Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 12 avril 2016 [1]

Affaire C-601/14

Commission européenne
contre

République italienne

«Manquement d'État — Directive 2004/80/CE — Indemnisation des victimes de la criminalité — Article 12 — Absence de régime général d'indemnisation des victimes de tout type d'infraction intentionnelle violente commise sur le territoire italien — Espace de liberté, de sécurité et de justice»

1. Par son recours, la Commission européenne demande à la Cour de constater que la République italienne, en ne prévoyant pas de régime d'indemnisation des victimes de toutes les infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente commises sur son territoire, a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80/CE du Conseil, du 29 avril 2004, relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité [2].

2. La République italienne prévoit, dans son droit national, qu'une telle indemnisation est possible uniquement pour certaines infractions qui relèvent de la criminalité intentionnelle violente, comme les actes de terrorisme ou les infractions liées à la mafia.

3. Dans les présentes conclusions, nous indiquerons les raisons pour lesquelles nous pensons que ce recours en manquement est fondé.

I – Le cadre juridique

A – *Le droit de l'Union*

4. Le considérant 3 de la directive 2004/80 indique que « [l]e Conseil européen réuni à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 a souligné la nécessité d'établir des normes minimales pour la protection des victimes de la criminalité, notamment en ce qui concerne leurs possibilités d'accès à la justice et leur droit à réparation, y compris au remboursement des frais de justice ».

5. Aux termes du considérant 6 de cette directive, « [l]es victimes de la criminalité dans l'Union européenne doivent avoir droit à une indemnisation juste et appropriée pour les préjudices qu'elles ont subis, quel que soit l'endroit de la Communauté européenne où l'infraction a été commise ».

1 — Langue originale : le français.
2 — JO 2004, L 261, p. 15.

6. Le considérant 7 de ladite directive est rédigé comme suit :

« La présente directive instaure un système de coopération visant à faciliter aux victimes de la criminalité l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières ; ce système doit fonctionner sur la base des régimes en vigueur dans les États membres pour l'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs. Il faut donc qu'un mécanisme d'indemnisation soit en place dans tous les États membres. »

7. Au chapitre I, intitulé « Accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières », l'article 1er de la directive 2004/80 prévoit ce qui suit :

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

8. Au chapitre II, intitulé « Régimes nationaux d'indemnisation », figure un article unique. Ainsi, aux termes de l'article 12 de cette directive :

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

2. Tous les États membres veillent à ce que leurs dispositions nationales prévoient l'existence d'un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente commise sur leurs territoires respectifs qui garantisse une indemnisation juste et appropriée des victimes. »

9. Enfin, l'article 18 de ladite directive prévoit :

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

2. Les États membres peuvent prévoir que les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive ne s'appliquent qu'aux demandeurs ayant subi des dommages corporels du fait d'infractions commises après le 30 juin 2005.

[…] »

B – *Le droit italien*

10. La directive 2004/80 a été transposée en droit italien par le decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato (décret législatif nº 204, portant application de la directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité), du 9 novembre 2007 [3], ainsi que par le decreto ministeriale n. 222 – regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (décret ministériel nº 222, portant règlement au sens de l'article 7 du décret législatif nº 204/2007), du 23 décembre 2008 [4].

3 — Supplément ordinaire à la GURI nº 261, du 9 novembre 2007, ci-après le « décret législatif nº 204/2007 ».

4 — GURI nº 108, du 12 mai 2009.

11. Dans son mémoire en défense, la République italienne a indiqué, de manière exhaustive, les lois spéciales régissant l'octroi d'indemnisations à la charge de l'État en faveur des victimes de certaines formes d'infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente.

12. Ces lois spéciales sont les suivantes :

— legge n. 466 – recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche (loi nº 466, établissant des règles relatives aux indemnités spéciales versées à certaines catégories d'agents publics et de citoyens victimes du devoir ou d'actes terroristes), du 13 août 1980 [5] (articles 3 et 4) ;

— legge n. 302 – recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (loi nº 302, prévoyant des mesures en faveur des victimes du terrorisme et de la criminalité organisée), du 20 octobre 1990 [6] (articles 1er et 3 à 5) ;

— decreto legge n. 419 – recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive, convertito dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172 (décret-loi nº 419, instituant le Fonds de soutien aux victimes d'extorsions – converti par la loi nº 172 du 18 février 1992), du 31 décembre 1991 [7] (article 1er) ;

— legge n. 340 – recante norme per l'estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 302/1990, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica (loi nº 340, fixant des règles relatives à l'extension aux membres des familles des victimes de la catastrophe aérienne d'Ustica des indemnités prévues aux articles 4 et 5 de la loi nº 302/1990), du 8 août 1995 [8] (article 1er – lequel se réfère aux articles 4 et 5 de la loi nº 302/1990) ;

— legge n. 108 – recante disposizioni in materia di usura (loi nº 108, établissant des dispositions en matière d'usure), du 7 mars 1996 [9] (articles 14 et 15) ;

— legge n. 70 – recante benefici per le vittime della cosiddetta « Banda della Uno Bianca » (loi nº 70, prévoyant des indemnités en faveur des victimes de la « bande à la Fiat Uno blanche »), du 31 mars 1998 [10] (article 1er – lequel se réfère aux articles 1er et 4 de la loi nº 302/1990) ;

— legge n. 407 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (loi nº 407, fixant de nouvelles mesures en faveur des victimes du terrorisme et de la criminalité organisée), du 23 novembre 1998 [11] (article 2) ;

— legge n. 44 – recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (loi nº 44, portant dispositions concernant le Fonds de solidarité pour les victimes d'extorsions ou d'usure), du 23 février 1999 [12] (articles 3 et 6 à 8) ;

5 — GURI nº 230, du 22 août 1980.
6 — GURI nº 250, du 25 octobre 1990.
7 — GURI nº 49, du 28 février 1992.
8 — GURI nº 192, du 18 août 1995.
9 — Supplément ordinaire à la GURI nº 58, du 9 mars 1996.
10 — GURI nº 80, du 6 avril 1998.
11 — GURI nº 277, du 26 novembre 1998.
12 — GURI nº 51, du 3 mars 1999.

— decreto del presidente della Repubblica n. 510 – regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (décret du président de la République nº 510, fixant de nouvelles mesures en faveur des victimes du terrorisme et de la criminalité organisée), du 28 juillet 1999 [13] (article 1er) ;

— legge n. 512 – recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (loi nº 512, instituant le Fonds de roulement pour la solidarité avec les victimes d'infractions de type mafieux), du 22 décembre 1999 [14] (article 4) ;

— decreto legge n. 13 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2003 (décret-loi nº 13, prévoyant des mesures d'urgence en faveur des victimes du terrorisme et de la criminalité organisée – converti, après modification, par la loi nº 56/2003), du 4 février 2003 [15] ;

— legge n. 228 – recante misure contro la tratta di persone, che istituisce il Fondo per le misure anti-tratta e uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale (loi nº 228, portant mesures contre la traite des personnes, qui institue le Fonds pour les mesures antitraite et un programme spécial d'assistance aux victimes d'actes criminels visés aux articles 600 et 601 du code pénal), du 11 août 2003 [16], telle que modifiée par le decreto legislativo n. 24, articolo 6 (décret législatif nº 24, article 6), du 4 mars 2014 [17] ;

— decreto legge n. 337 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero, convertito con modificazioni dalla legge n. 369/2003 (décret-loi nº 337, prévoyant des mesures d'urgence en faveur des victimes militaires et civiles d'attentats perpétrés à l'étranger – converti, après modification, par la loi nº 369/2003), du 28 novembre 2003 [18] (article 1er) ;

— legge n. 206 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice (loi nº 206, établissant de nouvelles règles en faveur des victimes du terrorisme et des tueries de nature terroriste), du 3 août 2004 [19] (article 1er) ;

— legge n. 266 – legge finanziaria 2006 (loi nº 266, relative au budget 2006), du 23 décembre 2005 [20], qui, à son article 1er, paragraphes 563 à 565, contient des dispositions prévoyant le versement d'aides aux victimes du devoir, aux personnes assimilées et aux membres de leurs familles ;

— legge n. 91 – recante norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961 (loi nº 91, prévoyant des mesures en faveur des membres des familles des aviateurs italiens survivants du massacre de Kindu du 11 novembre 1961), du 20 février 2006 [21] ;

13 — GURI nº 4, du 7 janvier 2000.
14 — GURI nº 6, du 10 janvier 2000.
15 — GURI nº 80, du 5 avril 2003.
16 — GURI nº 195, du 23 août 2003.
17 — GURI nº 60, du 13 mars 2014.
18 — GURI nº 8, du 12 janvier 2004.
19 — GURI nº 187, du 11 août 2004.
20 — Supplément ordinaire à la GURI nº 302, du 29 décembre 2005.
21 — GURI nº 62, du 15 mars 2006.

— decreto del presidente della Repubblica n. 243 – regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati (décret du président de la République nº 243, concernant les délais et les modalités du versement d'aides aux victimes du devoir et aux personnes assimilées), du 7 juillet 2006[22] ;

— decreto legge n. 187 – recante misure urgenti in materia di sicurezza, convertito con modificazioni dalla legge n. 217/2010 (décret-loi nº 187, prévoyant des mesures d'urgence en matière de sécurité – converti, après modification, par la loi nº 217/2010), du 12 novembre 2010[23], parmi lesquelles, conformément à son article 2 bis, l'institution du « Fonds de solidarité civile » en faveur des victimes d'actes criminels commis à l'occasion ou à cause de manifestations sportives ou de manifestations d'une autre nature.

13. Le décret législatif nº 204/2007 renvoie, s'agissant des conditions matérielles pour l'octroi d'indemnisations à la charge de l'État italien, aux lois spéciales prévoyant les formes d'indemnisation des victimes d'infractions commises sur le territoire national. Toutefois, tous les types d'infractions violentes intentionnelles ne sont pas couverts par ces lois spéciales. Ainsi, il n'existe pas de loi spéciale qui garantisse une indemnisation juste et appropriée, au sens de l'article 12 de la directive 2004/80, de la victime d'une infraction relevant de la violence sexuelle.

II – La procédure précontentieuse

14. Par une lettre du 20 juin 2011, la Commission a fait savoir à la République italienne qu'elle considérait que sa législation ne prévoyait pas de régime général d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente, contrairement, selon elle, à ce qu'exige l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80. En réponse à cette lettre, la République italienne a indiqué à la Commission, par une lettre du 11 octobre 2011, qu'elle estimait que cette directive conférait aux États membres un large pouvoir discrétionnaire aux fins de la transposition de cette disposition.

15. Le 25 novembre 2011, la Commission, considérant toujours que la République italienne avait mal transposé ladite directive, a adressé à cette dernière une lettre de mise en demeure et l'a invitée à présenter ses observations sur ce point.

16. Le 14 mai 2012, dans sa réponse, la République italienne a présenté un projet de mesures législatives destinées à mettre en place un régime général d'indemnisation. Ce projet prévoyait l'instauration d'un fonds de solidarité pour l'indemnisation des victimes d'infractions intentionnelles commises sur le territoire national ayant entraîné la mort ou des lésions corporelles graves ou très graves. Aucun calendrier législatif n'ayant été présenté pour ledit projet, la Commission n'a pas pu clore la procédure précontentieuse. Les autorités italiennes en ont été informées le 25 novembre 2012 lors d'une réunion.

17. La République italienne a informé la Commission, par une lettre du 24 janvier 2013, que, en raison de la crise gouvernementale et de la dissolution anticipée du Parlement italien qui en a résulté, il n'avait pas été possible d'adopter le projet de loi, mais que tel serait le cas après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement. Cette lettre n'était assortie d'aucun calendrier législatif officiel.

18. Par une lettre du 12 juillet 2013, la République italienne a informé la Commission du fait que le Tribunale ordinario di Firenze (tribunal de Florence, Italie) avait soumis une question préjudicielle à la Cour, portant sur l'interprétation de l'article 12 de la directive 2004/80 [affaire ayant donné lieu à l'ordonnance du 30 janvier 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59)], proposant, ainsi, d'attendre la décision de la Cour dans cette affaire avant de poursuivre la procédure entamée par la Commission.

22 — GURI nº 183, du 8 août 2006.

23 — GURI nº 265, du 12 novembre 2010.

19. La Commission a émis un avis motivé le 17 octobre 2013, notifié à la République italienne le 18 octobre 2013, dans lequel elle a invité les autorités italiennes à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 12 de la directive 2004/80 dans un délai de deux mois à compter de cette dernière date.

20. Dans sa réponse parvenue à la Commission le 18 décembre 2013, la République italienne a rappelé qu'elle estimait opportun d'attendre la décision de la Cour dans l'affaire C-122/13, afin de tenir compte d'éventuelles indications de celle-ci concernant l'article 12 de la directive 2004/80.

21. Par une ordonnance [24], la Cour, dans cette affaire, a constaté son incompétence manifeste pour répondre à la question posée par le Tribunale ordinario di Firenze (tribunal de Florence). C'est ainsi que la Commission a décidé de saisir la Cour du présent recours en manquement en vertu de l'article 258, second alinéa, TFUE.

III – Le recours

22. Par son recours, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— constater que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour garantir l'existence d'un régime d'indemnisation des victimes de toutes les infractions intentionnelles violentes commises sur son territoire, la République italienne a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, et

— condamner la République italienne aux dépens.

23. La République italienne demande à la Cour :

— de rejeter le recours, et

— de condamner la Commission aux dépens.

24. Par une requête déposée au greffe de la Cour le 27 avril 2015, le Conseil de l'Union européenne a demandé à être autorisé à intervenir au soutien de la Commission. Par une décision du 22 mai 2015, le président de la Cour a fait droit à cette demande.

IV – Argumentation des parties

25. La Commission reproche à la République italienne de prévoir, dans son ordre juridique, un régime d'indemnisation uniquement pour les victimes de certaines infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente, alors même que, selon elle, l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 impose l'instauration d'un tel régime d'indemnisation pour les victimes de toutes les infractions qui relèvent de cette criminalité.

26. Ainsi, la Commission rappelle que, selon ses considérants 2 et 6, la directive 2004/80 a pour objectif de garantir aux victimes de la criminalité dans l'Union le droit à une indemnisation juste et appropriée pour les préjudices qu'elles ont subis, quel que soit l'endroit de l'Union où l'infraction a été commise. Il s'agirait là du corollaire de la liberté de circulation des personnes.

24 — Voir ordonnance du 30 janvier 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

27. Elle explique, ensuite, que cette directive instaure une procédure de coopération visant à permettre à ces victimes d'accéder plus facilement à l'indemnisation dans les situations transfrontalières. C'est la raison pour laquelle le chapitre I de ladite directive fixe les règles relatives à l'accès à l'indemnisation dans de telles situations, tandis que le chapitre II de cette même directive, composé du seul article 12, énonce les dispositions applicables aux régimes nationaux d'indemnisation. Ces régimes seraient donc la base permettant le bon fonctionnement de la procédure de coopération. L'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 imposerait, alors, aux États membres de se doter d'un tel régime.

28. À cet égard, il ne suffirait pas que les États membres, dans lesquels n'existait pas de régime d'indemnisation, se dotent d'un tel régime. En effet, les États membres doivent s'assurer, selon la Commission, que le régime d'indemnisation des victimes mis en place sur leur territoire présente les caractéristiques imposées par la directive 2004/80, à savoir qu'il garantisse une indemnisation juste et appropriée et qu'il couvre la catégorie d'infractions visées par cette directive. La Commission précise que ladite directive vise un type de criminalité bien déterminé, à savoir la criminalité intentionnelle violente.

29. Concernant plus particulièrement cette notion, la Commission estime, en substance, que, si la directive 2004/80 ne définit pas ce type de criminalité, laissant ce soin au législateur national, il n'en reste pas moins que l'article 12, paragraphe 2, de cette directive ne laisse aucune marge d'appréciation aux États membres quant au champ d'application du régime national d'indemnisation. Ainsi, ce champ d'application ne pourrait que correspondre à toutes les infractions intentionnelles violentes définies comme telles dans le droit pénal matériel de chaque État membre.

30. La seule marge d'appréciation dont disposeraient les États membres aux fins de l'instauration d'un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente, tel que souhaité par le législateur de l'Union, résiderait dans la qualification des infractions comme étant intentionnelles et violentes. En d'autres termes, la Commission estime que chaque fois qu'une infraction est définie en droit pénal national comme une infraction intentionnelle violente, elle est automatiquement rangée dans la catégorie des infractions pour lesquelles la directive 2004/80 impose de prévoir un régime d'indemnisation des victimes. À titre d'exemple, la Commission indique que, vu leurs éléments constitutifs, les infractions telles que les homicides ou les violences sexuelles ne peuvent, par définition, être exclues du champ d'application de cette directive.

31. Cette analyse serait confirmée par la lecture de la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, signée à Strasbourg le 24 novembre 1983, la directive 2004/80 s'inspirant clairement de cette convention à son considérant 8. Or, selon cette convention, les cas de violence sexuelle seraient inclus dans la catégorie des infractions intentionnelles violentes, ce qui prouverait que toutes les infractions assurément intentionnelles et violentes doivent nécessairement être rangées dans cette catégorie.

32. La Commission explique, également, qu'aucune disposition de la directive 2004/80 ne prévoit que les États membres peuvent limiter le bénéfice de l'indemnisation aux victimes de certaines infractions intentionnelles violentes. Elle estime qu'une telle limitation reviendrait à admettre que, alors même qu'elles seraient toutes considérées comme des infractions intentionnelles violentes, seules certaines susciteraient un sentiment de vulnérabilité, provoqueraient des traumatismes, entraîneraient des problèmes financiers, perturberaient la vie quotidienne ou compromettraient l'avenir des victimes, justifiant ainsi une indemnisation par l'État membre.

33. Par ailleurs, selon la Commission, si l'on considérait que les États membres disposent d'une marge d'appréciation quant au choix des infractions intentionnelles violentes pouvant faire l'objet d'une indemnisation par l'État en vertu de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, cela reviendrait à instaurer une discrimination entre les victimes de la criminalité intentionnelle violente dans l'Union,

dans la mesure où l'indemnisation à la suite d'une infraction relevant de cette catégorie pourrait varier d'un État membre à l'autre, selon qu'il offre une protection étendue ou, comme sur le territoire italien, limitée du droit à l'indemnisation. En outre, cela priverait le système de coopération transfrontalière, instauré par cette directive, de toute utilité pratique.

34. Enfin, la Commission explique que l'interprétation qu'elle propose n'a pas pour effet d'empiéter sur les compétences propres du législateur national, puisqu'elle ne règle pas les questions liées à l'extension de la protection accordée en ce qui concerne le préjudice indemnisable (préjudice moral, préjudice matériel, invalidité à plus long terme, maladie et dommage psychique), au degré d'intentionnalité (prise en compte des lésions corporelles par négligence), aux conditions d'accès à l'indemnisation (victime et membres de la famille de la victime), à la forme d'indemnisation (par l'auteur de l'infraction ou formes subsidiaires d'indemnisation par l'État membre, par l'employeur ou par une assurance), au montant de l'indemnisation (grille fixant une valeur financière prédéterminée pour chaque type de préjudice, réduction de l'indemnisation en cas de contribution au préjudice) et aux conditions procédurales d'accès à l'indemnisation (délai pour la préparation et/ou l'introduction de la demande d'indemnisation).

35. La République italienne indique, tout d'abord, qu'elle est à un stade avancé de l'élaboration d'un projet législatif dans le domaine qui fait l'objet du présent recours.

36. Elle expose, ensuite, les raisons pour lesquelles elle estime que l'interprétation défendue par la Commission est incorrecte. Ainsi, la République italienne se fonde sur la base juridique de la directive 2004/80 afin de délimiter l'obligation qui pèse sur les États membres en vertu de l'article 12, paragraphe 2, de celle-ci. Elle rappelle que cette directive a été adoptée, en l'absence de dispositions spécifiques, sur le fondement de l'article 308 CE (devenu article 352 TFUE). Cela a pour conséquence, selon la République italienne, que l'Union, lors de l'adoption de ladite directive en 2004, n'était pas, et n'est pas davantage aujourd'hui, compétente pour réglementer le traitement procédural et au fond des infractions violentes de droit commun, et ce même en ce qui concerne leurs conséquences patrimoniales particulières. Nous comprenons que la République italienne estime que, dans la mesure où la directive 2004/80 est fondée sur l'article 308 CE et où elle vise à permettre la libre circulation des citoyens, l'Union peut non pas imposer aux États membres d'instaurer un régime général d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente, mais uniquement se limiter à imposer à ces États de prendre en compte les situations transfrontalières dans ce domaine en donnant accès aux citoyens de l'Union au régime d'indemnisation éventuellement prévu par le droit national. En d'autres termes, l'article 12, paragraphe 2, de cette directive ne créerait aucune obligation d'instaurer un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente.

37. Ainsi, la République italienne considère que le manquement ne saurait être constaté, étant donné que le droit national, qui prévoit déjà de nombreuses formes d'indemnisation pour plusieurs infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente, donne accès aux ressortissants d'autres États membres à ces formes d'indemnisation.

38. Pour la République italienne, si la Cour partageait le point de vue de la Commission, selon lequel l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 oblige les États membres à prévoir un régime général d'indemnisation des victimes de toutes les infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente, il conviendrait, alors, d'examiner la validité de cette obligation, puisque celle-ci n'est prévue par aucune disposition spécifique des traités et qu'elle ne peut, non plus, être déduite de la clause des « compétences subsidiaires », au sens de l'article 308 CE, cet article ne pouvant, en vertu du principe de proportionnalité, amener à étendre les compétences de l'Union à des questions purement internes. La République italienne, tout en rappelant la jurisprudence de la Cour selon laquelle « un État membre ne saurait utilement, en l'absence d'une disposition du traité FUE l'y autorisant expressément, invoquer l'illégalité d'une directive dont il est destinataire comme moyen de défense contre un recours

en manquement fondé sur l'inexécution de cette directive» [25], estime, toutefois, que l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 est affecté d'un vice particulièrement grave et évident au sens de cette jurisprudence, lui permettant, ainsi, d'invoquer l'illégalité de cette disposition [26].

39. Dans le cas où la Cour jugerait que ladite disposition impose aux États membres d'instaurer un régime général d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente, la République italienne fait valoir que ces États conservent, cependant, une marge d'appréciation s'agissant de déterminer les infractions qui relèvent de la criminalité intentionnelle violente, au sens de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, pouvant ainsi faire l'objet d'une indemnisation de la part de l'État.

40. À cet égard, la République italienne explique que, contrairement aux autres dispositions de la directive 2004/80 qui prévoient de manière détaillée les obligations des États membres, l'article 12, paragraphe 2, de celle-ci se borne à indiquer que l'infraction concernée par cette disposition doit avoir un double caractère intentionnel et violent. Il reviendrait donc à chaque État membre de déterminer, dans leur droit national, les situations qui peuvent faire l'objet d'une indemnisation en vertu de ladite disposition ainsi que les critères de base permettant de chiffrer cette indemnisation. Les États membres disposeraient, ainsi, d'une très large marge d'appréciation aux fins de l'instauration d'un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente et pourraient, dès lors, limiter ladite indemnisation à certaines infractions ou encore la subordonner à des conditions déterminées, comme l'examen du comportement de la victime qui ne peut avoir, même par imprudence, facilité ou provoqué la perpétration de l'acte infractionnel, ou encore la démonstration de l'insolvabilité de l'auteur de l'acte.

41. Cette interprétation serait confortée par l'examen des travaux préparatoires ayant mené à l'adoption de la directive 2004/80. La République italienne indique, ainsi, que, dans sa proposition de directive [27], la Commission prévoyait la fixation de normes minimales en matière d'indemnisation des victimes de la criminalité et précisait le champ d'application personnel et territorial de la directive en définissant les notions de « victimes », d'« infractions intentionnelles » ainsi que de « dommages corporels ». Selon la République italienne, le projet de directive prévoyait d'autres normes extrêmement détaillées, destinées à préparer la mise en place d'un régime uniforme d'indemnisation des victimes d'infractions. La comparaison de ce projet au texte actuel de la directive 2004/80 démontrerait que l'objectif visant à fixer des normes minimales a été abandonné afin de respecter les compétences des États membres en matière pénale et en matière de dépenses publiques.

42. Dans son mémoire en réplique, la Commission explique que le recours à l'article 308 CE prouve uniquement le fait que, en l'absence de pouvoirs d'action explicites et spécifiques dévolus aux institutions de l'Union, l'adoption des mesures contenues dans la directive 2004/80 a été jugée nécessaire par une décision du Conseil prise à l'unanimité des États membres, en ce compris donc la République italienne, en vue d'atteindre l'un des objectifs de l'Union. En l'occurrence, l'objectif que vise à atteindre cette directive, notamment au moyen de l'obligation imposée à l'article 12, paragraphe 2, de celle-ci, serait de supprimer les obstacles à la libre circulation des personnes et des services.

43. Pour la Commission, les seuls motifs susceptibles d'invalider le recours à l'article 308 CE comme base juridique sont ceux liés au respect des conditions prévues par les traités, à savoir la nécessité que l'acte à adopter réalise l'un des objectifs visés par les traités, le fait que l'action puisse être menée à bien dans le cadre des politiques définies par les traités et le fait que les pouvoirs d'action requis à cet effet

25 — Arrêt du 5 mars 2015, Commission/Luxembourg (C-502/13, EU:C:2015:143, point 56).

26 — Arrêt du 5 mars 2015, Commission/Luxembourg (C-502/13, EU:C:2015:143, point 56).

27 — Proposition de directive du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité [COM(2002) 562 final, ci-après la « proposition de directive »].

ne soient pas prévus dans les traités. Or, la République italienne ne démontrerait pas, dans son mémoire en défense, le non-respect de ces conditions et se contenterait de constater que l'article 308 CE ne permet pas de suppléer au défaut de compétence de l'Union dans le domaine pénal et procédural.

44. La Commission rappelle que, avec l'entrée en vigueur du traité FUE, l'Union s'est dotée d'une compétence spécifique dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, comprenant, notamment, le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans certains éléments spécifiques de la procédure pénale (article 82, paragraphe 2, TFUE), dans le cadre de la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière (article 83, paragraphe 1, TFUE) ainsi que dans le cadre de la mise en œuvre efficace des politiques de l'Union faisant déjà l'objet de mesures d'harmonisation (article 83, paragraphe 2, TFUE). Elle ajoute, toutefois, que la compétence pour adopter des mesures dans de tels domaines est subordonnée au fait qu'elles doivent être nécessaires pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et des décisions judiciaires ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière.

45. La Commission en déduit, ainsi que le soutient la République italienne, que l'Union n'a pas la compétence pour intervenir dans le droit de procédure pénale et dans le droit pénal matériel des États membres au-delà de ce qui est prévu par les dispositions susmentionnées. Les États membres resteraient, ainsi, les seuls compétents pour définir les infractions pénales et les sanctions liées à ces infractions à deux conditions. D'une part, cette compétence ne pourrait être exercée que dans les domaines de criminalité qui ne relèvent pas de ceux énumérés à l'article 83, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE, à savoir le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues et d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée. D'autre part, ladite compétence ne pourrait pas être exercée pour des infractions pénales et les sanctions qui y sont liées que le législateur de l'Union juge nécessaires pour renforcer la mise en œuvre d'actes législatifs d'harmonisation adoptés dans d'autres domaines de compétence de l'Union.

46. Partant, la Commission partage l'avis de la République italienne, à savoir que les États membres restent seuls compétents pour ce qui est de la détermination des comportements constituant des actes criminels de droit commun et les sanctions qui y sont liées.

47. Cependant, la Commission estime que les aspects relatifs au soutien et à la protection des victimes de la criminalité ne relèvent pas de cette compétence exclusive. Selon elle, l'indemnisation des victimes par les États membres, prévue par la directive 2004/80, se fonde sur l'existence d'une action civile qui repose sur la responsabilité civile de l'auteur de l'infraction. Dès lors, l'indemnisation de la victime d'une infraction revêtirait un caractère civil et non pénal. La Commission cite, à ce titre, l'exposé des motifs qui accompagne sa proposition de directive et qui énonce que « [l]e caractère civil de l'indemnisation publique ressort clairement du fait que l'indemnité sert à accorder à des personnes un avantage patrimonial, sans chercher à sanctionner le comportement de l'auteur d'une infraction ni à profiter directement à l'intérêt général» [28].

48. Par ailleurs, la Commission soutient qu'il ressort de l'arrêt du 2 février 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), que les ressortissants des États membres ont le droit d'être protégés des risques d'agression et d'obtenir la réparation pécuniaire prévue par le droit de l'État membre sur le territoire duquel l'agression a été commise, même dans le cas où cet État ne serait pas leur État membre d'origine. Cet arrêt démontrerait qu'il existe un lien étroit entre la liberté de circulation et le droit à la protection de l'intégrité physique, peu importerait, à cet égard, que l'indemnisation soit octroyée par

28 — Point 5.1.

l'État et imputée sur son budget. Ainsi, ce serait précisément parce que la protection de l'intégrité physique vise à la réalisation de la libre circulation des personnes qu'il serait nécessaire de prévoir des mesures destinées à faciliter l'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente en permettant un accès aux régimes nationaux d'indemnisation.

49. La Commission ajoute que, lors des travaux préparatoires ayant mené à l'adoption de la directive 2004/80, il avait été constaté une grande disparité entre les États membres concernant l'indemnisation des victimes de la criminalité, certains États membres ne prévoyant tout simplement pas de régime d'indemnisation. Cette disparité entraînait, alors, des différences de traitement entre les personnes, en fonction du lieu de résidence ou du lieu de l'infraction, cette inégalité étant encore plus présente dans les situations transfrontalières, au point de dissuader les citoyens de l'Union d'exercer leur liberté de circulation.

50. La Commission en conclut que l'indemnisation des victimes de la criminalité ne peut pas être considérée comme une question relevant de la compétence exclusive des États membres. Cette constatation ne saurait être remise en cause par l'obligation qui serait faite aux États membres de prévoir un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité qui couvre toutes les formes d'actes criminels intentionnels violents prévus par le droit national. Pour la Commission, la nécessité de supprimer les obstacles à la libre circulation des personnes en protégeant leur intégrité physique et en leur garantissant la possibilité d'obtenir réparation en cas d'atteinte à cette intégrité ne saurait se limiter à l'obligation, pour les États membres qui en sont dépourvus, d'instaurer un tel régime d'indemnisation. La Commission estime que la notion de criminalité intentionnelle violente a été considérée par le législateur de l'Union comme suffisamment large pour couvrir toutes les formes les plus fréquentes d'atteintes éventuelles à l'intégrité physique des personnes.

51. Dès lors, pour la Commission, l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, telle qu'elle propose de l'interpréter, n'est entaché d'aucun vice de validité et encore moins d'un vice si grave et évident qu'il rend l'ensemble de cette directive inexistante.

52. Dans son mémoire en duplique, la République italienne affirme que, en l'absence de dispositions des traités en la matière, l'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente ordinaire relève de la compétence réservée des États membres, conformément au principe d'attribution prévu à l'article 5, paragraphe 2, TFUE.

53. Selon la République italienne, l'absence, dans le droit italien, d'un régime général d'indemnisation des victimes de toutes les infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente commises sur le territoire italien ne représente une entrave ni à la réalité ni à l'exercice de la liberté de circulation des citoyens de l'Union. Dès lors, la poursuite de l'objectif de la libre circulation des personnes ne saurait justifier une intervention du législateur de l'Union en la matière.

54. Par ailleurs, la République italienne estime que la Commission a fait une lecture erronée de l'arrêt du 2 février 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47). Elle considère, en effet, que, dans cet arrêt, la Cour s'est limitée à affirmer l'obligation d'étendre l'indemnisation en faveur des victimes d'agression aux citoyens de l'Union qui, dans l'exercice de leur droit de libre circulation, se rendent en France. Il ne pourrait pas être déduit dudit arrêt que les États membres sont tenus d'instaurer, lorsqu'il n'existe pas encore, un régime général d'indemnisation des victimes d'actes ordinaires de criminalité intentionnelle violente.

55. La République italienne rappelle, en outre, que, en vertu de l'article 352, paragraphe 3, TFUE, les actes adoptés sur la base de cet article, telle la directive 2004/80, « ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les cas où les traités excluent une telle harmonisation ». L'article 12, paragraphe 2, de cette directive devrait donc être interprété conformément à l'article 352 TFUE, sans étendre la sphère de compétence de l'Union et sans imposer une harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres

en matière d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente. En effet, la République italienne précise qu'une telle harmonisation ne saurait être prévue uniquement pour les « eurocrimes » énumérés à l'article 83, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE et non pour les infractions ordinaires.

56. La République italienne affirme, également, que l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 ne saurait s'appliquer à elle. Elle considère, en effet, que cette disposition prévoit uniquement l'obligation, pour les États membres qui en étaient dépourvus, d'instaurer un régime d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente. Or, à la date d'entrée en vigueur de cette directive, la République italienne était déjà dotée d'un tel régime d'indemnisation.

57. Le Conseil, intervenu au soutien de la Commission, considère qu'il ressort de l'arrêt du 2 février 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), que faciliter l'accès transfrontalier aux régimes nationaux d'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente, d'une part, et garantir que tous les États membres disposent d'un tel régime, d'autre part, concourent à assurer l'objectif de la libre circulation des personnes et des services. Concernant le caractère nécessaire d'une telle action par l'Union, le Conseil estime que son appréciation fait appel à des critères politiques, économiques ainsi que techniques et relève donc du pouvoir discrétionnaire des institutions de l'Union qui auraient valablement estimer que tel était le cas.

58. Partant, si l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 devait être interprété comme n'obligeant pas les États membres à prévoir un régime général d'indemnisation couvrant toutes les formes de criminalité intentionnelle violente dans des situations transfrontières, l'objectif de la suppression des obstacles à la libre circulation des personnes et des services ne serait pas atteint, dans la mesure où, dans certains États membres, certaines formes de criminalité intentionnelle violente ne pourraient pas faire l'objet d'une indemnisation.

V – Notre appréciation

A – *Sur la recevabilité du recours*

59. La République italienne conteste la recevabilité du présent recours. Elle considère, en effet, que l'objet de ce recours ne correspond pas à l'avis motivé dans lequel la Commission a mentionné certains types d'infractions pour lesquels la République italienne n'aurait pas prévu de régime d'indemnisation, alors que, dans ledit recours, la Commission lui fait grief de ne pas prévoir un tel régime pour toutes les infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente. L'objet du recours aurait donc été étendu.

60. Cette exception d'irrecevabilité ne saurait être admise. En effet, il est clair, à la lecture de l'avis motivé, que la Commission reproche à la République italienne de ne pas prévoir de régime d'indemnisation pour les victimes de toutes les infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente. Ainsi, il est indiqué, dès le paragraphe 1 de cet avis, que, sur la base des déclarations reçues entre l'année 2009 et l'année 2013, la Commission est parvenue à la conclusion que la République italienne ne dispose pas d'un régime général d'indemnisation des victimes d'infractions intentionnelles violentes. En effet, la réglementation italienne prévoit une telle indemnisation pour certaines infractions intentionnelles violentes, parmi lesquelles celles liées au terrorisme ou à la criminalité organisée, « mais non pour toutes ces infractions ». Il ressort de ce paragraphe que la Commission vise expressément l'absence d'un régime général d'indemnisation pour les victimes de toutes les infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente.

61. Il est vrai, comme le soutient la République italienne, que, aux pages 5 et 8 de l'avis motivé, la Commission évoque, en particulier, l'absence d'un tel régime pour les victimes d'infractions d'homicide et de coups et blessures graves qui n'entrent pas dans les cas prévus par les lois spéciales ainsi que pour les victimes de viol et autres agressions graves de nature sexuelle. Toutefois, il ne fait pas de doute, à notre avis, que la Commission, en évoquant ces infractions en particulier, ne fait que donner un exemple des infractions qui, selon elle, relèvent de la notion de criminalité intentionnelle violente et qui, dès lors, devraient amener la République italienne à prévoir un régime d'indemnisation pour les personnes qui en sont victimes. Du reste, également à la page 5 de cet avis, la Commission, en réponse au point de vue formulé par la République italienne, indique que, à partir du moment où le texte de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 ne limite pas son application à certaines infractions intentionnelles violentes, cela veut dire qu'il se réfère à toutes les infractions de ce genre, ce que nous retrouvons, également, à la page 6 dudit avis [29].

62. Surtout, le dispositif de l'avis motivé ne laisse pas de place au doute. En effet, la Commission y indique clairement que, en omettant d'adopter les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la directive 2004/80 afin de garantir l'existence d'un régime d'indemnisation des victimes de « toutes » les infractions intentionnelles violentes commises sur son territoire, la République italienne a manqué à son obligation en vertu de l'article 258, premier alinéa, TFUE.

63. Force est donc de constater que, par le présent recours en manquement, la Commission n'a pas étendu l'objet de celui-ci et qu'il doit donc être déclaré recevable.

B – *Sur le bien-fondé du recours*

64. Par son recours en manquement, la Commission considère que, en prévoyant un régime d'indemnisation applicable aux victimes non pas de toutes, mais seulement de certaines infractions intentionnelles violentes dont l'auteur est insolvable ou inconnu, méconnaissant ainsi les dispositions de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, la République italienne a manqué à ses obligations.

65. La République italienne considère, quant à elle, que cette disposition laisse aux États membres le soin de décider quelles infractions relevant de cette criminalité peuvent, sur leur territoire, faire l'objet d'une indemnisation par l'État.

66. À cet égard, nous estimons, à l'instar de la Commission, que ladite disposition prévoit que les victimes de toutes les infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente, telle que définie dans le droit national, doivent pouvoir bénéficier du régime national d'indemnisation et qu'un État membre ne peut pas choisir, parmi les infractions relevant d'une telle criminalité dans son droit pénal, celles qui pourront donner lieu à une indemnisation de la part de l'État.

67. La justification de ce point de vue réside, à notre avis, dans la lettre même des textes qui fondent, à nos yeux, la légalité et la légitimité de la directive 2004/80 ainsi que dans le corps même de celle-ci.

68. Une telle interprétation est, en effet, rendue obligatoire par l'article 3, paragraphe 2, TUE. Cette disposition prévoit que « [l]'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes ». Ainsi, la référence à la libre circulation des personnes au considérant 1 de la directive 2004/80, déjà effectuée dans l'arrêt du 2 février 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), se trouve encore davantage justifiée

29 — À cette page, il est mentionné, en effet, que la référence à la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes démontre que l'objectif de cette directive est de garantir, comme cela était déjà prévu par cette convention, des régimes d'indemnisation publics pour toutes les infractions intentionnelles violentes et non pas uniquement pour certaines d'entre elles.

dans la mesure où elle est indispensable à la construction de cet espace, but que s'est fixée l'Union. Dès lors, si l'indemnisation des dommages causés par les auteurs, identifiés ou non, d'infractions intentionnelles violentes n'était pas assurée, c'est incontestablement l'aspect « sécurité » dudit espace qui serait amputé.

69. Il paraît justifié, également, de considérer que, pour assurer la réalité et la cohérence de cet espace unique, le citoyen de l'Union qui s'y déplace doit, d'abord, y être traité de manière équivalente quel que soit l'État membre dans lequel il se rend. Dans le domaine qui nous occupe, ce résultat peut être facilement atteint sans qu'il soit nécessaire de procéder à un rapprochement, et moins encore à une harmonisation des législations nationales. En effet, il est évident que la notion d'infraction intentionnelle est une notion de base du droit pénal que toutes les législations des États membres connaissent. La violence est, quant à elle, une notion de fait dont la seule difficulté d'appréhension réside non pas dans sa caractérisation, mais dans la mesure de ses effets à travers le dommage physique, matériel ou moral ressenti et dans celle de ses conséquences, questions qui relèvent de l'expertise, notamment médico-légale, et, par là, de la compétence des juridictions du fait.

70. Dans cette optique, le citoyen de l'Union qui se déplace se trouve dans une situation claire. Il a la garantie, s'il fait usage de sa liberté de circulation, que, s'il est victime d'une infraction intentionnelle violente dans l'État membre où il se rend, il pourra demander aux autorités compétentes de cet État une indemnisation en cas de défaillance de l'auteur de cette infraction, tout comme il aurait pu le faire si l'infraction avait eu lieu sur le territoire de l'État membre où il réside.

71. L'incrimination de façon similaire des comportements violents par les États membres constitue, en soi, une protection. Si une personne vient à être victime d'une telle infraction, les lois pénales existant dans les États membres lui permettront d'obtenir la réparation du dommage découlant des actes constituant l'élément matériel de l'infraction commise.

72. Le plus souvent, l'action personnelle en réparation du dommage, dite généralement « action civile », pourra, sans perdre son caractère d'action exclusivement orientée vers la réparation du dommage personnel, être exercée conjointement avec l'action pénale, dite « action publique» [30], faveur généralement offerte à la victime pour faciliter, sur le plan procédural, l'exercice de son action en indemnisation [31].

73. Lorsque l'auteur de l'infraction est inconnu ou insolvable, les États membres ont prévu une indemnisation par un organisme public ou un fonds spécial qui assurent l'indemnisation des dommages d'une certaine gravité, le seuil à partir duquel l'indemnisation est envisageable étant laissé à l'appréciation des États membres.

74. Le caractère général, reconnu par les États membres, du principe de l'indemnisation pour les infractions dont l'auteur est solvable garantit l'égalité de traitement. Le fait que, lorsque l'auteur est inconnu ou insolvable, certains États membres n'assurent l'indemnisation par des fonds publics que pour certaines de ces infractions rompt cette égalité de traitement.

75. Cette situation, en effet, crée une inégalité à deux niveaux, à savoir, d'une part, dans l'ordre interne et, d'autre part, ce qui est notre préoccupation première dans le cadre du présent recours, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, puisque, par exemple, dans un État, la tétraplégie de la victime serait indemnisée si elle résultait d'une balle tirée par un terroriste, mais ne le serait pas si l'auteur du coup de feu commettait un vol à main armée, alors que, dans l'État voisin, c'est-à-dire peut-être à quelques dizaines de mètres plus loin, l'indemnisation serait assurée dans les deux cas. Un tel résultat n'est ni juste ni approprié.

30 — Voir site Internet de la Commission à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_fr.htm.

31 — Il peut se faire, d'ailleurs, que la victime bénéficie d'un choix entre cette façon de procéder et celle consistant à porter sa demande directement devant une juridiction civile.

76. Le législateur de l'Union a donc voulu corriger cette situation pour les raisons évoquées aux points précédents.

77. Le but recherché est alors atteint par l'article 12 de la directive 2004/80. En effet, cet article, dont la structure nous paraît tout à fait cohérente, est dédié aux régimes nationaux d'indemnisation. Le paragraphe 1 dudit article pose le principe selon lequel le mécanisme de coopération mis en place par cette directive concernant l'indemnisation des victimes de la criminalité intentionnelle violente dans les situations transfrontalières fonctionne sur la base des régimes en vigueur dans les États membres. À cette fin, le paragraphe 2 de ce même article crée l'obligation, pour les États membres, de se doter d'un tel régime afin de garantir une indemnisation juste et appropriée des victimes de cette criminalité. Le législateur de l'Union a, en effet, considéré qu'il était nécessaire que tous les États membres se dotent d'un tel régime d'indemnisation pour que l'accès en soit facilité dans les situations transfrontalières [32].

78. L'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 se réfère uniquement à l'indemnisation de la victime. Il ne fait donc qu'imposer aux États membres de reconnaître le principe du droit à l'indemnisation de toutes les victimes d'infractions intentionnelles violentes qualifiées ainsi dans le droit national.

79. Dès lors, c'est par un simple « jeu de miroir » reflétant ce qui existe sur le plan national que la protection de la victime, dans les situations transfrontalières, est assurée.

80. Contrairement à ce que soutient la République italienne [33], les États membres doivent donc avoir instauré un régime de droit à l'indemnisation pour toutes les victimes d'infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente commises sur leur territoire et réprimées par leurs lois nationales afin que, lorsqu'une telle infraction est commise dans une situation transfrontalière, ce régime puisse s'appliquer correctement et efficacement dans les conditions prévues par la directive 2004/80.

81. La justification d'un tel régime d'indemnisation pour les victimes de toutes les infractions intentionnelles violentes repose, plus encore que sur une notion de solidarité, sur l'idée selon laquelle la commission de l'infraction et la réalisation du dommage qu'elle entraîne sont la conséquence d'une carence de l'État dans son rôle de protection. Comme l'explique le Parlement européen dans son rapport sur la proposition de directive relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité [34], « il faut garantir l'indemnisation de la victime non seulement pour atténuer, dans la mesure du possible, les dommages et les souffrances subis par elle, mais aussi pour apaiser le conflit social suscité par le délit et faciliter l'application d'une politique pénale rationnelle et correcte» [35].

82. En aucun cas, cette interprétation de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80 n'est de nature à remettre en cause sa validité. Il ne saurait nous être opposé que, en disposant ainsi, cette directive empiète sur le domaine réservé aux États membres. Non seulement la base juridique de cette dernière est adéquatement choisie s'agissant de réaliser l'un des buts de l'Union, mais encore l'interprétation que nous proposons ne crée ni ne modifie aucune infraction.

32 — Voir documents du Conseil 7752/04, 7209/04 (p. 9) et 8694/04 (p. II). Cette contrepartie nécessaire avait déjà été évoquée par la Commission dans sa proposition de directive, puisqu'elle y indiquait qu'« [i]l faut souligner que [l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières et la possibilité d'obtenir, en général, une indemnisation] sont étroitement imbriqués. Tant qu'il n'y aura pas de possibilité d'indemnisation publique dans tous les États membres, [un tel] accès […] ne saurait être facilité » (point 3.2).

33 — Voir point 36 des présentes conclusions.

34 — Document A5-0330/2003.

35 — Voir p. 39 de ce rapport. Le Parlement, ici, reprend, en réalité, les termes du rapport explicatif de la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (voir point 7 de ce rapport explicatif).

83. Les infractions déjà prévues par le droit italien demeurent intactes en nombre et en substance. La République italienne, en application de la directive 2004/80, n'est nullement obligée de créer ou de modifier les infractions qui, au sein de l'ordonnancement de son ordre juridique pénal, existent déjà en tant qu'infractions intentionnelles violentes, ni d'en créer de nouvelles. Il est incontestable que la définition d'une infraction et de la peine qui la sanctionne est de la compétence souveraine des États membres, sous les réserves rappelées par la jurisprudence de la Cour et évoquées dans l'arrêt du 2 février 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47).

84. De même, le rétablissement de l'égalité de traitement entre les victimes des infractions intentionnelles violentes, par l'interprétation que nous proposons, n'a pas pour effet d'entraîner une harmonisation des régimes d'indemnisation.

85. Si, initialement, le projet de la Commission comportait l'instauration de normes minimales concernant, notamment, la détermination du montant de l'indemnisation octroyée [36], il est finalement ressorti des débats que l'instauration de telles normes ne pouvait pas se faire sur la base de l'article 308 CE.

86. La fixation du montant de l'indemnisation, au vu du préjudice subi – incapacité permanente, incapacité totale de travail égale ou supérieure à un mois, incapacité temporaire de travail inférieure à un moins –, ou encore la fixation d'éventuels plafonds restent donc de la seule compétence des États membres.

87. L'indemnisation, cependant, devra être juste et appropriée, comme le requiert l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80, les juridictions nationales pouvant interroger la Cour, à cet égard, en cas de doute.

88. La seule obligation que la directive 2004/80 fait aux États membres est de prévoir l'indemnisation des victimes des infractions intentionnelles violentes lorsque leur auteur est inconnu ou insolvable, et ce afin de réaliser l'un des buts de l'Union.

89. Eu égard à ce qui précède, nous pensons que le grief par lequel il est reproché à la République italienne de ne pas prévoir un régime d'indemnisation des victimes de toutes les infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente commises sur son territoire est fondé.

VI – Conclusion

90. Au vu des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour :

— de constater que, en ne prévoyant pas un régime d'indemnisation des victimes de toutes les infractions relevant de la criminalité intentionnelle violente commises sur son territoire, la République italienne a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80/CE du Conseil, du 29 avril 2004, relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, et

— de condamner la République italienne aux dépens.

36 — Voir articles 4 et suiv. de la proposition de directive.