plutôt interprétée ici par rapport à l'évolution actuelle de la lutte contre la criminalité et de la prévention de celle-ci, qui accorde une attention particulière à des problèmes qu'ignorait l'approche traditionnelle. Ainsi, l'intérêt se porte sur des questions jusqu'ici négligées, telles que la prévention de la criminalité, le rôle de la victime, l'importance d'effacer le mal causé par l'acte criminel, la prévention de la criminalité, et l'amélioration de l'équilibre entre les parties concernées par la procédure pénale. La prévention de la criminalité fait l'objet d'études approfondies par ailleurs, et elle est sur le point d'être consacrée comme faisant partie intégrante de l'approche classique des questions relatives à la politique pénale. C'est pourquoi la présente analyse se concentre sur certains aspects de ce que l'on englobe actuellement dans le concept de justice réparatrice.

La justice réparatrice étant un concept relativement large et programmatique, seuls quelques points fondamentaux des questions pertinentes en la matière seront évoqués dans ce rapport : la médiation entre la victime et le délinquant, l'aide aux victimes d'actes criminels, la prévention de la récidive et la réinsertion des délinquants, les mesures de réparation spéciales visant des catégories de délinquants ayant des problèmes spécifiques. En outre, le rôle réparateur des magistrats du siège et du parquet est brièvement évoqué.

Le questionnaire portant sur ces questions a été diffusé auprès de l'ensemble des ministres de la Justice des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe, et les 40 réponses reçues sont analysées dans le présent rapport. On peut dire avec une quasi certitude que ces réponses reflètent pratiquement tous les aspects des situations que l'on peut rencontrer, bien que certains pays n'aient pas répondu. Dans certains Etats membres, les principes de la justice réparatrice n'ont tout simplement pas été mis en œuvre ; dans d'autres, au contraire, cette approche semble avoir été adoptée de manière dynamique et constructive, même s'il convient de reconnaître que de nombreux progrès restent à faire, y compris dans les pays les plus avancés, du fait de la relative nouveauté des orientations et des recommandations internationales en matière de justice réparatrice. En outre, comme un certain nombre de ministres l'ont à juste titre souligné, la preuve concrète des avantages apportés par l'introduction novatrice de la justice réparatrice dans les systèmes de justice pénale demeure, pour l'heure, peu convaincante. Cependant, dans l'immense majorité des cas, les réactions suscitées par la justice réparatrice peuvent être qualifiées d'extrêmement positives.

Ces observations nous ont amenés à trois types de conclusions. Tout d'abord, le Conseil de l'Europe peut incontestablement jouer un rôle actif important dans la promotion de la justice réparatrice dans ses Etats membres, et ce, à plusieurs niveaux : grâce à de nouvelles recommandations et à la collecte et à la diffusion des expériences de bonnes pratiques ou de

pratiques prometteuses, mais aussi en apportant une assistance, une expertise et des conseils techniques à chacun des Etats membres qui en ferait la demande, ou encore en encourageant une coopération bilatérale et régionale entre les Etats sur ces questions – le Conseil jouerait peut-être alors également un rôle de centre d'échange d'informations. Ensuite, il pourrait recommander aux Etats membres de s'attacher davantage à profiter des expériences des uns et des autres par rapport à ces réformes. C'est souvent l'expérience pratique qui l'emporte sur les principes généraux et les recommandations lorsque l'on cherche à améliorer le système pénal. Enfin, les Etats membres peuvent jouer un rôle plus actif dans la promotion des principes de justice réparatrice dans leurs juridictions respectives puisque beaucoup reste à faire, y compris dans les pays les plus avancés.

Par conséquent, les questions suivantes seront examinées en détail :

1. Médiation entre la victime et le délinquant. Les avantages de la médiation entre la victime et le délinquant sont largement admis, en sachant cependant que cette approche n'est pas nécessairement applicable dans tous les cas et qu'elle n'est évidemment pas un mécanisme remplaçant les mesures traditionnelles du système de justice pénale ; elle fonctionne plutôt comme une mesure complémentaire, capable, souvent, d'apporter une dimension positive à la lutte contre la criminalité.

Question : Que faire pour que la médiation entre les victimes et les délinquants soit officiellement intégrée dans le système de justice pénale ?

2. Programmes d'aide aux victimes. De la même manière, des programmes d'aide aux victimes ont été ou sont actuellement mis en place dans la plupart des Etats membres, et c'est un progrès majeur par rapport à ce qui existait il y a seulement dix ans. Toujours dans ce domaine, d'autres améliorations doivent encore être imaginées et apportées, certains Etats membres étant plus avancés que d'autres à cet égard.

Question : Comment améliorer les mécanismes d'aide aux victimes ?

3. Prévention de la récidive et promotion de la réinsertion des délinquants. D'une certaine façon, la prévention de la récidive et la réinsertion des délinquants ont, contrairement aux questions précédentes, été traitées de manière plus approfondie dans la plupart des Etats membres, si l'on considère, par exemple, que les systèmes pénitentiaires les plus avancés font partie de l'approche réparatrice. Toutefois, cette interprétation est sérieusement remise en question par le fait que, souvent, les taux de récidive sont très élevés, et que les délinquants éprouvent les plus grandes difficultés à retourner à une vie normale – ce que démontrent des recherches anciennes et plus récentes. C'est pourquoi de nouveaux programmes et de nouvelles approches, intégrant explicitement des objectifs de justice réparatrice, ont été conçus et sont actuellement mis en place. Ces innovations ont également été adoptées plus systématiquement par certains pays que par d'autres ; certains Etats membres semblent à peine informés des progrès accomplis en matière pénitentiaire et des mesures de détention extra-carcérale (au sein de la collectivité), d'où émergent pourtant à l'heure actuelle bon nombre de bonnes pratiques.

Question : Que faire pour que des mécanismes de prévention de la récidive et de réinsertion des délinquants soient mis en place ?

4. Catégories de délinquants particulièrement vulnérables. En ce qui concerne les catégories de délinquants particulièrement vulnérables, les progrès accomplis par la plupart des Etats membres sont encore moins évidents. Le plus souvent, d'après les réponses au questionnaire, ces catégories de délinquants ne bénéficient pas de mesures, de programmes ou de stratégies prenant spécifiquement en compte leur vulnérabilité. Cependant, il ne fait pas de doute que, là aussi, certaines évolutions positives peuvent être observées. Notons, en particulier, les progrès enregistrés dans certains pays qui, à la suite des grands bouleversements politiques des années 90, procèdent aujourd'hui à une réforme d'ensemble de leur système de justice pénale.

Question : Que faire pour améliorer et renforcer les mécanismes d'aide aux catégories de délinquants particulièrement vulnérables ?

5. Formation des magistrats du siège et du parquet. La formation des forces chargées de l'application de la loi et du personnel de justice pénale à l'approche de la justice réparatrice est typiquement une question dont on ne peut se préoccuper qu'une fois réalisées les réformes législatives pertinentes ; une telle formation peut être considérée comme faisant plutôt partie de la phase de mise en œuvre. Ceci étant dit, comme nombre d'innovations dans les systèmes de justice pénale, inspirées de la justice réparatrice, ne requièrent pas de grandes réformes juridiques, certains pays signalent déjà quelques progrès à cet égard également.

Question : Que faire pour promouvoir la formation des forces chargées de l'application de la loi et des magistrats du siège et du parquet aux questions relatives à la justice réparatrice ?

Introduction

Le système de justice pénale a, par sa nature même, un rôle social fondamental à jouer dans une société démocratique régie par le principe de la prééminence du droit. De fait, sa mission première est de protéger les individus et la société dans son ensemble contre les comportements préjudiciables que le législateur a décidé d'interdire.

Dans le travail du Comité européen pour les problèmes criminels, les attentes relatives aux fonctions sociales du système de justice pénale concernent :

- la prévention de la criminalité,
- la manière de s'occuper des délinquants, y compris le traitement des détenus et la réinsertion des délinquants,
- la manière de s'occuper des victimes,
- la manière de s'occuper des mineurs et des autres catégories vulnérables de délinquants et de victimes,
- les moyens d'améliorer le fonctionnement des systèmes de justice pénale.

Le champ d'application de la politique pénale

La politique pénale est le processus décisionnel sociétal qui concerne la criminalité et la lutte contre la criminalité. Traditionnellement, on peut dire que, dans la plupart des pays, le système de justice pénale se concentre sur le délinquant et sur les questions de culpabilité et de sanction. La prévention de la criminalité et les aspects sociaux, tels que la prise en considération des besoins de la victime ou la réinsertion du délinquant, n'ont pas souvent fait l'objet d'une attention systématique dans ce contexte.

La mise en place de mesures systématiques de prévention de la criminalité est une façon de rétablir l'équilibre entre les différentes facettes de la politique pénale. On peut y voir le prolongement des actions et des fonctions préventives traditionnelles de la police et de la justice pénale, la prévention étant l'une des responsabilités essentielles des systèmes de justice pénale.

Prévention de la criminalité

La prévention des comportements criminels est un axe essentiel de toute stratégie efficace de lutte contre le crime en général. Pour être efficaces, les mesures de prévention doivent souvent dépasser le cadre du système de justice pénale pour englober des dispositions à caractère social ou économique, ou relevant du domaine de l'éducation, de la santé, de l'information, etc.

La prévention de la criminalité, en son sens le plus large, est inscrite depuis longtemps au programme du Comité européen pour les problèmes criminels et de la Conférence des ministres européens de la Justice. Ils se sont notamment préoccupés :

- du lien entre crise économique et criminalité (1982),

- de la nécessité de renforcer tout particulièrement les stratégies de prévention de la criminalité visant à réduire la victimisation et à alléger la charge pesant sur le système de justice pénale (1984),
- de l'importance de l'organisation de la prévention de la criminalité - la nécessité d'influencer les facteurs sociaux liés au comportement criminel (prévention sociale), mais aussi de prendre des mesures visant à réduire les occasions de commettre des infractions et à augmenter le risque de détection pour les délinquants (prévention situationnelle). Il est clair que cela exige aussi des Etats membres qu'ils créent des organismes de prévention de la criminalité, qui regroupent la police et d'autres organismes publics ou privés, sur le plan national, régional et local (1987),
- du rôle de l'intervention psychosociale précoce dans la prévention des comportements criminels (en tant que mesure particulière de prévention sociale) (2000),
- du partenariat dans la prévention de la criminalité qui rappelle l'importance de stratégies de prévention de la criminalité associant la collectivité et les autorités locales, insistant sur le fait que ces stratégies devraient établir des partenariats entre les acteurs clés concernés à tous les niveaux (2003),
- de la nécessité de persévérer dans la voie d'une stratégie à caractère pluri-institutionnel et fondée sur le partenariat, qui suppose la participation de la société dans son ensemble, dans la mesure où le système de justice pénale, en restant isolé, ne peut pas assurer une prévention efficace de la criminalité (2004),
- le développement du rôle des services de sécurité privés. Il pourrait être intéressant d'étudier davantage leur participation à la prévention de la criminalité, de même que l'éventuelle nécessité d'adopter des principes communs pour aider les Etats membres à élaborer des dispositions nationales et à les mettre en œuvre.

Justice réparatrice

Pour répondre à ce qui est ressenti comme un déséquilibre dans le fonctionnement des systèmes de justice pénale, le concept de justice réparatrice a été récemment introduit et largement diffusé, au niveau international également (voir par exemple les Principes fondamentaux concernant le recours à des programmes de justice réparatrice en matière pénale, résolution 2002/12 du Conseil économique et social des Nations Unies). Le Conseil de l'Europe a lui aussi élaboré un certain nombre d'instruments portant sur divers aspects de la justice réparatrice :

- S'agissant du traitement des délinquants, pas moins de vingt conventions, résolutions et recommandations ont été adoptées à partir de 1962 et jusqu'en 2003. En outre, les Règles Pénitentiaires Européennes sont en cours d'actualisation.
- S'agissant du traitement des victimes, au moins neuf instruments ont été adoptés entre 1983 et 2003.
- S'agissant de la médiation entre la victime et le délinquant, deux instruments traitant spécialement de cette question ont été élaborés, en 1985 et en 1999.

- S'agissant du traitement des mineurs et d'autres catégories vulnérables de délinquants ou de victimes, au moins neuf instruments pertinents ont été adoptés entre 1978 et 2003. Le Conseil de l'Europe a par ailleurs lancé un nouveau projet multidisciplinaire consacré au thème « enfants et violence ».
- S'agissant des moyens d'améliorer le fonctionnement du système de justice pénale, au moins cinq instruments pertinents peuvent être identifiés, y compris le rapport de 1980 sur la dépenalisation et la Recommandation Rec. R (96) 8 relative à la politique criminelle dans une Europe en transformation, adoptée en 1996.

Depuis quelques dizaines d'années, le nombre d'initiatives en matière de justice réparatrice s'est considérablement accru dans le monde entier. La justice réparatrice constitue, face à la criminalité, une réponse dynamique qui respecte la dignité de chacun et l'égalité entre tous, favorise la compréhension et contribue à l'harmonie sociale en veillant à la guérison des victimes, des délinquants et des communautés. Les processus de justice réparatrice s'inspirent souvent de formes de justice traditionnelles et nationales qui considèrent la criminalité comme fondamentalement dommageable pour les personnes. Cette approche permet aux victimes d'une infraction de faire part ouvertement de leurs sentiments et de leurs expériences, et vise à répondre à leurs besoins. Cette approche offre la possibilité aux victimes d'obtenir réparation, de se sentir davantage en sécurité et de trouver l'apaisement ; elle permet aux délinquants de prendre conscience des causes et des effets de leur comportement et d'assumer leur responsabilité de manière constructive ; et elle aide les communautés à comprendre les causes profondes de la criminalité, à promouvoir leur bien-être et à prévenir la criminalité.

En conséquence, contrairement aux objectifs traditionnels du système de justice pénale, l'objectif central de la justice réparatrice est de mieux répondre que par le passé aux **besoins de la victime de l'infraction**. Ces besoins sont en partie d'ordre matériel et ils peuvent être satisfaits par la réparation du préjudice subi. Les besoins de la victime comprennent aussi des besoins psychologiques tels que le rétablissement de la dignité, et des besoins sociaux tels que la restauration ou l'amélioration du sentiment de sécurité. La justice réparatrice prend également en considération les **besoins du délinquant** : il (ou elle) a la possibilité d'assumer réellement la responsabilité de ses actes et de leurs conséquences et d'améliorer son comportement. La justice réparatrice se justifie également du point de vue fiscal : comme les procédures judiciaires sont longues et onéreuses aussi bien pour les parties concernées que pour l'Etat, la justice réparatrice peut permettre d'obtenir un résultat équitable à moindre coût.

Exemples et remarques relatifs à la justice réparatrice

L'exemple type de justice réparatrice est la médiation entre la victime et le délinquant. Cette approche revêt des formes diverses, où les parties se rencontrent en présence d'un médiateur extérieur afin de discuter du conflit qui les oppose et de s'entendre sur ce qu'il y a lieu de faire à la suite de l'infraction. Les parties jouent un rôle actif dans le processus, alors que la tâche de la police, du parquet et des services sociaux consiste à faciliter leur rencontre.

Certains éléments, peu nombreux, indiquent que la justice réparatrice réussit à diminuer la récidive. La diminution du risque de récidive ne constitue cependant pas l'objectif central de la justice réparatrice. Les victimes ont souvent le sentiment qu'il est très important de recevoir l'information et d'être capable d'influencer le comportement du délinquant. En pratique, le résultat classique de la médiation est un accord généralement mis en œuvre de manière satisfaisante. Dans la plupart des cas, les parties, et en particulier les victimes, sont également satisfaites du résultat.

L'une des idées intéressantes de la justice réparatrice vient de ce que c'est le processus lui-même qui est peut-être plus important que son résultat direct. Il est important pour les parties d'être traitées de manière équitable, et de voir que leurs besoins particuliers sont pris en considération. Si le processus est ressenti comme équitable et juste, il est plus facile de s'engager à obtenir un résultat. La volonté d'aboutir et l'apprentissage peuvent aussi être favorisés par le fait que tous les intéressés ont la possibilité de participer à la prise de décision et de partager la responsabilité du succès de l'entreprise.

L'un des obstacles à une plus large application des principes de justice réparatrice vient de l'idée que le délinquant en est quitte à trop bon compte. On peut donc confondre la justice réparatrice avec la justice restitutive où le délinquant « s'en tire » en versant une compensation. En réalité, une médiation efficace exige davantage du délinquant qu'une procédure judiciaire traditionnelle dans le cadre de laquelle les professionnels traitent l'affaire en tant que représentants du délinquant. En pratique, les délinquants trouvent souvent qu'il est difficile de se retrouver face à leur victime dans le cadre de la médiation. Lorsqu'on se retrouve face à sa victime, il devient plus difficile d'excuser sa conduite et de fuir ses responsabilités, et le fait de discuter des conséquences de l'infraction oblige le délinquant à affronter la gravité de l'infraction de façon plus approfondie que dans le cadre d'une procédure pénale traditionnelle. Les dommages-intérêts que peut ordonner le tribunal peuvent s'avérer sans effet si le délinquant est déjà endetté et si ses biens peuvent être saisis.

La justice réparatrice est la source d'un deuxième malentendu, à savoir qu'elle ne fait rien au sujet de la criminalité. En fait, les mesures de réparation prennent l'infraction très au sérieux, une grande attention est accordée à la prévention, et des efforts réels sont déployés pour résoudre les infractions déjà commises.

Analyse des réponses des pays au questionnaire

Etant donné que la prévention de la criminalité est traitée de manière approfondie dans d'autres cadres, et qu'un questionnaire portant sur la mission sociale du système de justice pénale devait rester relativement court, les ministres de la Justice des Etats membres du Conseil de l'Europe ont reçu, au cours de l'été et de l'automne 2004, un questionnaire **axé sur les questions relatives à la justice réparatrice**. [40] pays au total ont renvoyé leur réponse à temps pour être analysées dans le cadre de ce rapport.

La présente analyse suit la structure du questionnaire. La plus grande partie des réponses portait sur les questions de médiation et d'aide aux victimes ; la prévention de la récidive et la promotion de la réinsertion des délinquants ont suscité moins de réponses, et la formation

des magistrats du siège et du parquet à la justice réparatrice en ont suscité très peu. C'est pourquoi les paragraphes qui suivent se concentrent sur la médiation et l'aide aux victimes, et n'abordent que brièvement les deux dernières questions.

A. Médiation en matière pénale

Selon un malentendu courant, la médiation ou ses variantes, et l'ensemble de l'approche intitulée « justice réparatrice » sont présentées comme une alternative au système de justice pénale, capable d'influencer la résolution des conflits d'une manière qui évite le système de justice pénale et qui permet de détourner systématiquement les affaires du système de justice pénale, de les rediriger vers celui-ci ou de les soustraire à celui-ci. Le concept de justice réparatrice ne doit pas être entendu en ce sens, bien que dans certains pays, et dans certains débats, la notion de médiation ait été de fait propagée dans cette optique. Bien au contraire, le cadre de la justice réparatrice offre une nouvelle perspective sur la façon dont la société devrait traiter les questions de justice pénale, et dans quel but, tout en travaillant sur la question de la sanction. Les victimes, en particulier, se déclarent généralement satisfaites de ces processus parallèles et de ces modifications de la procédure traditionnelle, dans laquelle elles occupent souvent une place marginale.

Les avantages de la médiation entre la victime et le délinquant sont largement admis, en sachant cependant que cette approche n'est pas nécessairement applicable dans tous les cas et qu'elle n'est évidemment pas un mécanisme susceptible de remplacer les mesures traditionnelles du système de justice pénale ; elle fonctionne plutôt comme une mesure complémentaire, capable, souvent, d'apporter une dimension positive à la lutte contre la criminalité.

La médiation se voit attribuer diverses fonctions : elle peut être une sanction alternative, comme c'est le cas dans quelques pays, ou être une condition préalable à l'abandon d'une affaire, ou encore faire partie d'un programme de déjudiciarisation ; elle peut aussi être volontaire ou obligatoire. Ces multiples alternatives mériteraient probablement une analyse plus poussée et des travaux comparatifs en vue d'un partage des expériences sur ses différentes variantes. Le Forum européen pour la médiation entre les victimes et les délinquants pourrait fournir une plateforme commune à ces travaux.

Souvent, dans les affaires pénales, la médiation s'exerce parallèlement au système judiciaire, non comme une alternative mais comme une voie complémentaire par rapport à la procédure pénale traditionnelle, et elle peut avoir un impact sur la police, le parquet et les décisions des tribunaux. C'est ce qui se passe dans plusieurs pays. Cependant, parmi ces pays, certains, dont la Finlande, sont sur le point de donner à la médiation une reconnaissance explicite officielle en matière pénale.

La médiation dans les affaires pénales est admise par le système juridique d'un certain nombre d'Etats membres.

La médiation devrait être très prochainement introduite officiellement sous une forme ou sous une autre dans un certain nombre de pays : des expériences sont déjà menées dans certains Etats membres et des projets de loi sont en cours d'élaboration dans plusieurs autres.

Le financement de la médiation en matière pénale s'effectue de diverses façons. Certains pays ont recours au financement public, mais le plus souvent le système fonctionne grâce à un financement mixte, les fonds provenant aussi bien du secteur public que du secteur privé (ONG). Parfois, le financement est même assuré exclusivement par des ONG.

Un certain nombre d'obstacles freinent les progrès en la matière :

Beaucoup de réponses font apparaître que l'obstacle évident aux progrès sur cette question est de nature législative : l'absence de législation applicable ou de réglementation détaillée ; l'absence de traditions juridiques ; la tradition de droit romain, qui exige l'intervention de l'Etat dans les affaires pénales. Bien que ces obstacles soient de nature technique, il est évident qu'il faut en premier lieu tenir compte du cadre juridique si l'on veut que la médiation soit efficacement développée. Entre également dans cette catégorie d'obstacles le problème des réformes inachevées des systèmes judiciaires et pénaux. Une réponse évoque un problème très technique mais pertinent : celui de l'assurance du délinquant lorsqu'il effectue des travaux d'intérêt général, et de la détermination des organismes où ces travaux peuvent être réalisés.

Un autre obstacle communément évoqué dans plusieurs réponses est de nature purement matérielle : il s'agit du nombre insuffisant de médiateurs qualifiés, de l'expérience et des compétences limitées des Etats en la matière, du manque de spécialistes ayant des compétences pratiques, des problèmes de mise en œuvre concrète. Aux obstacles matériels s'ajoute le problème des « autres priorités urgentes », et le fait que « d'autres initiatives se sont vu accorder une priorité plus élevée ».

Certaines réponses font état d'obstacles de nature idéologique. Ainsi, plusieurs d'entre elles notent

- la nécessité pour le public d'être informé sur cette procédure et ses avantages ;
- le fait que l'acceptation sociale de la médiation prendra peut-être beaucoup de temps ;
- l'idée répandue au sein de la police et du parquet selon laquelle la médiation ne devrait pas remplacer les poursuites et les sanctions classiques en cas d'infractions graves ;

- qu'il s'avère très difficile de promouvoir la médiation comme mesure alternative au système de justice pénale et que, très souvent, les victimes refusent d'y prendre part ;
- le manque de confiance témoignée à la justice réparatrice comme moyen efficace de réparation des infractions, sachant que la confiance naît d'une sensibilisation à la justice réparatrice et à ses avantages et de leur compréhension.

D'autres types d'obstacles ont également été identifiés. Ainsi, la réponse de l'un des Etats rappelle le fait que la preuve de l'impact de la justice réparatrice sur les taux de récidive et en particulier sur la nature des infractions demeure peu convaincante. L'une des réponses mentionne un obstacle propre au système, à savoir le fait que la procédure de conciliation a été de plus en plus utilisée dans le pays concerné, ce qui a eu pour effet de réduire le nombre d'affaires susceptibles d'être réglées par la médiation.

B. Aide aux victimes des infractions

Du point de vue de la victime, la justice réparatrice représente le soutien que la victime reçoit de la part d'experts et/ ou de non spécialistes. Les services d'assistance téléphonique aux victimes apportent un soutien global aux victimes. Les centres d'urgence, les groupes de soutien, les refuges pour victimes, etc., ont le même objectif. Par soutien, on entend aide pratique, conseils et réconfort apportés aux victimes et à leurs proches.

Des programmes d'aide aux victimes ont été ou sont actuellement mis en place dans la plupart des Etats membres, et c'est un progrès majeur par rapport à ce qui existait il y a quelques décennies. Toujours dans ce domaine, d'autres améliorations doivent encore être imaginées et mises en œuvre, certains Etats membres étant plus avancés que d'autres à cet égard.

Dans ce domaine, il arrive aussi qu'il n'existe aucun mécanisme public particulier d'aide aux victimes ; ou que des dispositions législatives prévoient un dédommagement pour les dommages causés par les infractions violentes – ou, plus globalement, par d'autres types d'infractions ; ou qu'il n'y ait que des programmes privés d'aide aux victimes, de refuges pour les victimes, etc., soutenus ou non par des fonds publics. Certains pays disent ne pas disposer de programmes généraux d'aide aux victimes, mais uniquement de programmes limités à des catégories de victimes bien précises, étroitement définies. Le plus souvent, ces programmes interviennent dans le cas de traite des êtres humains et/ou de terrorisme et de criminalité organisée, et se rencontrent dans les pays qui sont particulièrement touchés par ces problèmes. Plutôt que de se concentrer exclusivement sur les victimes, ces initiatives concernent également les témoins. Souvent, ces programmes d'aide spéciaux ont été créés à partir d'initiatives internationales. Certains pays ont adopté des programmes

spécifiquement destinés à venir en aide aux victimes de violences perpétrées au sein de la famille.

Moins de la moitié des Etats membres disposent de systèmes généraux d'aide aux victimes financés par des fonds publics, tandis que quelques autres mettent actuellement en place de tels systèmes. Ces mécanismes peuvent être cantonnés aux victimes de violences, ou peuvent s'adresser également aux victimes d'infractions contre les biens. Certains systèmes indemnisent même les dommages moraux (par exemple la Finlande à partir de 2006). Ces systèmes d'indemnisation interviennent souvent à titre subsidiaire et n'offrent la plupart du temps aucune aide ou indemnisation aux victimes personnes morales.

Plusieurs Etats membres déclarent ne pouvoir s'appuyer que sur l'action d'ONG ou des programmes spéciaux pour protéger les victimes de la traite des êtres humains. Cependant, dans certains d'entre eux, un programme général de protection des victimes et de réparation des dommages qu'elles ont subis est également en préparation, ou il existe aussi, par exemple, des services d'assistance téléphonique.

Dans quelques pays, il n'existe que des dispositions visant à protéger les témoins et les victimes de la criminalité organisée, de terrorisme et/ou de trafic illicite ; ces Etats déclarent ne disposer que de ressources très limitées pour des services plus généraux.

Un financement public est souvent prévu, et parfois le système est intégralement financé par l'Etat, le plus souvent avec le concours d'ONG actives dans ce domaine. Dans certains pays, cependant, l'aide aux victimes est essentiellement, voire exclusivement, apportée par des ONG.

C. La prévention de la récidive et la réinsertion des délinquants

Au sens large, la justice réparatrice englobe également le soutien apporté aux délinquants, dans le but d'améliorer leur situation et de prévenir la récidive. Ces mesures de soutien comprennent par exemple des programmes de lutte contre la toxicomanie, une formation professionnelle facilitant l'emploi, la réhabilitation, ou des foyers de transition destinés aux délinquants libérés de prison. Un soutien peut également être apporté à la famille du délinquant.

L'un des postulats de la justice réparatrice est qu'il est important de rétablir le respect de soi et le sens de la responsabilité chez le délinquant. Il n'est pas seulement considéré comme un délinquant, mais le « meilleur de lui-même » est également sollicité. On peut ainsi éviter la dévalorisation et la méfiance générées en lui par les mesures traditionnelles de lutte contre la criminalité.

D'une certaine façon, la prévention de la récidive et la réinsertion des délinquants ont, contrairement aux questions précédentes, été traitées de manière plus approfondie dans la plupart des Etats membres, si l'on estime par exemple que les systèmes pénitentiaires progressistes entrent dans le cadre de l'approche réparatrice. Toutefois, cette interprétation est sérieusement remise en question par le fait que, souvent, les taux de récidive sont très élevés, et que les délinquants éprouvent les plus grandes difficultés à retourner à une vie normale – ce que démontrent des recherches anciennes et plus récentes. C'est pourquoi de nouveaux programmes et de nouvelles approches, intégrant explicitement des objectifs de justice réparatrice, ont été conçus et sont actuellement mis en place. Ces programmes et approches ont également été adoptés plus systématiquement par certains pays que par d'autres ; certains Etats membres semblent à peine informés des progrès accomplis en matière pénitentiaire et des mesures pénales extra-carcérales (au sein de la collectivité), d'où émergent pourtant à l'heure actuelle nombre de bonnes pratiques.

On estime traditionnellement que le système de justice pénale est responsable de la prévention de la récidive et de la réinsertion des délinquants dans la société. Il existe de nombreuses variantes du système « progressiste ». Dans certains cas, ce système comprend aussi un programme de traitement individualisé. Dans leurs réponses, de nombreux pays ont expliqué en détail le fonctionnement du système « traditionnel ». Par ailleurs, il a souvent été indiqué que le système général de protection sociale partageait la responsabilité de la prévention et de la réinsertion. Aux fins du présent rapport, ces réponses n'ont pas été considérées comme faisant état de programmes spécifiques.

Plusieurs pays ont instauré, ou sont en train d'instaurer, de nouveaux programmes complets en faveur de la réinsertion des délinquants. Par exemple, un pays met en place un plan d'action national, qui comprend l'évaluation des institutions existantes, la création de nouvelles institutions, et l'application de programmes thérapeutiques pour les détenus. Un autre Etat membre a introduit, sous le terme de « probation », une nouvelle forme de sanction, qui comporte de nombreuses mesures de soutien. Cet Etat signale aussi l'existence de divers régimes pénitentiaires. Un autre pays décrit une innovation similaire : un service de probation qui apporte un soutien aux délinquants dans plusieurs domaines.

Un Etat membre a adopté une loi relative à la réinsertion des détenus libérés, qui prévoit des mesures favorisant la réadaptation sociale. Un autre Etat membre a créé un service social à cette fin, avec l'aide de la CE, et des ONG mènent aussi des actions dans ce domaine. Un troisième Etat membre s'est également doté d'une loi. Un pays a établi un nouveau service de probation et de médiation, dont d'autres pays pourraient s'inspirer utilement, car ce service intègre tous les dispositifs de prévention de la récidive. D'autres réponses font état de solutions innovantes qui sont progressivement affinées.

Certains pays présentent des expériences prometteuses ou particulièrement avancées. Un pays est sur le point d'investir davantage dans un nouveau « dispositif de transition » et dans des programmes de prévention de la récidive. Un pays dispose de nombreux programmes de réinsertion, gérés par le service de probation. Un autre pays a adopté un nouveau plan à cette fin. Un Etat membre a élaboré un vaste plan comprenant l'évaluation de l'efficacité des activités de réinsertion.

Deux Etats membres ont conçu des programmes de réinsertion spéciaux, après avoir constaté que le **problème de l'endettement** était un obstacle à la réinsertion. Un pays s'est doté d'un plan d'action très détaillé, peut-être le plus systématique de ceux qui nous ont été présentés. La Finlande, qui met en œuvre des programmes thérapeutiques pour les délinquants violents et les délinquants sexuels, va instaurer une nouvelle stratégie globale de traitement des détenus, qui repose sur l'idée d'un programme de réinsertion individualisé, adapté aux besoins de chaque détenu.

Selon les réponses au questionnaire, l'amélioration de la situation en matière de prévention de la récidive et de réinsertion des délinquants est notamment entravée par les obstacles suivants :

- les contraintes financières, l'insuffisance des ressources humaines et le manque de formation ;
- les obstacles financiers sont aussi liés en partie au surpeuplement des établissements pénitentiaires, à la longueur des listes d'attente pour l'admission en prison, et à la surcharge de travail du service de probation et de médiation ;
- le caractère inachevé des réformes de l'administration pénitentiaire et du système judiciaire,
- la courte durée d'expérimentation du nouveau système,
- l'absence de réseau d'institutions spécialisées,
- la hiérarchisation des priorités ; une législation ancienne, qui a besoin d'être réformée ; les courtes peines ; la forte proportion de détenus étrangers.

D'autres obstacles encore ont été signalés. Par exemple, un pays indique que la résistance au changement manifestée par les populations locales, les médias et même les professionnels constitue un problème majeur. La demande de renforcement de la sécurité exprimée par la population est aussi considérée comme un obstacle. Ont également été cités le manque de sensibilisation du public au processus de réinsertion et à la justice réparatrice, le manque d'adhésion de la société et sa compréhension limitée de l'importance de la réinsertion. Dans une réponse, les difficultés rencontrées ont été résumées ainsi : « avant d'aller plus loin en matière de réinsertion et de prévention de la récidive, il faut soumettre les nouvelles sanctions à un suivi et à une évaluation. »

D. Justice réparatrice et groupes de délinquants à problèmes spécifiques, dont les mineurs, les groupes ethniques, les toxicomanes et les immigrés

C'est dans le domaine de la lutte contre la délinquance juvénile que l'application des modèles de justice réparatrice donne les meilleurs résultats. Les sanctions prononcées à l'encontre des jeunes s'efforcent souvent d'améliorer leur future insertion dans la société. Toutefois, le traitement et la sanction n'accordent pas toujours une attention suffisante à la détresse de la victime et ne réussissent pas toujours à faire comprendre au jeune délinquant qu'il a fait quelque chose de répréhensible. Le problème fondamental des mineurs délinquants provient souvent de leur milieu familial, de leur exclusion de l'école et de l'emploi, et de leur abus d'alcool et d'autres substances.

Bien entendu, d'autres groupes de délinquants auraient aussi besoin de programmes et de stratégies tenant compte de leurs difficultés de réinsertion particulières, qui peuvent être dues, par exemple, à la toxicomanie ou à leur appartenance à une minorité ethnique, qui les expose à un risque de discrimination.

En ce qui concerne les catégories de délinquants particulièrement vulnérables, les progrès réalisés par la plupart des Etats membres sont encore moins évidents. Le plus souvent, d'après les réponses au questionnaire, ces catégories de délinquants ne bénéficient pas de mesures, de programmes ou de stratégies prenant spécifiquement en compte leur vulnérabilité. Cependant, il ne fait pas de doute que, là aussi, certaines évolutions positives peuvent être observées. Notons en particulier les progrès enregistrés dans certains pays qui, à la suite des bouleversements politiques des années 90, procèdent aujourd'hui à une réforme d'ensemble de leur système pénal.

Les exemples d'actions en faveur des catégories de délinquants vulnérables qui sont donnés dans les réponses concernent le plus souvent les mineurs et les toxicomanes. Cependant, les Etats membres n'ont pas tous mis en place de tels programmes spéciaux. Quelques pays affirment avoir aussi pris des dispositions pour d'autres groupes, tels que les personnes âgées, les réfugiés, les victimes de la traite, et des groupes ethniques précis, dont la minorité rom. Globalement, il semble que les programmes les plus courants et les plus élaborés soient ceux qui portent sur la toxicomanie. Les programmes en rapport avec la traite des êtres humains jouent aussi un rôle important dans des pays particulièrement touchés par ce problème (c'est-à-dire les pays d'origine ou de transit des victimes de la traite); ces programmes sont souvent mis en place en collaboration avec des organisations internationales oeuvrant dans ce domaine. D'une manière générale, les pays de destination ne font pas état de tels programmes.

E. Le rôle réparateur des magistrats du siège et du parquet

Les tribunaux ont également un rôle à jouer dans le domaine de la justice réparatrice. Du point de vue de la justice réparatrice, ils ont le rôle du dernier recours. Ce dernier recours peut être invoqué si les parties ne veulent pas participer à la médiation, si le délinquant nie sa culpabilité ou ne respecte pas l'accord, si l'infraction est très grave, ou si les parties parviennent à la conclusion que le délinquant doit être puni. Même en pareil cas, les tribunaux pourraient néanmoins accorder plus d'attention à la réparation du problème découlant de l'infraction, et encourager les parties à engager une discussion plus complète.

Globalement, la formation des forces chargées de l'application de la loi et du personnel de justice pénale à la justice réparatrice est typiquement une question dont on ne peut se préoccuper qu'une fois adoptées les réformes législatives appropriées ; une telle formation fait donc plutôt partie de la phase de mise en œuvre. Ceci dit, comme nombre d'innovations inspirées de la justice réparatrice et destinées à être introduites dans les systèmes de justice pénale ne requièrent pas de grandes réformes juridiques, certains pays signalent déjà quelques progrès à cet égard. Le questionnaire ne fait référence qu'aux magistrats (juges et procureurs), mais les forces de l'ordre jouent évidemment aussi un rôle important.

Il peut être intéressant de noter que les réponses à la question sur la formation des magistrats sont très contrastées : pour certains pays, il va de soi que les magistrats du siège et du parquet reçoivent une formation concernant la justice réparatrice, alors que d'autres pays ne se préoccupent absolument pas de cette formation. Dans l'ensemble, peu de pays ont répondu à la question par l'affirmative. La plupart ont indiqué avoir mis en place, dans une certaine mesure, une formation systématique des magistrats du siège et du parquet, mais le plus souvent, la justice réparatrice n'est pas un thème de formation (du moins pas un thème important). La justice réparatrice n'est mentionnée explicitement que dans quelques réponses, émanant de pays qui viennent (ou sont sur le point) d'introduire des éléments de justice réparatrice dans leur système pénal :

- un pays a lancé une expérience de justice réparatrice en 2002, en partenariat avec une ONG et avec l'assistance technique du gouvernement d'un autre Etat membre. Le personnel a été formé par des experts, et l'une des activités du projet consistait à informer les juges sur les principes et les méthodes de la justice réparatrice ;
- un autre pays explique qu'à la suite de l'intégration de la médiation dans le droit pénal, il a mis en place (et continuera de mettre en place) des séminaires et des projets visant à faire comprendre aux magistrats qu'il est de leur devoir d'ordonner des mesures de médiation, chaque fois que possible ;
- dans une réponse, il est indiqué que des organismes du secteur privé proposent des séminaires et des conférences destinés à sensibiliser les magistrats à la médiation ;
- un autre pays encore signale que les projets pilotes financés par le gouvernement, qui sont destinés à évaluer l'efficacité de la justice réparatrice

dans le système pénal, permettent de sensibiliser les juges à la justice réparatrice et de leur faire mieux comprendre son rôle ;
- enfin, un pays a répondu que les magistrats du siège et du parquet étaient formés à la justice réparatrice, et qu'ils étaient conscients d'avoir un rôle important à jouer à cet égard, au sein du tribunal et à l'extérieur.

Conclusions

Ces observations nous ont amenés aux conclusions suivantes. D'abord, le Conseil de l'Europe pourrait incontestablement jouer un rôle actif important dans la promotion de la justice réparatrice dans ses Etats membres, et ce, à plusieurs niveaux : grâce à de nouvelles recommandations et à la collecte et à la diffusion des expériences de bonnes pratiques ou de pratiques prometteuses, mais aussi en apportant une assistance, une expertise et des conseils techniques à chacun des Etats membres qui en ferait la demande, ou encore en s'efforçant de promouvoir une coopération bilatérale et régionale entre les Etats sur ces questions – le Conseil jouerait peut-être alors également le rôle de centre d'échange d'informations. Ensuite, il pourrait recommander aux Etats membres de s'attacher davantage à profiter des expériences des uns et des autres dans l'application de ces réformes. C'est souvent l'expérience pratique qui l'emporte sur les principes généraux et les recommandations lorsque l'on cherche à améliorer son système pénal. Enfin, les Etats membres pourraient jouer un rôle plus actif dans la promotion des principes de justice réparatrice sur leur territoire, puisque beaucoup reste à faire, même dans les pays les plus avancés.

S'agissant de la collaboration internationale relative à la mission sociale du système de justice pénale, plusieurs questions pourraient être examinées dans le cadre du Conseil de l'Europe.

1. Les progrès réalisés dans les différents domaines de la justice réparatrice sont-ils satisfaisants, rendant ainsi inutile pour l'instant une collaboration internationale en la matière ?
2. Les Etats membres doivent-ils s'imposer l'obligation de promouvoir l'application des principes de la justice réparatrice ?
 - a) concernant la médiation entre la victime et le délinquant ?
 - b) concernant l'aide aux victimes d'infractions ?
 - c) concernant la prévention de la récidive et la promotion de la réinsertion des délinquants ?
 - d) concernant la formation des magistrats du siège et du parquet?

Médiation entre la victime et le délinquant

3. S'agissant de la médiation entre la victime et le délinquant, quel type de mesures pourrait-on recommander :
 - a) pour que la médiation soit officiellement intégrée dans le système de justice pénale ?
 - b) pour que la médiation soit financée par des fonds publics ?
 - c) pour faire mieux comprendre les avantages de la médiation ?
 - d) pour élaborer des normes générales communes en matière de médiation ?

e) pour aider les Etats membres qui ont besoin d'une assistance technique pour mettre en place des mécanismes de médiation ?

Aide aux victimes d'infractions

4. S'agissant de l'aide aux victimes, quel type de mesures pourrait-on recommander :

- a) pour établir des mécanismes d'indemnisation qui garantissent à la victime la réparation des préjudices qu'elle a subis à cause de l'infraction ?
- b) pour créer d'autres services d'aide aux victimes ou contribuer à leur bon fonctionnement ?
- c) pour mieux faire connaître les services d'aide aux victimes ?
- d) pour élaborer des normes générales communes concernant les mécanismes d'indemnisation des victimes et la création d'autres services d'aide aux victimes ?
- e) pour aider les Etats membres qui ont besoin d'une assistance technique pour améliorer leurs mécanismes d'indemnisation des victimes et d'autres services d'aide aux victimes ?

Prévention de la récidive et promotion de la réinsertion des délinquants

5. S'agissant de la prévention de la récidive et de la promotion de la réinsertion des délinquants, quel type de mesures pourrait-on recommander :

- a) pour développer et promouvoir la mise en place de régimes pénitentiaires généraux conçus à cette fin ?
- b) pour développer et promouvoir la mise en place de régimes pénitentiaires destinés à des catégories spécifiques de délinquants ?
- c) pour développer et promouvoir la mise en place de programmes associant le milieu carcéral et le milieu libre, conçus pour favoriser la réinsertion des délinquants et destinés à des groupes de délinquants spécifiques ?
- d) pour développer et promouvoir la mise en place de programmes appliqués dans la communauté, conçus pour favoriser la réinsertion des délinquants et destinés à des groupes de délinquants spécifiques ?
- e) pour mieux faire comprendre les avantages et l'importance de la prévention de la récidive et de la promotion de la réinsertion des délinquants ?
- f) pour élaborer des normes générales communes concernant les programmes qui relèvent de la justice réparatrice et sont destinés à prévenir la récidive et à promouvoir la réinsertion des délinquants ?
- g) pour aider les Etats membres qui ont besoin d'une assistance technique pour mettre en place des programmes qui relèvent de la justice réparatrice et sont destinés à prévenir la récidive et à promouvoir la réinsertion des délinquants ?

Formation des magistrats du siège et du parquet

6. S'agissant de la formation des magistrats du siège et du parquet destinée à leur permettre de remplir leur rôle en matière de promotion de la justice réparatrice, quel type de mesures pourrait-on recommander aux Etats membres de prendre :

- a) pour sensibiliser davantage les magistrats du siège et du parquet?
- b) pour associer plus étroitement les magistrats du siège et du parquet au processus de réparation ?
- c) pour élaborer des recommandations communes concernant la formation des magistrats du siège et du parquet destinée à leur permettre de remplir leur rôle en matière de promotion de la justice réparatrice ?
- d) pour aider les Etats membres qui ont besoin d'une assistance technique pour mettre en place des programmes de formation des magistrats du siège et du parquet destinés à leur permettre de remplir leur rôle en matière de promotion de la justice réparatrice ?

