Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/1592

5.3.2024

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Révision de la directive sur les droits des victimes»

[COM(2023) 424 final — 2023/0250 (COD)]

(C/2024/1592)

Rapporteure: **Dovilė JUODKAITĖ**

Consultation	Commission européenne, 18.8.2023
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	21.11.2023
Adoption en session plénière	14.12.2023
Session plénière n°	583
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	206/1/3

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement la révision proposée de la directive sur les droits des victimes. La proposition à l'examen est susceptible de renforcer les droits des victimes et, à long terme, l'efficacité et l'efficience des institutions judiciaires.

1.2. Le CESE insiste sur l'importance des modifications pour améliorer les évaluations personnalisées et le soutien des victimes tout au long de la procédure judiciaire. Bien qu'il convienne de ne pas hiérarchiser les victimes et les types d'infractions, certaines victimes peuvent avoir besoin d'une aide et de mesures de prévention supplémentaires. Le CESE recommande à la Commission d'élaborer avec les États membres des lignes directrices détaillées concernant les différentes autorités chargées de l'évaluation.

1.3. Le CESE préconise d'imposer des obligations plus strictes en matière de formation des professionnels aux droits des victimes, et invite la Commission à élaborer des orientations et des normes de qualité pour le soutien aux victimes. Il convient d'encourager, au sein des États membres, l'échange de bonnes pratiques en ce qui concerne la mise en place d'une aide de qualité, y compris la formation des psychologues et des professionnels.

1.4. Le CESE recommande également la création d'un cadre global de communication dans chaque État membre afin d'améliorer l'accès à l'information.

1.5. Le CESE déplore l'inclusion des problèmes de santé mentale dans la liste des infractions et des comportements dangereux lorsqu'il s'agit de déterminer, dans le cadre de l'évaluation personnalisée, les risques que présente l'auteur de l'infraction. Cette référence doit être retirée du texte.

1.6. Le CESE est favorable à ce que les victimes aient le droit de demander le réexamen des décisions prises au cours de la procédure juridictionnelle, y compris les décisions relatives à l'interprétation lors des audiences, et invite les États membres à veiller à ce que les victimes soient dûment informées de ce droit et à prendre des mesures pour que ces réexamens aient lieu sans délai.

1.7. Le CESE accueille favorablement l'intention d'améliorer l'accès des victimes à l'indemnisation. Le CESE recommande aux États membres de partager leurs bonnes pratiques en ce qui concerne le développement de systèmes d'indemnisation solides, tenant compte des incidences financières de ces systèmes.

1.8. Le CESE invite les États membres à allouer des ressources suffisantes à la transposition et à la mise en œuvre de la directive, et demande à la Commission de veiller à renforcer les fonds européens et à les utiliser dans ce contexte.

1.9. En vue d'assurer le suivi de la mise en œuvre, la Commission devrait aider les États membres à collecter les données, notamment grâce à l'élaboration de normes, d'une ventilation et de modèles de communication des données communs.

2. **Contexte de l'avis**

2.1. La directive sur les droits des victimes ([1]), adoptée en 2012, vise à établir des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité dans toute l'Union européenne ([2]). La définition de normes minimales concernant non seulement les droits des personnes dans les procédures judiciaires, mais aussi les droits des victimes de la criminalité, a pour base juridique l'article 82, paragraphe 2, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

2.2. En 2020, la Commission européenne a évalué la mise en œuvre de la directive sur les droits des victimes et a adopté son rapport le 11 mai 2020 ([3]). Ce rapport a révélé que de nombreux États membres n'avaient pas intégralement transposé la directive à la date limite de transposition, fixée au 16 novembre 2015. La Commission a ouvert au total 26 procédures d'infraction pour transposition incomplète ([4]), dont la plupart ont été closes depuis. Parmi les problèmes observés figuraient le non-respect de la définition ou la non-conformité avec cette dernière et des difficultés à transposer ou à mettre en œuvre l'accès à l'information, ainsi que des problèmes liés aux droits procéduraux ([5]) et à la prévention de la victimisation secondaire au cours de l'enquête pénale, à l'évaluation personnalisée des victimes, à la protection des victimes ayant des besoins spécifiques et à la collecte de données.

2.3. Afin d'améliorer la mise en œuvre de la directive et de mieux protéger les victimes de la criminalité dans l'Union, la Commission a adopté, le 24 juin 2020, la stratégie de l'UE relative au droit des victimes (2020-2025), dans laquelle elle s'engage à évaluer les instruments de l'Union et leurs éventuelles lacunes en précisant que «le cas échéant, elle présentera des propositions législatives d'ici 2022 afin de renforcer encore les droits des victimes».

2.4. La révision de la directive s'est accompagnée d'un processus de consultation approfondi, comportant notamment une consultation publique et une consultation ciblée des parties prenantes de la plateforme des droits des victimes. Le CESE se félicite de cette démarche, rappelant que la publication de cette proposition avait été demandée par des organisations de défense des droits des victimes et de la société civile ([6]).

3. **Observations générales**

3.1. Le CESE accueille favorablement la proposition de révision de la directive, qui comprend des modifications visant à renforcer les droits des victimes de la criminalité dans divers domaines et diverses dispositions de la législation, ce qui contribuera à améliorer la résilience des sociétés et le fonctionnement des institutions judiciaires.

3.2. La révision de la directive est en cohérence avec d'autres textes législatifs et politiques de l'Union, notamment la stratégie visant à renforcer l'application de la charte de droits fondamentaux de l'Union européenne ([7]), ainsi qu'avec les efforts visant à rendre les droits et les valeurs de l'Union plus tangibles dans les domaines des droits des victimes et de l'accès à la justice, comme indiqué par le CESE dans son avis sur l'application de la charte des droits fondamentaux ([8]).

3.3. Le CESE félicite la Commission d'avoir tenu compte, dans sa proposition, de la numération et du développement de nouvelles technologies. Le recours aux moyens de communication électroniques en vertu de l'article 26 *ter* est susceptible de rapprocher les victimes de la justice et est conforme à la politique de la Commission en matière de numérisation, y compris la numérisation de la justice.

3.4. En dépit de ces aspects positifs, le CESE souligne que l'utilisation d'outils et de technologies numériques devrait toujours être laissée au choix des victimes. Certaines victimes, notamment les personnes n'ayant aucune compétence numérique ou présentant une habileté numérique limitée, pourraient ne pas être en mesure d'utiliser ces outils et technologies de communication. Les victimes de la criminalité devraient toujours pouvoir accéder à des options non numériques.

3.5. Bien que la directive soit de nature horizontale et s'applique à toutes les victimes de la criminalité, il importe de garder à l'esprit que les groupes marginalisés courent un risque plus élevé de devenir des victimes — notamment de crimes violents et de crimes de haine — et sont moins susceptibles de signaler des infractions, d'accéder à la justice et de bénéficier d'un soutien adéquat. Le CESE insiste sur l'importance de prévoir une protection globale des droits des victimes ainsi que des mesures de soutien et des services qui tiennent compte de la diversité des victimes et des infractions, notamment au moyen d'actions ciblées.

([1]) Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil (JO L 315 du 14.11.2012, p. 57).

([2]) La directive s'adresse à tous les États membres de l'Union à l'exception du Danemark, qui a choisi de ne pas l'appliquer.

([3]) COM(2020) 188 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2020:188:FIN).

([4]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3724.

([5]) Des lacunes ont notamment été constatées dans la mise en œuvre de l'article 17, paragraphe 3, qui exige que la plainte soit transmise sans tarder à l'État membre où l'infraction a été commise.

([6]) https://victim-support.eu/news/joint-statement-for-european-day-for-victims-of-crime/

([7]) JO C 326 du 26.10.2012, p. 391.

([8]) JO C 341 du 24.8.2021, p. 50.

3.6. Le CESE soutient la décision de la Commission de mettre davantage l'accent sur les victimes vulnérables, notamment en renforçant l'évaluation personnalisée des besoins spécifiques, en offrant un soutien psychologique gratuit et en introduisant des mesures et des exigences spécifiques pour les enfants victimes et les victimes handicapées. Le CESE se félicite également de la décision de faciliter la dénonciation d'infractions pour les migrants en situation irrégulière, en interdisant la transmission, aux autorités compétentes en matière de migration, des données à caractère personnel relatives au statut de résident de la victime si ces données ont été recueillies à la suite d'une dénonciation d'infraction.

3.7. Le CESE relève que même si la proposition impose aux autorités compétentes de veiller à ce que l'évaluation personnalisée prenne en considération les caractéristiques personnelles de la victime, notamment son sexe et son genre, elle ne prévoit pas de perspective globale de genre ni d'approche genrée pour soutenir les victimes d'infractions autres que les violences fondées sur le genre. Étant donné que les femmes, dans toute leur diversité, sont également victimes d'infractions autres que les violences sexuelles et domestiques, les services et la formation des professionnels devraient inclure une dimension de genre afin de répondre à leurs droits et à leurs besoins.

3.8. Le CESE approuve pleinement l'article 26 *quinquies* sur les voies de recours, qui obligera les États membres à veiller à ce que les victimes disposent d'une voie de recours effective en vertu du droit national en cas de violation des droits que leur confère la directive. Le CESE invite les États membres à prendre des mesures pour informer les victimes de leur droit de recours, et à s'assurer que les décisions sont prises rapidement et les voies de recours octroyées sans délai.

4. **Observations particulières sur les cinq catégories principales de droits des victimes**

4.1. Le CESE salue les objectifs poursuivis dans le cadre de la révision de la directive, qui visent à apporter des améliorations dans cinq catégories de droits des victimes de la criminalité, notamment le droit à l'information, le droit à un soutien et à une protection en fonction des besoins individuels des victimes, les droits procéduraux et le droit d'obtenir qu'il soit statué sur l'indemnisation. Ces droits sont fondamentaux pour garantir la protection des victimes, à partir du moment où une infraction a lieu jusqu'à la fin de la procédure judiciaire.

4.2. Plusieurs dispositions renforcent le droit à l'information. L'article relatif aux «Protocoles établis dans le cadre de la coordination et de la coopération nationales» prévoit l'établissement de protocoles spécifiques visant à garantir le droit à l'information des victimes, y compris celles qui sont en détention. Les informations doivent être adaptées à l'évolution des besoins individuels des victimes, et être «simples et faciles à comprendre, fournies en temps utile, répétées au fil du temps et communiquées sous diverses formes, y compris oralement, par écrit et par voie électronique». La proposition prévoit également de nouvelles obligations quant à l'utilisation de moyens de communication électroniques et à la création de lignes d'assistance et de sites internet pour améliorer l'accès à l'information. En outre, elle impose de veiller à ce que les victimes puissent dénoncer les infractions pénales «au moyen de technologies de l'information et de la communication facilement accessibles et conviviales», mais ne garantit pas des «procédures de dénonciation […] sûres, confidentielles» telles que celles prévues à l'article 5 *bis*, paragraphe 4. L'article 10 *bis* porte sur l'aide disponible dans les locaux judiciaires afin que la victime puisse y recevoir des informations.

4.3. Le CESE fait observer que le droit des victimes à l'information est un préalable essentiel à l'exercice de leurs droits ultérieurs. Il recommande la création d'un cadre de communication global dans chaque État membre. Les États membres devraient prendre des mesures de sensibilisation au droit à l'information, en ciblant en particulier les victimes susceptibles de rencontrer le plus de difficultés pour détecter une infraction, obtenir des informations et exercer leurs droits, comme les travailleurs migrants ([9]) ou d'autres groupes marginalisés tels que les personnes handicapées vivant en institution, les enfants et les personnes confrontées à de multiples obstacles et discriminations, risquant davantage d'être exposés à l'exploitation, à la violence et à la maltraitance.

4.4. Un autre problème auquel sont confrontées les victimes de la criminalité est le manque ou l'absence totale d'informations de suivi sur leur dossier. Bien que la proposition évoque la communication d'informations «sous diverses formes», il n'existe aucune obligation stricte en matière de langue et de traduction, ni d'obligation explicite et générale pour les États membres de fournir aux victimes des informations sur l'avancement de leur dossier ([10]). Le CESE recommande aux institutions de l'Union de prévoir des dispositions plus contraignantes pour garantir que toutes les victimes puissent recevoir des informations en temps utile, tout au long de la procédure, sur leurs droits et leur dossier, dans une langue et un format qui leur soient accessibles et qu'elles comprennent.

([9]) Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), «Underpinning victims' rights: support services, reporting and protection» (2023): ce rapport révèle que les travailleurs migrants ont peu de contacts hors de leur lieu de travail et ne disposent d'aucune information sur l'aide dont ils pourraient bénéficier lorsqu'ils sont victimes d'exploitation grave.

([10]) L'article 10 *ter* de la directive révisée fait uniquement référence aux informations sur les décisions prises au cours de la procédure juridictionnelle qui concernent «directement» la victime.

4.5. Il est positif que la Commission exige des États membres qu'ils procèdent à une évaluation personnalisée et en temps utile, dès le premier contact de la victime avec les autorités compétentes. La proposition détaille les éléments à prendre en compte lors de l'évaluation personnalisée, y compris la relation avec l'auteur de l'infraction et les caractéristiques de celui-ci, et précise qu'une attention particulière doit être accordée aux victimes qui relèvent de plusieurs catégories d'infractions ou de vulnérabilités. Elle manque toutefois de clarté, selon le CESE, sur la manière dont les autorités doivent actualiser l'évaluation «à intervalles réguliers» ([11]). Le CESE recommande à la Commission d'élaborer avec les États membres des lignes directrices détaillées sur les différentes autorités chargées de l'évaluation afin de clarifier leurs obligations, comme le prévoit, pour les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, la proposition de directive sur la lutte contre ces formes de violence (article 23).

4.6. Le CESE se félicite que la proposition améliore l'aide et la protection fondées sur les besoins spécifiques des victimes, grâce à l'évaluation personnalisée permettant de cerner leurs besoins spécifiques en matière de soutien et de protection et à des dispositions facilitant l'accès des victimes vulnérables à un soutien spécialisé. Le rapport d'évaluation a montré que le texte actuel de la directive n'est pas efficace pour garantir que toutes les victimes bénéficient d'un soutien effectif ([12]). Si les besoins des victimes ne sont pas bien définis, il est possible que celles-ci ne bénéficient pas d'une aide adéquate.

4.7. Le CESE approuve également les dispositions relatives aux services d'aide, en particulier celles qui invitent les autorités à jouer un rôle proactif en s'assurant que les victimes sont contactées par les services d'aide généraux ou spécialisés compétents, et l'obligation de veiller à ce que les services d'aide aux victimes restent opérationnels en temps de crise. Le CESE salue en outre les dispositions visant à garantir un meilleur soutien, par exemple le droit à un soutien psychologique gratuit aussi longtemps que nécessaire, le droit à un soutien ciblé et transversal pour les enfants victimes et les droits des personnes handicapées.

4.8. Le CESE constate que les mesures de protection sont pleinement intégrées à la proposition. Il est toutefois préoccupé par l'inclusion des problèmes de santé mentale dans la liste des infractions et des comportements dangereux lorsqu'il s'agit de déterminer, dans le cadre de l'évaluation personnalisée, les risques que présente l'auteur de l'infraction. La stigmatisation et la discrimination liées à la santé mentale sont toujours répandues et devraient être éradiquées, comme l'a indiqué le CESE dans son avis sur le thème «Mesures d'amélioration dans le domaine de la santé mentale» ([13]). Le CESE demande que la référence à l'état de santé mentale de l'auteur de l'infraction soit retirée du texte, qui ne devrait mentionner que les facteurs liés à la dangerosité d'une personne.

4.9. Le CESE regrette qu'aucune proposition n'ait été formulée quant à la formation des professionnels en contact avec les victimes, notamment en ce qui concerne l'évaluation, les droits des victimes ayant des besoins spécifiques et la manière d'informer les victimes et de communiquer avec elles. Le CESE préconise d'imposer des obligations plus strictes en matière de formation des professionnels et invite la Commission à élaborer des orientations spécifiques sur l'évaluation personnalisée des victimes de la criminalité et des normes de qualité pour le soutien à ces dernières. Le CESE relève également qu'il importe de veiller à développer les connaissances des psychologues à propos des troubles du stress post-traumatique afin qu'ils puissent répondre aux besoins en la matière, et réclame l'échange, dans toute l'Europe, de bonnes pratiques en matière de soutien de qualité.

4.10. Le CESE reconnaît l'importance d'accompagner et de conseiller correctement les victimes tout au long de la procédure. Il constate toutefois que le texte de l'article 10 *bis* laisse une large marge d'appréciation aux autorités publiques quant à la signification d'une «aide […] dans les locaux judiciaires», ce qui peut donner lieu à des degrés divers de qualité de l'assistance fournie. L'accompagnement des victimes tout au long de la procédure doit être plus efficace et garantir que les victimes puissent bénéficier d'un soutien constant jusqu'à la fin de la procédure.

4.11. Le CESE est favorable à ce que les victimes aient le droit de demander le réexamen des décisions prises au cours de la procédure juridictionnelle, y compris les décisions relatives à l'interprétation lors des audiences et à des mesures de protection spéciales. La possibilité pour les victimes de contester les décisions qui les concernent dans le cadre d'une procédure pénale, indépendamment de leur statut juridique, est essentielle à leur participation active à la justice. Le CESE encourage les États membres à veiller à ce que les victimes soient dûment informées de leur droit à un réexamen, et à prendre des mesures pour que celui-ci ait lieu sans délai.

([11]) Amendement à l'article 22, paragraphe 7.

([12]) Les organisations d'aide aux victimes ont averti que les évaluations des besoins individuels n'étaient pas toujours effectuées. Voir le document de travail des services de la Commission SWD(2022) 179 final (évaluation de la directive 2012/29/UE) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0179, en anglais uniquement), p. 70; l'Agence des droits fondamentaux a elle aussi relevé que souvent, la police ne procédait pas à une évaluation systématique et méthodique. FRA, «Underpinning victims' rights: support services, reporting and protection» (2023), p. 40.

([13]) JO C 349 du 29.9.2023, p. 100.

4.12. Le CESE se réjouit du renforcement des droits des victimes résidant à l'étranger grâce au recours à la visioconférence et à la téléconférence. Bien que cette option soit facultative, le CESE invite les États membres à la rendre obligatoire lorsque les victimes le demandent pour pouvoir elles-mêmes participer au procès. Cette exigence s'inscrirait dans le droit fil de la communication sur la numérisation de la justice ([14]) et de la proposition de règlement relatif à la numérisation de la coopération judiciaire dans les affaires transfrontières ([15]).

4.13. Le CESE accueille favorablement l'intention d'offrir un meilleur accès à l'indemnisation des victimes en renforçant leur droit d'obtenir qu'il soit statué sur l'indemnisation au cours de la procédure pénale et en veillant à ce que cette indemnisation leur soit versée rapidement à la suite du jugement. Si la partie du texte faisant référence à «un délai raisonnable» et aux «meilleurs délais» pourrait donner lieu à des différences de traitement entre les victimes et entre les États membres, une indemnisation directe dans les meilleurs délais garantira toutefois une réparation effective aux victimes tout en évitant la victimisation secondaire. Le CESE est conscient de l'incidence financière d'une disposition qui prévoirait que l'État avance l'indemnisation et la récupère ultérieurement auprès de l'auteur de l'infraction, et estime que cette incidence n'est pas suffisamment évaluée dans la proposition. Les États membres devraient partager leurs bonnes pratiques en ce qui concerne le développement de systèmes d'indemnisation solides, tenant compte des incidences financières de ces systèmes.

4.14. Les États membres devraient prendre des mesures pour garantir une représentation en justice abordable et de qualité afin d'assurer aux victimes l'accès à la justice et la possibilité de faire valoir leurs droits.

5. **Observations particulières sur la mise en œuvre et le suivi de la directive**

5.1. Le CESE a relevé successivement, dans la proposition de révision de la directive, le manque de clarté du texte et la large marge d'appréciation dont disposent les États membres. Le CESE craint qu'une formulation vague ne permette pas aux États membres de garantir une transposition et une mise en œuvre efficaces, ce qui aboutirait à des degrés de protection divers des droits des victimes dans l'Union.

5.2. Étant donné que l'actuelle stratégie en matière de droits des victimes prend fin en 2025, le CESE invite la Commission à adopter la stratégie suivante et à assurer la continuité des travaux de la plateforme des droits des victimes, de manière à guider et aider les États membres dans la transposition et la mise en œuvre de la directive.

5.3. Le CESE invite également les États membres à adopter des stratégies ou programmes nationaux sur les droits des victimes et à renforcer la coordination et la coopération pour les dossiers transfrontières. Le CESE leur recommande en outre d'adopter une approche pluridisciplinaire et d'éviter le cloisonnement au niveau national, régional et local.

5.4. Le CESE souligne que la création de cadres et de mécanismes de coordination au niveau national est nécessaire pour garantir les droits des victimes et la fourniture efficace de services d'aide aux victimes sur l'ensemble du territoire de chaque État membre. Le CESE approuve la disposition exigeant des États membres qu'ils établissent et mettent en œuvre des protocoles spécifiques relatifs à l'organisation des services et des actions prévus dans la directive. Il sera toutefois essentiel que la Commission surveille l'efficacité de ces protocoles et élabore des méthodes pour évaluer la qualité des services.

5.5. Le rapport d'évaluation a relevé la question du manque de financement, indiquant que les ressources étaient insuffisantes par rapport à la nécessité de protéger les victimes, en particulier pour les organisations de la société civile. Le CESE invite les États membres à allouer des ressources suffisantes à la transposition et à la mise en œuvre de la directive, et demande à la Commission de veiller à renforcer les fonds européens et à les utiliser dans ce contexte.

5.6. Le CESE accueille favorablement la proposition relative à la fourniture de données et de statistiques. Afin de garantir la collecte de données comparables, le CESE juge essentiel que la Commission aide les États membres à collecter les données, notamment grâce à l'élaboration de normes, d'une ventilation et de modèles de communication des données communs. Il est suggéré que les études de victimologie dans les États membres soient menées conformément à la méthodologie unifiée convenue pour révéler la victimation réelle, et que les données issues de ces enquêtes soient présentées suivant les formats de rapport normalisés. Le CESE recommande à la Commission d'associer les services d'aide aux victimes et les organisations pertinentes de la société civile à l'élaboration de normes et de formats de rapport par l'intermédiaire de la plateforme sur les droits des victimes, avec le concours du réseau européen sur les droits des victimes. Le CESE préconise en outre une ventilation plus large des données, y compris en fonction du handicap, de l'origine ethnique et de l'orientation sexuelle lorsque ces informations sont disponibles et divulguées par les victimes.

Bruxelles, le 14 décembre 2023.

Le président
du Comité économique et social européen

Oliver RÖPKE

([14]) COM(2020) 710 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0710).
([15]) COM(2021) 759 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0759).