Droits, soutien et protection des victimes de la criminalité: normes minimales

2011/0129(COD) - 18/05/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF: établir des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : la présente proposition s'inscrit dans un train de mesures législatives dont l'objet est de renforcer les droits des victimes dans l'Union européenne, incluant également une communication intitulée «Renforcer les droits des victimes dans l'Union européenne» et une proposition de règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile.

L'Union européenne s'est en effet fixé l'objectif de maintenir et de développer un espace de liberté, de sécurité et de justice, dont la pierre angulaire est le principe de la reconnaissance mutuelle des jugements et autres décisions d'autorités judiciaires en matière civile et pénale dans l'Union. En ce qui concerne les droits des victimes dans les procédures pénales, l'Union a déjà pris des mesures au moyen de la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales. Or, si des progrès ont été accomplis dans ce domaine, les objectifs de cette décision-cadre n'ont été pas pleinement atteints.

Le Parlement européen a également exhorté le Conseil à adopter un cadre juridique complet offrant aux victimes d'infractions pénales la protection la plus large. Dans sa résolution du 26 novembre 2009 sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, **le Parlement européen a demandé instamment aux États membres de renforcer leurs législations et leurs politiques nationales concernant la lutte contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes** et d'engager des actions pour s'attaquer aux causes des violences envers les femmes, en particulier des actions de prévention, tout en demandant à l'Union de garantir le droit à l'aide, à la protection et au soutien pour toutes les victimes de violences.

Dans l'Union, la coopération judiciaire en matière pénale repose sur le principe de la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires. Cette reconnaissance mutuelle ne peut être efficace que dans un climat de confiance, qui ne saurait être établi que si non seulement les autorités judiciaires, mais aussi tous les acteurs de la procédure pénale et ceux qui y ont un intérêt légitime, peuvent être assurés du caractère approprié des règles de chacun des États membres et de l'application correcte de ces règles. Or, le fait que les victimes de la criminalité ne bénéficient pas de normes minimales identiques dans l'ensemble de l'Union peut saper cette confiance en raison d'inquiétudes quant au traitement qui pourra leur être réservé ou de divergences dans les règles procédurales. **Des règles minimales communes devraient donc renforcer la confiance dans les systèmes de justice pénale de tous les États membres** et, partant, aboutir à une coopération judiciaire plus efficace dans un climat de confiance mutuelle et promouvoir une culture des droits fondamentaux dans l'Union.

C'est pourquoi, la Commission propose maintenant le présent cadre législatif.

ANALYSE D'IMPACT : la Commission a procédé à une analyse d'impact envisageant 5 options: maintien du *statu quo* (option 1) et trois possibilités d'action (options 2, 3a, 3b et 4). Les 4 possibilités d'action ont été définies en vue d'améliorer la situation des victimes en Europe.

- ***Option 1*** **- Maintien du statu quo** : pas d'action au niveau de l'UE.
-

Option 2 – **Niveau d'obligation faible** : option la moins contraignante qui impose un minimum d'obligations aux États membres pour instaurer des systèmes ou des services, en définissant de façon minimale les normes à atteindre. Lorsqu'il est nécessaire de prendre des mesures sur le plan juridique, cette option est celle qui requiert le moins de modifications dans le droit procédural national.

- ***Option 3a*** – **Niveau d'obligation moyen** : option moyennement contraignante qui impose aux États membres un niveau moyen d'obligations afin qu'ils instaurent des services et des droits, et leur impose des dispositions quant aux types de services concernés, tout en définissant de manière minimale les normes à appliquer. Cependant, le niveau d'obligation imposé aux États membres pour mettre en place des services de justice réparatrice (SJR) est faible.
- ***Option 3b*** – **Niveau d'obligation moyen/élevé** : option moyennement contraignante qui impose aux États membres un niveau moyen d'obligations afin qu'ils prennent toutes les mesures nécessaires pour instaurer des services et des droits, et leur impose des dispositions quant aux types de services concernés, tout en définissant de manière minimale les normes à appliquer. Toutefois, le niveau d'obligation imposé aux États membres concernant les SJR est supérieur à celui de l'option 3a, car ils sont tenus de mettre en place des SJR et d'appliquer des normes minimales.
- ***Option 4*** – **Niveau d'obligation élevé** : option la plus contraignante qui impose une série d'obligations aux États membres quant à l'instauration de services et de droits. Elle impose également l'adoption de dispositions plus détaillées quant aux types de services concernés et aux normes précises qu'il convient d'appliquer.

L'analyse d'impact globale a conclu qu'il était nécessaire de remplacer la décisioncadre de 2001 par une nouvelle directive fixant des obligations concrètes concernant les droits des victimes. C'est finalement **l'option 3a** qui a été privilégiée. L'acte législatif devrait en outre être suivi de mesures pratiques destinées à en faciliter la mise en œuvre. Il s'agirait également d'une première étape dans ce domaine, de nouvelles études et actions étant envisagées, notamment en ce qui concerne l'indemnisation des victimes et l'aide juridictionnelle qui leur est accordée.

BASE JURIDIQUE : article 82, par. 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la proposition entend globalement remplacer la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales. Plusieurs articles de la décision-cadre ont donc été repris de la décision-cadre.

Les principales modifications par rapport au texte de 2001 portent sur les points suivants :

Définitions : la présente directive a pour objet de **garantir à toutes les victimes de la criminalité le bénéfice de normes minimales dans toute l'Union**. Elle prévoit notamment l'offre d'un soutien et d'une protection aux membres de la famille des victimes car il est fréquent que ces personnes subissent aussi un préjudice du fait de l'infraction commise et risquent elles-mêmes d'être victimes de préjudices secondaires ainsi que de représailles ou d'intimidations de la part de l'auteur ou de ses complices. Toutes les dispositions de la présente directive sont également applicables aux membres de la famille d'une victime dont le décès résulte d'une infraction pénale, car ces personnes ont un intérêt particulier et légitime dans la procédure.

Droits en matière d'information et droit de comprendre et d'être compris : une série de dispositions sont prévues afin de faire en sorte que les victimes reçoivent suffisamment d'informations sous une forme qu'elles peuvent comprendre, afin de leur permettre de faire valoir pleinement leurs droits et de garantir qu'elles se sentent traitées avec respect. Ces informations doivent être disponibles dès que la victime dépose une plainte relative à une infraction pénale, de même qu'à intervalles réguliers, tout au long de la procédure pénale et en fonction de l'avancement de l'affaire. Les victimes devraient recevoir suffisamment de détails pour prendre des décisions en toute connaissance de cause quant à leur participation à la procédure et aux façons de faire valoir leurs droits, notamment lorsqu'il s'agit de demander la révision

d'une décision de ne pas poursuivre. Les informations devront être, autant que possible, communiquées sous divers formats pour tenir compte de l'âge, du degré de maturité, de la capacité intellectuelle, du degré d'alphabétisation ou de la déficience éventuelle des victimes.

Droit d'accès aux services d'aide aux victimes : il est prévu de garantir aux victimes un accès à des services d'aide fournissant des informations et des conseils, un soutien émotionnel et psychologique ainsi qu'une assistance pratique qui aident les victimes à endurer les conséquences de l'infraction et la pression de la procédure pénale. **Ce soutien devrait être offert le plus tôt possible après la commission d'une infraction**, qu'elle ait été dénoncée ou non. Ces services peuvent s'avérer particulièrement importants pour décider la victime à dénoncer une infraction. De même, les victimes peuvent avoir besoin d'un appui tant durant la procédure qu'à long terme. Les services d'aide peuvent être assurés par des organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux et ne doivent pas comporter de procédures et formalités excessives susceptibles d'en réduire l'accessibilité. Le soutien peut prendre diverses formes, telles que des rencontres en face à face ou des échanges à distance, par téléphone ou d'autres moyens, afin d'optimiser la couverture géographique et la disponibilité des services offerts. Certaines catégories de victimes, dont les victimes de violences sexuelles, d'infractions motivées par des préjugés, sexistes ou raciaux par exemple, et les victimes du terrorisme ont souvent besoin de services d'aide spécialisés en raison des caractéristiques de la violence qu'elles ont subie.

Bien que l'offre d'un soutien ne doive pas être subordonnée au dépôt d'une plainte par la victime auprès de la police ou d'autres autorités compétentes, ces dernières sont souvent les mieux placées pour informer la victime de la possibilité de bénéficier d'un appui. **Les États membres sont donc invités à instaurer des conditions propices à l'orientation des victimes vers les services d'aide**, notamment en s'assurant que les obligations en matière de protection des données puissent être respectées.

Droit d'être entendu : il est prévu de garantir à la victime le droit de fournir durant la procédure pénale, des informations préliminaires et complémentaires, des avis et des éléments de preuve. L'étendue exacte de ce droit est laissée à l'appréciation du législateur national et peut aller du droit fondamental de communiquer avec une autorité compétente et de lui fournir des preuves, à des droits plus larges tels que le droit à la prise en compte des éléments de preuve produits, le droit de demander que des témoignages ou des éléments de preuve soient recueillis ou le droit d'intervenir durant le procès.

Droits en cas de décision de non-poursuite : la victime pourra être en mesure de vérifier le respect des procédures et règles établies et qu'une décision correcte a été adoptée pour mettre fin à des poursuites engagées contre une personne en particulier. Les mécanismes précis de révision relèvent du droit national. Cependant, cette révision devrait, au minimum, être effectuée par une personne ou autorité autre que celle qui a rendu la décision initiale de ne pas poursuivre.

Droit à des garanties dans le contexte des services de médiation et d'autres services de justice réparatrice : la justice réparatrice englobe un éventail de services liés, préalables, parallèles ou postérieurs à la procédure pénale. Ceux-ci peuvent être offerts en relation avec certains types d'infractions ou avec des auteurs adultes ou mineurs uniquement, et peuvent consister, par exemple, en une médiation entre la victime et l'auteur, des conférences en groupe familial et des cercles de détermination de la peine. Une telle disposition vise à garantir que lorsque de tels services sont offerts, des garanties soient mises en place pour éviter que la victime ne subisse de préjudice supplémentaire du fait de ce processus. Par conséquent, **ces services devraient accorder la priorité aux intérêts et aux besoins de la victime**, à la réparation du préjudice qu'elle a subi et à la prévention de tout dommage additionnel. La participation de la victime devrait être volontaire, ce qui implique qu'elle connaisse suffisamment bien les risques et les avantages pour faire un choix éclairé. Cela signifie également que des éléments tels que des déséquilibres dans les rapports de force, l'âge, la maturité ou la capacité intellectuelle de la victime, de nature à limiter ou à réduire son aptitude à décider en connaissance de cause ou à compromettre une issue positive pour elle, devraient être pris en considération lorsqu'il s'agit de renvoyer une affaire à la justice réparatrice et durant ce processus de réparation. Si les débats privés doivent en général être confidentiels, sauf accord

contraire entre les parties, certains éléments, tels que l'expression de menaces durant ce processus, peuvent exiger leur divulgation, dans l'intérêt général. En définitive, tout accord entre les parties devrait être librement conclu.

Droit au remboursement des frais : cette disposition est conforme à la décision-cadre de 2001 en ce qu'elle accorde aux victimes qui prennent part à une procédure pénale le droit au remboursement de leurs frais. Elle prévoit également ce remboursement lorsque la victime est présente au procès sans participer à la procédure en tant que telle. L'objectif est de s'assurer que les victimes ne soient pas empêchées, faute de ressources financières suffisantes, d'assister au procès et de constater que justice a été faite.

Identification des victimes vulnérables : il est prévu de garantir que les victimes reçoivent un traitement personnalisé et qu'un dispositif cohérent soit mis en place pour identifier les victimes vulnérables qui peuvent devoir faire l'objet de mesures spéciales pendant la procédure pénale. Toutes les victimes de la criminalité sont en soi vulnérables et requièrent donc d'être traitées avec tact et attention. Or, certaines sont particulièrement exposées au risque d'une nouvelle atteinte ou d'intimidations de la part de la personne poursuivie ou suspectée ou de ses complices. Ces victimes doivent faire l'objet de mesures spéciales afin de réduire au minimum la probabilité qu'elles subissent de nouveaux dommages. Une évaluation du risque d'exposition de ces victimes à un tel préjudice est donc prévu, compte tenu de particularités personnelles et de la nature ou du type de l'infraction qu'elles ont subie. La majorité des enfants et des adultes présentant un handicap sont spécialement vulnérables en raison de leurs particularités. En tant que groupe, **ils peuvent immédiatement être considérés comme vulnérables et ont, dans la plupart des cas, besoin de mesures spéciales**. Les victimes appartenant à d'autres catégories définies en fonction de la nature ou du type de l'infraction, comme les victimes de violences sexuelles, y compris d'exploitation, et les victimes de la traite des êtres humains sont également, le plus souvent, exposées au risque d’un nouveau préjudice durant la procédure.

Parallèlement, cette disposition reconnaît que les victimes sont des personnes qui réagissent différemment à une infraction et ont des besoins et des fragilités variables. Une victime peut donc être vulnérable sans pour autant relever d'une catégorie spécifique de victimes vulnérables. Un dispositif d'évaluation personnalisée est donc mis en place pour s'assurer que toutes les victimes vulnérables soient identifiées et dûment protégées. Cette approche optimise la prévention des victimisations secondaires ou répétées et des intimidations, ainsi que la possibilité offerte à la victime d'accéder effectivement à la justice. Il convient toutefois que cette approche soit mise en œuvre dans une mesure proportionnée à la probabilité que des poursuites pénales soient engagées et que des mesures spécifiques soient exigées par la victime. En particulier, la gravité de l'infraction commise et le degré du préjudice apparent subi par la victime sont des indicateurs utiles de l'ampleur que doit revêtir l'évaluation personnalisée. Cette évaluation personnalisée devrait tendre à **définir les besoins de la victime au cours de la procédure et à déterminer s'il est nécessaire d'orienter celle-ci vers des services d'aide**. Les agents de services publics qui ont les premiers contacts avec la victime lorsqu'une infraction a été dénoncée devraient être formés et avoir accès à des instructions, outils ou protocoles adaptés, leur permettant d'évaluer les besoins de la victime avec cohérence. L'évaluation personnalisée devrait prendre en considération des éléments comme: l’âge, le sexe et l’identité sexuelle, l’appartenance ethnique, la race, la religion, l’état de santé, le handicap, le lien de parenté ou de dépendance à l'égard de la personne soupçonnée. Les victimes d'actes de terrorisme nécessitent une attention particulière lors de l'évaluation, eu égard au fait que les victimes peuvent relever d'un terrorisme de masse ou d'un terrorisme ciblant des particuliers.

Droit à l'absence de contact entre la victime et l'auteur de l'infraction : l’objectif est de faire en sorte que, lorsqu'une victime doit être présente à une audience du fait de sa participation à la procédure pénale, des mesures adaptées soient prises pour garantir qu'elle ne soit pas mise en contact avec les personnes poursuivies ou soupçonnées. Divers moyens peuvent être utilisés à cet effet: par exemple, prévoir des salles d'attente distinctes ou surveiller l'arrivée de la victime et de la personne poursuivie. Les meilleures pratiques et les instructions données aux agents des services publics peuvent aussi constituer une source d'information importante quant aux moyens d'éviter les contacts entre les parties.

Droit de la victime à une protection pendant son audition au cours de l'enquête pénale : il est prévu de prévenir la victimisation secondaire en garantissant que la victime soit auditionnée au plus tôt et que l'interaction avec les autorités soit aussi aisée que possible, tout en limitant le nombre d'échanges inutiles entre la victime et celles-ci. Quant à décider du moment opportun pour une audition, il convient de tenir compte autant que possible des besoins de la victime et de toute urgence liée à la collecte des preuves. La victime peut être accompagnée d'une personne de confiance qu'elle choisit. Cette possibilité ne devrait être restreinte que dans des cas exceptionnels et uniquement à l'égard d'une personne particulière. La victime devrait alors être autorisée à se faire accompagner d'une autre personne de son choix.

Droit des victimes vulnérables, dont les enfants, à bénéficier d'une protection au cours de la procédure pénale : une série de dispositions visent à garantir que lorsque des victimes sont considérées comme risquant de subir un nouveau préjudice ou des intimidations, des mesures idoines soient prises pour éviter ce préjudice. Ces mesures devraient être en place durant toute la procédure pénale, tant pendant la phase initiale d'enquête ou des poursuites que pendant le procès lui-même, et leur nature variera selon le stade de la procédure.

Au cours de l'enquête pénale, **les auditions de la victime devraient s'accompagner d'une protection minimale**. Elles devraient être menées avec tact et les agents devraient recevoir une formation adéquate afin de réduire au minimum le traumatisme. À cet effet, il peut s'avérer nécessaire, selon le degré de vulnérabilité de la victime, de ne mener les auditions que dans des locaux adaptés. Il peut s'agir de locaux permettant les entretiens vidéo ou qui sont simplement équipés, par exemple, d'un mobilier adapté aux enfants ou aux personnes présentant un handicap.

Il arrive que des victimes vulnérables trouvent le processus d'audition extrêmement traumatisant, notamment lorsque l'infraction est d'ordre très personnel. L'instauration d'un climat de confiance à l'égard de la personne qui procède à l'audition peut être importante et prendre un certain temps. C'est pourquoi ces dispositions exigent que, dans la plupart des cas, **la victime vulnérable soit auditionnée par la même personne**. Des exceptions sont autorisées pour des motifs tenant à la bonne administration de la justice. Pour des raisons semblables, dans les affaires de violence sexuelle, les victimes devraient avoir le droit d'être auditionnées par une personne du même sexe.

Pendant le procès lui-même, la protection contre les intimidations, qu'elles soient intentionnelles ou non, est aussi un élément pertinent à considérer lorsqu'il s'agit de déterminer les mesures de protection adéquates. Ces dispositions établissent des mesures minimales à cette fin et visent à **réduire au minimum le traumatisme**, notamment celui lié au témoignage. Ils prévoient des mesures permettant à la victime d'éviter d'avoir un contact visuel avec le prévenu, ainsi qu’avec le public ou la presse. En particulier, pour garantir le respect des droits fondamentaux d'une personne poursuivie ou suspectée, la décision de prendre ou non ces mesures est laissée à l'appréciation du juge. Cependant, le fait que la victime soit un enfant, une personne présentant un handicap, qu'elle ait subi des violences sexuelles ou ait été livrée à la traite des êtres humains devrait, avec l'évaluation personnalisée, être une indication claire de la nécessité d'une mesure de protection. Étant donné la vulnérabilité particulière des enfants, des mesures supplémentaires devraient également être prévues et appliquées en temps normal. Il est également prévu que les auditions soient enregistrées sur vidéo et que ces enregistrements puissent être utilisés comme preuves au tribunal.

Formation des praticiens : il est prévu de définir les obligations en matière de formation des agents des services publics qui sont en contact avec les victimes. La formation doit porter sur des éléments qui permettront aux agents de traiter les victimes avec respect, de définir leurs besoins de protection et de leur fournir des informations adéquates de nature à les aider à faire face à la procédure et à faire valoir leurs droits. Cette formation devrait porter sur des questions telles que la connaissance des effets néfastes des infractions sur les victimes et le risque de causer une victimisation secondaire, les compétences et les savoirs, dont certaines mesures et techniques spéciales, nécessaires pour aider les victimes et réduire au minimum les traumatismes qui leur sont causés (victimisation secondaire, prévention des intimidations,

menaces…). Il est en outre prévu que les membres des services d'aide aux victimes ou de justice réparatrice aient un degré de formation suffisant, de sorte qu'ils traitent les victimes avec respect et impartialité et que leurs prestations soient conformes aux normes professionnelles en vigueur.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'UE.