

DOCUMENT DE RÉFLEXION POUR LE FORUM EUROPÉEN DES SERVICES D'AIDE AUX VICTIMES LE RÔLE DU FORUM DANS LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

Marc S. Groenhuijsen (Pays-Bas)

Traduction : Jean-Luc Domenech (Inavem)

L'assemblée générale du Forum Européen a adopté les conclusions formulées dans ce document de réflexion le 31 mai 2003 à Dublin, République d'Irlande

1. Introduction

Les origines de ce document remontent à l'assemblée générale 2000 du Forum à Windsor. Les organisations membres avaient demandé au comité exécutif de préparer des propositions pouvant être adoptées comme référence du Forum sur la prévention. Il est intéressant d'observer que les premiers statuts du Forum, tels qu'ils furent déposés en Suisse, ne faisaient nulle mention, directement ou indirectement, d'activités s'adressant aux personnes qui n'ont pas encore été victimes d'une infraction. Par souci de clarté, je rappellerai les objectifs initiaux du Forum comme suit (art. 2) :

"Améliorer la situation des victimes d'infractions en Europe par :

- (a) La promotion du développement de services aux victimes d'infractions en Europe ;
- (b) La promotion d'une indemnisation juste et équitable pour toutes les victimes d'infractions en Europe, quelle que soit la nationalité de la victime concernée ;
- (c) La promotion des droits des victimes en Europe dans le cadre de leur participation au procès pénal et en relation avec les administrations concernées."

L'article 3 énumère ensuite les activités et les compétences du Forum, aucune référence n'est encore faite aux activités destinées à éviter la commission d'infractions. Certaines organisations membres de notre Forum ont néanmoins intégré à leurs statuts des dispositions relatives à la prévention de la délinquance. D'autres ont même inscrit les problèmes de prévention au rang de priorité dans leurs actions¹. En dernier lieu, je voudrais mettre en avant les nouveaux statuts du Forum, déposés en Angleterre au sein du "Memorandum of Association". Par comparaison avec les précédents statuts, les compétences du Forum ont été étendues de manière significative. Exception faite des "traditionnels" axes de travail (ex. : promotion des services d'aide, de l'indemnisation et des droits des victimes dans les procédures judiciaires), les nouveaux statuts visent les actions suivantes comme devant être prises en considération :

"3.5 Représenter les membres du Forum devant le Parlement Européen, la Commission Européenne, le Conseil de l'Europe, les Nations-Unies et (sous réserve d'une consultation des organisations nationales concernées), les gouvernements nationaux.

3.9 Entrer en relation en Europe avec les organisations nationales et internationales, gouvernementales et non-gouvernementales, statutaires et non-statutaires, représentant d'autres professions et d'autres groupes d'intérêt dont la contribution peut bénéficier aux victimes d'infractions (Cette disposition était également partie des anciens statuts – art. 3 (i) – mais pourrait acquérir une signification plus profonde au regard des compétences ci-après :)

3.10 Coopérer avec d'autres organisations.

3.25 Mettre en œuvre toute action légale pour promouvoir ou aider à promouvoir ses Objectifs."

Suivant mon interprétation des statuts actuels, il n'existe toujours pas de mandat explicite permettant d'étendre les travaux du Forum au domaine de la prévention. D'un autre côté, les compétences qui viennent d'être mentionnées n'excluent pas non plus des activités de cette nature. La question fondamentale que doit être abordée dans ce document de réflexion est donc de savoir s'il serait souhaitable que le Forum s'intéresse davantage à la prévention qu'il ne l'a fait dans le passé, et si oui, où se situera la limite de son action ?

2. Terminologie et références

En introduction, j'ai fait référence plusieurs fois au concept de prévention. Ce concept doit être clarifié en premier lieu. Que signifie exactement le terme de prévention ? Il existe une abondance d'écrits scientifiques sur la question. Les publications universitaires opèrent par exemple souvent une distinction entre les mesures de prévention s'adressant aux auteurs d'infractions ou aux victimes d'infractions d'une part, et la prévention situationnelle d'autre part. Cette dernière terminologie a été utilisée tout d'abord visant les aménagements d'infrastructures et d'interventions destinés à réduire la délinquance. Je crois cependant plus approprié ici de nous référer à une typologie fréquemment utilisée dans la littérature universitaire et qui distingue trois formes de prévention : primaire, secondaire et tertiaire.

La *prévention primaire* vise la communauté au sens large. Il s'agit des efforts mis en œuvre en général pour éviter autant que possible l'acte de délinquance. Dans ce cas, les personnes qui n'ont jamais été victimes et celles qui ont pu l'être ne sont pas distinguées. *Prévention secondaire* est le terme utilisé pour décrire toute action visant à prévenir les conséquences immédiates de la délinquance. C'est la somme des actions qui peuvent être mises en œuvre pour limiter ou réduire les effets négatifs d'une victimation. Il sera instructif de noter que la prévention secondaire ne s'adresse pas qu'aux victimes directes. Elle est aussi indiquée vis-à-vis des témoins, amis et proches de la victime, et aussi de la communauté au sein de laquelle le crime a eu lieu. La *prévention tertiaire* est simplement définie comme toute activité concourant à prévenir de nouvelles victimations. Il est un bien connu que dans de nombreux cas se construisent des "carrières de victimes". En d'autres termes : la victimation est la meilleure prédiction de victimation. On verra aussi dans la section 3.2 ci-après que la prévention tertiaire tend alors à éviter la victimation répétée.

En complément, je voudrais attirer l'attention sur le fait que l'aide aux victimes et la prévention de la délinquance sont très souvent reliées de manière irréflectée. Cette situation est manifeste, par exemple, dans le préambule de la déclaration des Nations-Unies sur les principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes d'infractions et aux victimes d'abus de pouvoir (1985). Cette dernière demande aux Etats membres de a. mettre en œuvre des mesures sociales, sanitaires (incluant la santé mentale), éducatives et économiques, ainsi que des *mesures spécifiques de prévention de la délinquance*, pour réduire la victimation et encourager l'assistance aux victimes en difficulté ; et de b. promouvoir les efforts de la communauté et la *participation du public à la prévention de la délinquance*. La même combinaison d'objectifs est sous-tendue dans certaines des recommandations du Conseil de l'Europe, la recommandation N° R(87)21 du comité des ministres des Etats membres sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimation entre autres ².

En avril 2000, le conseil économique et social des Nations-Unies a adopté la "Déclaration de Vienne sur la criminalité et la justice : À la rencontre des enjeux du XXIe siècle" ³. Il est indiqué successivement que : "Nous reconnaissons que des mesures globales de *prévention de la délinquance*, au niveau international, national, régional et local, doivent traiter des causes initiales et des facteurs de risque en relation avec la délinquance et la victimation, à travers les politiques sociales, économiques, sanitaires, éducatives et judiciaires." Et : "Nous décidons d'introduire, si nécessaire, des plans d'actions nationaux, régionaux et internationaux pour aider les victimes d'infractions, comme des mécanismes de médiation et de justice restaurative, et nous fixons l'année 2002 comme échéance pour que les Etats aient évalué leurs pratiques significatives, *développent davantage les services d'aide aux victimes* et les campagnes d'information sur les droits des victimes, et envisagent la création de fonds pour les victimes, en complément du développement et de la mise en oeuvre de politiques de protection des témoins."

Pour souligner combien l'aide aux victimes et diverses formes de prévention vont souvent de pair, on peut également se référer aux coopérations qui existent dans les Etats membres de notre Forum Européen, ainsi que mentionné en introduction. De même, je me référerai enfin aux apports de la Société Mondiale de victimologie dans le processus d'élaboration d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la déclaration de Vienne. Ses propositions d'amendement englobent toujours les développements de la prévention de la délinquance et du soutien aux victimes dans un même élan, confirmant ainsi les liens étroits qui existent entre ces deux domaines d'action.

3. Discussion de la problématique et arguments

J'engagerai maintenant une réflexion plus concrète sur la question à laquelle nous sommes confrontés. Pour des raisons qui deviendront sous peu évidentes, je traiterai d'abord de la prévention secondaire (3.1) et ensuite respectivement de la prévention tertiaire (3.2) et de la prévention primaire (3.3).

3.1 La prévention secondaire

On peut aisément appréhender la prévention secondaire sur une base conceptuelle. C'est le cas, considérant les efforts pour limiter et réduire les effets négatifs de la délinquance qui sont sans aucun doute le centre de l'activité des associations d'aide aux victimes, et donc de notre Forum Européen. Cette forme de prévention comprend l'élimination des causes évitables de victimation secondaire au sein du système de justice criminelle, ou à travers l'intervention de la famille, des amis et des institutions qui ignorent les victimes dans la société. Elle englobe aussi la protection de la vie privée et la protection physique des victimes. Il peut être pertinent d'observer que l'attention devrait porter sur ces victimes dont les besoins sont particuliers du fait de la nature des atteintes subies ou du fait de facteurs qui renforcent leur vulnérabilité. À un niveau national, de nombreuses organisations membres du Forum ont acquis une expérience dans le traitement de catégories de victimes exposées à de telles difficultés. Du point de vue du Forum lui-même, le projet d'un travail commun des organisations belge, portugaise et néerlandaise sur les enfants victimes peut être mentionné comme un exemple évident, qui doit être développé vis-à-vis d'autres publics

et dans d'autres régions. Ce domaine d'activité devrait être reconnu comme objectif prioritaire dans le traitement de la délinquance, et bien que nous ne nous le décrivions pas nous-mêmes comme "prévention secondaire", le fait que d'autres le fassent doit être pris en compte dans le cadre de notre réflexion.

3.2 La prévention tertiaire

Le concept de "victimation répétée" a été inventé voici environ une dizaine d'années. Il a été fort justement annoncé comme l'une des plus importantes contributions à la victimologie de l'histoire récente. Les chiffres sont tout simplement étonnants. Il a été démontré à de nombreuses reprises qu'une minorité des victimes est confrontée à la majorité des crimes commis. Ces données fondamentales ont été récemment présentées par Hans-Joachim Schneider⁴. Il rapporte que 14 % des adultes sont confrontés à 70 % des cas de victimation. Seulement 17 % de la population est la cible de 45 % des crimes violents. De nombreux chercheurs ont rapporté une répartition similaire de la victimation pour l'ensemble du spectre des catégories d'atteintes criminelles. Par exemple, le cambriolage d'un domicile augmente d'un facteur 4 la probabilité d'un nouveau cambriolage de ce domicile⁵. Quelle position le Forum Européen doit-il adopter au vu de ces éléments ? Je suis fermement convaincu que la prévention de la victimation répétée doit être l'une des priorités du Forum et de ses organisations membres. La formation de leurs bénévoles visiteurs devrait traiter notamment de ce problème. Y compris parmi les services offrant une aide aux victimes, les connaissances sont souvent absentes de la manière dont la "carrière d'une victime" peut progresser. Traiter de ce problème est aussi important sachant qu'un observateur mal informé pourra facilement avoir recours au (ou plutôt : abuser du) phénomène de victimation répétée pour justifier certains types de reproches adressés aux victimes.

3.3. La prévention primaire

Historiquement, la prévention primaire a été le problème le plus complexe à traiter pour les organisations de services. Dans le passé, des collègues travaillant dans l'aide aux victimes ont exprimé leurs doutes sur le fait de savoir si nous devons prendre part à l'effort général de réduction du taux de la délinquance. Si j'ai bien compris, trois arguments ont été mis en avant pour expliquer cette réserve à intégrer la prévention comme un secteur spécifique d'activité. Ils peuvent être brièvement résumés comme suit. Le premier est que les organisations d'aide aux victimes ne possèdent pas les connaissances requises pour intervenir avec succès dans ce domaine. Le deuxième argument est qu'il existe d'autres services, spécialisés et institutionnalisés, d'origine statutaire ou communautaire, chargés de la prévention de la délinquance. Le troisième et dernier argument est un avertissement du danger qu'une intégration de la prévention comme activité à part entière pourrait faire courir à l'aide aux victimes. Cette dernière pourrait être dès lors considéré comme un moyen de la prévention, non comme une profession disposant de ses propres valeurs et mérites.

Commentons ses arguments dans leur ordre inverse. Le risque d'"instrumentalisation" de l'aide aux victimes en cas d'extension de ses activités ne m'intimide pas vraiment dans l'immédiat. L'expérience professionnelle des organisations d'aide aux victimes dans de nombreux pays est aujourd'hui telle et indiscutable que les gouvernements ont reconnu leur apport indispensable pour une société moderne. Par ailleurs, nous devons reconnaître que donner la priorité à la prévention de la délinquance est politiquement plus attractif que simplement vouloir en réduire les effets. Les gouvernements et d'autres financeurs potentiels peuvent en conséquence vouloir mettre l'accent sur cet aspect de notre travail. Si nous nous engageons dans la prévention primaire de la délinquance, cela ne devrait jamais avoir lieu au détriment de nos objectifs prioritaires. De même concernant l'existence d'organisations différentes et plus spécialisées, il doit être noté que ces deux dernières années, les institutions de nombreux pays ont accordé moins d'intérêt à la prévention de la délinquance. Alors que des progrès ont été accomplis au Royaume-Uni et en Australie, il existe un fort contingent de pays, parmi lesquels la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique, où les organisations et les politiques orientées vers la prévention de la délinquance ont été récemment dissoutes et/ou intégrées à d'autres dispositifs, entraînant une dilution sensible des responsabilités dans ce domaine.

Des motivations favorables à l'engagement des associations d'aide aux victimes dans la prévention de la délinquance sont en outre apparues. Les organisations membres de notre Forum devraient agir en groupe de pression pour protéger les intérêts spécifiques des victimes (potentielles). Nous pourrions nous situer nous-mêmes comme un mouvement de "lobby" pour la protection de la sécurité des citoyens. Les organisations d'aide aux victimes pourraient jouer un rôle dans la promotion des politiques de prévention de la délinquance qui aboutissent aux meilleurs résultats concernant nos "clients". Au plan international, le Forum pourrait aussi jouer un rôle important. Il est bien connu que des gouvernements peuvent parfois négliger en pratique certaines formes de délinquance. Dans certaines régions, par exemple, les autorités en charge de l'application de la loi ne se sont pas dotées de ressources pour éviter la victimation des touristes (= sous-estimation). Notre Forum pourrait, et à mon avis devrait, agir contre cet état de fait et essayer d'influencer les orientations de politique publique lorsque cela

s'avère manifestement nécessaire. Dès lors, le Forum et ses membres devront toujours rester en alerte, afin d'éviter que l'aide aux victimes ne devienne que partie d'un vaste mouvement de prévention de la délinquance (sous l'incitation des financements), au lieu de demeurer un secteur dédié d'activité et d'expertise.

Avons-nous les connaissances requises pour nous engager dans cette direction ? Je suis convaincu qu'en maints endroits, nos organisations membres ont l'expertise nécessaire à une contribution de valeur. Mais nous devons également être prudents et conscients de nos propres limites. Nous ne pourrions jamais nous permettre d'être consultés si notre expérience dans l'aide aux victimes ne nous qualifie pas pour apporter des réponses solides aux questions posées. En outre, nous avons besoin de coopérer avec d'autres, qui partagent les mêmes objectifs et qui sont en mesure de parfaire nos propres compétences. Aux termes de nos statuts, nous devons "entrer en relation en Europe avec les organisations représentant d'autres professions et d'autres groupes d'intérêt dont la contribution peut bénéficier aux victimes d'infractions". Et nous devons être conscients de nos priorités. Les activités de prévention (les actions éducatives par exemple) peuvent prendre beaucoup de temps. S'il apparaît nécessaire d'y prendre part, ces activités ne devront jamais se voir accorder la même priorité que celles visées principalement dans nos statuts : les services, les droits et l'indemnisation des victimes. Il doit être pris enfin en compte que dans certains pays des campagnes de prévention sont dirigées *contre les délinquants*. Il résulte des orientations qui ont été précédemment adoptées par le Forum que nous ne devons en aucune manière nous associer à ces initiatives.

4. Conclusion. Recommandation à l'AG

La question centrale traitée dans ce document de réflexion est la suivante : est-il souhaitable que le Forum s'intéresse davantage à la prévention qu'il ne l'a fait dans le passé, et si oui, où se situera la limite de son action ? La réflexion qui précède nous conduit à la réponse suivante : Oui, le Forum et ses organisations membres peuvent s'engager davantage dans la prévention de la délinquance. Pour ce qui concerne la *prévention tertiaire*, éviter la re-victimisation fait partie intégrante des activités d'aide aux victimes. Il en est de même de la *prévention secondaire* : limiter et réduire les effets négatifs de la délinquance est l'essence des véritables services aux victimes, tels que définis dans nos statuts. La *prévention primaire* peut être aussi intégrée aux objectifs des organisations d'aide aux victimes. Il sera souvent avisé de rechercher dans ce domaine la coopération d'autres organisations spécialisées. Néanmoins, si la prévention primaire peut représenter une activité complémentaire pour nos organisations membres, elle ne devra pas se voir accordée la même priorité au sein de notre Forum que les trois compétences conventionnelles listées dans nos statuts, c'est-à-dire la promotion des services, de l'indemnisation et des droits des victimes d'infractions⁶.

¹ L'organisation néerlandaise d'aide aux victimes, par exemple, s'intéresse à la prévention comme objet distinct dans son cœur d'activités.

² Adoptée par le conseil des ministres du 17 septembre 1987 lors de sa 410^e réunion.

³ Le contenu de cette déclaration (et le projet de plan d'action pour la mise en œuvre de la déclaration de Vienne) sont résumés dans *The Victimologist*, Volume 5, Numéro 3, Décembre 2001.

⁴ Hans Joachim Schneider, *Victimological Developments in the World during the Last Three Decades - A Study of Comparative Victimology*, in: Proceedings Montreal Symposium 2000, p. 19-68.

⁵ Graham Farrell, *Multiple Victimisation: Its Extent and Significance*, in: International Review of Victimology 2 (1992), p. 85-102; Graham Farrell, Preventing Repeat Victimisation, in: Michael Tonry, David Farrington, Building a Safer Society - Strategic Approaches to Crime Prevention, *Crime and Justice* vol. 19, Chicago 1995, p. 469-534; Denise Osborn c.s., *Are Repeatedly Victimized Households Different?*, in: Journal of Quantitative Criminology 12 (1996), p. 223-245.

⁶ Exception devra être faite de la prévention secondaire qui ne concerne pas des victimes d'infractions. Elle n'entrerait pas alors dans notre cœur de métier. À titre individuel, les organisations membres auront davantage de latitude, pour décider de l'étendue de leur engagement.