COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.5.2020
COM(2020) 188 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de la 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

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

La 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 (ci-après la «directive sur les droits des victimes» ou la «directive») a été adoptée en vertu de l'article 82, paragraphe 2, du TFUE. Elle fixe un ensemble de droits en faveur des victimes de la criminalité ainsi que les obligations correspondantes pour les États membres. La directive sur les droits des victimes est le principal instrument au niveau de l'Union applicable à toutes les victimes de la criminalité. C'est la pierre angulaire de la stratégie européenne relative aux droits des victimes.

L'Union a également adopté plusieurs instruments répondant aux besoins spécifiques des victimes de formes de criminalité particulières (comme les victimes du terrorisme[1], les victimes de la traite des êtres humains[2] ou les enfants victimes d'exploitation sexuelle[3]). Ces instruments s'appuient sur la directive sur les droits des victimes et la complètent.

La directive est contraignante pour tous les États membres, à l'exception du Danemark.

Afin de faciliter la transposition correcte et dans les délais de la directive par les États membres, la Commission a publié en décembre 2013 un document d'orientation[4].

En 2018, le Parlement européen a publié un rapport sur la mise en œuvre de la directive[5], fondé sur une étude de 2017[6]. Le Parlement européen s'est également penché sur la directive sur les droits des victimes dans une étude générale sur le droit de la

[1] Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541.

[2] Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036. En ce qui concerne sa mise en œuvre, veuillez vous reporter au «rapport de transposition» [COM(2016) 722 final]; au «rapport sur les utilisateurs» [COM(2016) 719 final] et aux rapports de la Commission européenne sur les progrès accomplis [COM(2016) 267 final et COM(2018) 777 final] et pour ce qui est des actions centrées sur les victimes, fondées sur le genre et soucieuses de l'enfant, veuillez consulter les liens suivants: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en et https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_anti-trafficking_action_2017-2019_at_a_glance.pdf.

[3] Directive 2011/93/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32011L0093.

[4] Document d'orientation de la DG Justice relatif à la transposition et à la mise en œuvre de la directive 2012/29/UE, Commission européenne, DG Justice, décembre 2013, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf.

[5] Rapport sur la mise en œuvre de la directive 2012/29/UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité [2016/2328(INI)], 14 mai 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_FR.html.

[6] Évaluation de la mise en œuvre européenne de la directive 2012/29/UE, PE 611.022, décembre 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_EN.pdf.

procédure pénale dans l'Union, publiée en 2018[7]. En 2019, différentes parties prenantes ont publié d'autres rapports sur la mise en œuvre et l'application de la directive[8].

1.2. Objet et principaux éléments de la directive

La directive a pour objet de garantir que toutes les victimes de la criminalité reçoivent des informations, un soutien et une protection adéquats et peuvent participer à la procédure pénale. Conformément à la directive, les victimes sont reconnues et traitées avec respect, tact, professionnalisme, de façon personnalisée et de manière non discriminatoire par tous les acteurs entrant en contact avec elles. Une attention particulière devrait être accordée aux victimes ayant des besoins spécifiques afin de les protéger contre une victimisation secondaire, des intimidations et des représailles. Ces victimes ont également accès à des services d'aide spécialisés. En outre, la directive exige que, lorsque la victime est un enfant, la priorité soit accordée à l'intérêt supérieur de l'enfant.

La directive est applicable à toutes les victimes sans discrimination, indépendamment de leur statut de résident. Elle est applicable à toutes les procédures pénales qui se déroulent dans un État membre de l'UE, indépendamment de la date ou du lieu de l'infraction.

La directive confère aux victimes le droit à l'information, le droit de comprendre et d'être compris, et le droit au soutien et à la protection en fonction de leurs besoins individuels, ainsi qu'un ensemble de droits de procédure.

La Cour de justice de l'Union européenne a interprété la directive à une occasion, dans l'affaire Gambino et Hyka[9]. Dans cette affaire, la Cour s'est prononcée sur le risque que le droit à la protection et le droit de recevoir une indemnisation dans un délai raisonnable dont bénéficient les victimes (articles 18 et 16 de la directive, respectivement) ne soient bafoués par les auditions supplémentaires pouvant être menées, en vertu du droit italien, à la demande de la défense en cas de modification de la composition du tribunal. La Cour a précisé que la réglementation nationale permettant à la défense de demander la réitération de l'audition des témoins dans de telles circonstances était compatible avec les dispositions pertinentes de la directive.

1.3. Objectif et portée du rapport

Conformément à l'article 29 de la directive, le présent rapport évalue dans quelle mesure les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la

[7] Les règles de procédure pénale dans l'Union européenne – Analyse comparative de quelques-unes des principales différences et de leurs incidences sur l'élaboration de la législation européenne, PE 604.977, août 2018, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977(SUM01)_FR.pdf.

[8] Ces rapports sont notamment les suivants: un rapport de la conseillère spéciale du président Juncker, Joëlle Milquet, intitulé «Renforcement des droits des victimes: de l'indemnisation à la réparation» publié en mars 2019; quatre rapports de l'Agence des droits fondamentaux consacrés à la justice pour les victimes de la criminalité publiés en avril 2019; et un rapport de synthèse du projet VOCIARE par Victim Support Europe publié en juin 2019.

[9] Affaire C-38/18, arrêt de la Cour du 29 juillet 2019.

directive. La directive sur les droits des victimes exige non seulement sa transposition dans la législation nationale des États membres, mais elle requiert aussi de ces derniers qu'ils prennent des mesures non législatives, notamment qu'ils mettent en place des services d'aide généraux et spécialisés et veillent à ce que les praticiens et autres personnes entrant en contact avec les victimes aient reçu une formation adaptée sur les droits et les besoins des victimes. L'évaluation est fondée sur l'analyse des mesures nationales de transposition de la directive qui ont été notifiées à la Commission ainsi que des données complémentaires qui ont été communiquées à la Commission au titre de l'article 28 de la directive.

Le présent rapport se concentre sur les dispositions essentielles de la directive, qui ont été regroupées de la façon suivante: 1) champ d'application et définitions; 2) accès à l'information; 3) droits de procédure; 4) accès aux services d'aide; 5) justice réparatrice; et 6) droit à la protection.

Le rapport évalue la situation dans tous les États membres tenus de respecter la directive[10].

2. EVALUATION GENERALE

En vertu de l'article 27, les États membres devaient transposer les exigences de la directive dans leur ordre juridique national au plus tard le 16 novembre 2015. En janvier 2016, la Commission engageait des procédures d'infraction contre 16 États membres n'ayant pas communiqué leurs mesures de transposition à cette date[11].

À la date de publication du présent rapport, la majorité des États membres n'ont pas intégralement transposé la directive sur les droits des victimes. Des procédures d'infraction sont en cours contre ces pays[12].

3. POINTS SPECIFIQUES D'EVALUATION

3.1. Champ d'application et définitions (article 2)

La directive sur les droits des victimes prévoit des normes minimales concernant les droits des victimes. Les États membres peuvent aller plus loin que ces normes minimales, et sont encouragés à le faire.

L'article 2 de la directive définit les termes «victime», «membres de la famille», «enfant» et «justice réparatrice».

Il est particulièrement important que soit transposée correctement la définition du terme «victime» (qui inclut les membres de la famille d'une personne dont le décès résulte

[10] Le rapport inclut le Royaume-Uni, car il couvre une période pendant laquelle celui-ci était membre de l'Union européenne ainsi qu'une partie de la période de transition pendant laquelle la directive continuait de s'appliquer.

[11] L'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

[12] La Commission mène actuellement 21 procédures d'infraction pour transposition incomplète de la directive sur les droits des victimes, à savoir à l'encontre de l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et la Tchéquie.

d'une infraction pénale), car elle détermine le champ d'application des droits individuels prévus par la directive.

Il a été constaté que plusieurs États membres n'ont pas transposé correctement la définition de «victime». Certains États ont omis d'intégrer cette définition dans leur législation nationale tandis que d'autres ont omis de préciser que les membres de la famille d'une victime décédée étaient considérés comme des victimes, limitant de ce fait les droits de ces personnes.

Les «membres de la famille» d'une victime qui n'est pas décédée du fait d'une infraction pénale jouissent également de droits au titre de la directive, notamment d'un droit à une aide et à une protection. La transposition incomplète de cette définition a également été constatée dans un petit nombre d'États membres.

La transposition correcte des définitions des termes «enfant» et «justice réparatrice» est également importante, car ces définitions déterminent les droits concrets des personnes. Il a été constaté que quelques États membres n'avaient pas transposé correctement ces définitions.

3.2. Accès à l'information (articles 3 à 7)

La directive sur les droits des victimes établit des dispositions générales sur le droit à l'accès à l'information. Elle inclut le droit de comprendre et d'être compris (article 3), le droit de recevoir des informations sur les droits des victimes (article 4), le droit d'être informé lors du dépôt d'une plainte et de recevoir des informations relatives à l'affaire (articles 5 et 6) et le droit à l'interprétation et à la traduction (article 7).

L'article 3 exige des États membres qu'ils prennent des mesures appropriées pour garantir une communication efficace avec les victimes. Les communications avec les victimes doivent être formulées dans un langage simple et en tenant compte des caractéristiques personnelles de la victime, y compris tout handicap.

La Commission a constaté que la mise en œuvre du droit de comprendre et d'être compris posait problème dans plusieurs États membres. Un petit nombre d'États membres n'ont notamment pas transposé l'obligation d'aider activement les victimes à être comprises et à comprendre les communications qui leur sont faites (article 3). Plusieurs États membres n'ont pas garanti la formulation des communications dans un langage simple et en tenant compte des caractéristiques personnelles de la victime (article 3, paragraphe 2).

L'article 4 exige que les victimes reçoivent une série d'informations, sans retard inutile et dès leur premier contact avec les autorités compétentes. La transposition de cette disposition pose problème dans quelques États membres, notamment en ce qui concerne l'exigence que les informations soient fournies dès le premier contact avec les autorités compétentes. De plus, la Commission a constaté des difficultés dans l'application pratique de cette disposition. La mise en œuvre effective de l'obligation visée à l'article 4 requiert que les autorités compétentes soient suffisamment formées sur la manière et le moment d'informer les victimes sur leurs droits.

Au titre de l'article 5, les victimes ont le droit de recevoir un récépissé écrit de leur plainte et de déposer leur plainte dans une langue qu'elles comprennent. Des lacunes ont été relevées dans la transposition de cet article par plusieurs États membres. Un État membre n'a pas transposé la disposition permettant aux victimes de recevoir l'assistance linguistique nécessaire au moment de déposer une plainte (article 5, paragraphe 2). Deux États membres n'ont pas transposé l'exigence relative à la traduction du récépissé écrit de la plainte (article 5, paragraphe 3). Un petit nombre d'autres États membres ont réduit l'application de cette disposition aux victimes de certaines infractions ou l'ont subordonnée à une demande des victimes.

En vertu de l'article 6, les victimes ont le droit de recevoir les informations relatives à leur affaire pendant la procédure pénale. Cette disposition vise à garantir que les victimes peuvent participer à la procédure et sont avisées des risques possibles pour leur sécurité lorsque, par exemple, l'auteur de l'infraction est remis en liberté ou s'est évadé. Des problèmes de conformité ont été relevés dans un grand nombre d'États membres. Dans un petit nombre de ces États membres, manquait l'exigence claire d'aviser les victimes de leur droit de recevoir des informations sur la décision de ne pas continuer l'enquête. Deux États membres n'ont pas transposé l'exigence de fournir ces informations lorsque la victime en fait la demande. Dans quelques États membres, les victimes ne sont pas avisées de la nature des accusations portées contre l'auteur de l'infraction (article 6, paragraphe 1). Un petit nombre d'États membres ne respectent pas l'exigence d'informer les victimes sur l'état de la procédure pénale. Deux ont omis de transposer cette exigence tandis que les autres ne garantissent pas la fourniture de ces informations tout au long de la procédure.

Deux États membres n'ont pas transposé l'article 6, paragraphe 3, de la directive. Les autorités compétentes de ces États membres n'avisent pas les victimes des motifs de la décision de l'affaire ni ne leur fournissent un bref résumé de ces motifs.

La transposition de l'obligation que les victimes soient avisées au moment de la remise en liberté ou en cas d'évasion de l'auteur de l'infraction (article 6, paragraphe 5) pose problème dans plusieurs États membres. La majorité de ces États n'a pas transposé l'exigence que les victimes soient avisées «sans retard inutile» à ce sujet. En outre, certains États membres n'ont pas transposé l'exigence d'informer les victimes des mesures de protection prises en cas de remise en liberté ou d'évasion de l'auteur de l'infraction.

Le droit à l'interprétation et à la traduction des victimes qui ne parlent pas la langue de la procédure pénale est énoncé à l'article 7. Ce droit doit être accordé gratuitement aux victimes et si elles le demandent.

Des lacunes ont été relevées dans la majorité des États membres concernant la transposition de l'article 7. La transposition est incomplète dans un État membre, car il ne prévoit l'interprétation que durant la procédure juridictionnelle (article 7, paragraphe 1). Des problèmes de conformité liés à la non-transposition de l'article 7, paragraphe 2, concernant le recours à la visioconférence ont été constatés dans plusieurs États membres. L'exigence de fournir aux victimes la traduction des informations indispensables à l'exercice de leurs droits n'a pas été correctement transposée dans

certains États membres (article 7, paragraphe 3). Ces lacunes sont principalement liées à l'absence de traduction des motifs de la décision pertinente.

Un petit nombre d'États membres n'ont pas transposé le droit des victimes à présenter une demande motivée visant à ce qu'un document soit considéré comme essentiel (article 7, paragraphe 5). Des problèmes de transposition de l'article 7, paragraphe 7, ont été constatés dans plusieurs États membres concernant l'évaluation, par les autorités compétentes, du besoin qu'ont les victimes d'une interprétation ou d'une traduction. La plupart d'entre eux n'ont pas transposé cette exigence. En outre, certains États membres ne prévoient pas la possibilité de contester la décision de ne pas fournir d'interprétation ou de traduction.

3.3. Droits de procédure (articles 10, 11, 13, 16 et 17)

Plusieurs dispositions de la directive sur les droits des victimes relatives aux droits de procédure font référence au rôle attribué aux victimes dans le système de justice pénale d'un État membre en particulier. Ce rôle varie d'un État membre à l'autre. Dès lors, la portée précise des droits de procédure des victimes varie en fonction de l'État membre.

L'article 10 de la directive vise à garantir que toutes les victimes ont la possibilité d'être entendues et de produire des éléments de preuve tout au long de la procédure pénale. Les règles de procédure applicables sont fixées par le droit national. Des problèmes de conformité ont été relevés dans quelques États membres. Ils concernent principalement le manque de protections nécessaires lors de l'audition des enfants victimes (article 10, paragraphe 1).

L'article 11 énonce les droits des victimes en cas de décision de ne pas poursuivre. Un petit nombre d'États membres n'ont pas transposé cette disposition dans son intégralité. À titre d'exemple, certains États membres ne fournissent pas aux victimes des informations suffisantes pour leur permettre de décider s'il y a lieu ou non de demander le réexamen d'une décision de ne pas poursuivre (article 11, paragraphe 3).

L'article 13 concernant l'accès à une aide juridictionnelle a été entièrement transposé par la plupart des États membres. Il convient cependant de noter que cette disposition renvoie au droit national en ce qui concerne la fixation effective des conditions ou règles de procédure régissant l'accès des victimes à l'aide juridictionnelle. Dès lors, cette disposition n'harmonise pas les conditions régissant l'accès des victimes à l'aide juridictionnelle.

L'article 16 de la directive établit le droit d'obtenir qu'il soit statué sur l'indemnisation par l'auteur de l'infraction dans le cadre de la procédure pénale. Tous les États membres, sauf un, respectent cette exigence. Les États membres ont également pour obligation de promouvoir des mesures destinées à encourager l'auteur de l'infraction à offrir une indemnisation adéquate à la victime (article 16, paragraphe 2). Cette exigence a été transposée par la plupart des États membres.

L'article 17, paragraphe 1, exige que les États membres réduisent au minimum les difficultés rencontrées lorsque la victime réside dans un État membre autre que celui où l'infraction pénale a été commise. Un petit nombre d'États membres n'ont pas transposé cette exigence.

Des lacunes ont également été constatées en ce qui concerne l'exigence que la plainte soit transmise sans tarder à l'État membre où l'infraction a été commise (article 17, paragraphe 3). Plusieurs États membres n'ont pas transposé cette disposition.

3.4. Accès des victimes aux services d'aide (articles 8 et 9)

Les articles 8 et 9 ont pour objet de garantir que les victimes ont accès à des services d'aide généraux et spécialisés en fonction de leurs besoins. Ces services sont confidentiels, gratuits et agissent dans l'intérêt des victimes avant, pendant et durant une période suffisante après la procédure pénale. Les membres de la famille ont accès aux services d'aide en fonction de leurs besoins et du degré du préjudice subi.

Plusieurs États membres n'ont pas transposé intégralement l'article 8, paragraphe 1, relatif au droit d'accès à des services généraux d'aide. De nombreux États membres limitent l'accès à ces services aux victimes de violences domestiques ou aux victimes de la traite des êtres humains. Dans la pratique, cependant, plusieurs États membres n'offrent aucune aide ou protection effective aux victimes de violences domestiques. En outre, certains États membres ne garantissent pas le droit à des services d'aide aux membres de la famille des victimes.

Plusieurs États membres n'ont pas transposé l'obligation pour les autorités compétentes d'orienter la victime vers des services d'aide (article 8, paragraphe 2). Dans ces États membres, les victimes ne sont pas orientées vers des services d'aide aux victimes ou alors seule une certaine catégorie de victimes l'est (par exemple, les victimes de violences domestiques). Des problèmes de transposition similaires ont été constatés en lien avec l'article 8, paragraphe 3, qui exige des États membres qu'ils mettent en place des services d'aide spécialisés confidentiels et gratuits. Plusieurs États membres n'ont pas transposé cette disposition ou ne l'ont transposée que partiellement. À titre d'exemple, certains États membres ne fournissent de tels services qu'aux victimes de violences domestiques ou qu'aux enfants victimes.

Des problèmes ont également été relevés dans quelques États membres concernant la transposition de l'obligation que l'accès aux services d'aide aux victimes ne soit pas subordonné au dépôt par la victime d'une plainte officielle (article 8, paragraphe 5). Par exemple, dans un État membre, seules les victimes de violences domestiques peuvent accéder aux services d'aide sans avoir dénoncé une infraction à la police.

L'article 9, paragraphe 1, énonce les services minimum devant être fournis par les services d'aide aux victimes. Quelques États membres n'ont pas transposé cette disposition dans leur législation. Toutefois, la Commission a relevé des mesures non législatives mettant cette disposition en œuvre.

S'agissant de l'accès à des refuges ou à tout autre hébergement provisoire approprié pour les victimes ayant besoin d'un endroit sûr et de l'offre d'un soutien ciblé aux victimes ayant des besoins spécifiques (article 9, paragraphe 3), la Commission a constaté des problèmes de mise en œuvre dans plusieurs États membres. Il s'agit notamment de problèmes d'application pratique, comme la disponibilité de refuges pour les victimes de certains types d'infraction et l'insuffisance du nombre de refuges.

3.5. Justice réparatrice (article 12)

Cet article vise à garantir que si un État membre fournit des services de justice réparatrice, les garanties nécessaires sont mises en place pour protéger les victimes contre une victimisation secondaire.

La directive n'oblige pas les États membres à instaurer de tels services. Vingt-quatre États membres fournissent des services de justice réparatrice. L'évaluation suivante ne concerne que ces États membres.

Un grand nombre des États membres concernés n'a pas complètement transposé une ou plusieurs des conditions minimales relatives à la justice réparatrice exposées à l'article 12, paragraphe 1. L'absence d'obligation que la participation de la victime au processus soit basée sur son consentement «éclairé» ou l'absence de garantie que la victime soit informée des résultats possibles du processus sont des exemples de transposition incomplète ou incorrecte.

Concernant le renvoi des affaires aux services de justice réparatrice (article 12, paragraphe 2), quelques États membres n'ont pas mis en place de mesures spécifiques.

3.6. Droit des victimes à une protection (articles 18 à 24)

Les articles 18 à 24 visent à garantir la protection des victimes, y compris la reconnaissance des victimes ayant des besoins spécifiques en matière de protection.

L'article 18 exige des États membres qu'ils garantissent la mise en place d'un vaste ensemble de mesures de protection pour protéger les victimes et les membres de leur famille d'une victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles. Il exige également que les États membres protègent les victimes et les membres de leur famille contre les préjudices physiques, émotionnels ou psychologiques. L'article 18 s'applique à toutes les victimes et à tous les membres de leur famille. Des problèmes de conformité ont été relevés dans moins de la moitié des États membres, essentiellement du fait de l'absence de mesures spécifiques visant à protéger les membres de la famille. Dans quelques États membres, les mesures concernées ne sont pas accessibles à toutes les victimes ou les mesures disponibles n'incluent pas de protection contre le risque d'un préjudice émotionnel ou psychologique.

La directive requiert d'éviter tout contact entre la victime et l'auteur de l'infraction et que tous les nouveaux locaux judiciaires aient des zones d'attente séparées pour les victimes (article 19). Des lacunes ont été relevées dans la transposition de cette disposition dans plus de la moitié des États membres, bien que quelques États membres remplissent cette exigence au moyen de mesures pratiques non législatives.

L'article 20 vise à empêcher la victimisation secondaire des victimes au cours de l'enquête pénale. Plus de la moitié des États membres ont limité la portée de cet article ou ne l'ont pas transposé du tout. Ainsi, par exemple, plusieurs États membres n'ont pas transposé l'exigence que les examens médicaux des victimes soient limités à un minimum. Dans quelques États membres, l'obligation que les auditions soient limitées à un minimum n'est respectée que pour les victimes de certaines infractions (les enfants victimes ou les victimes ayant des besoins spécifiques en matière de protection).

L'article 21 vise à garantir que le droit des victimes à la protection de la vie privée est protégé. Deux États membres n'ont pas transposé cette disposition et moins de la moitié des États membres ne l'ont transposée qu'en partie.

L'article 22 est particulièrement important parce qu'il prévoit que toutes les victimes ont droit à une évaluation personnalisée de leurs besoins en matière de protection. Il vise à déterminer si une victime est particulièrement exposée au risque de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et/ou de représailles, et à la protéger en fonction de ses besoins individuels.

Dans plusieurs États membres, l'exigence d'instaurer cette évaluation n'est pas mise en œuvre ou ne l'est qu'en partie. Ce défaut de transposition porte atteinte au respect général des dispositions relatives aux mesures de protection spécifiques au titre des articles 23 et 24 qui reposent sur l'évaluation personnalisée.

De plus, moins de la moitié des États membres n'ont pas transposé l'article 22, paragraphe 3, ou ne l'ont transposé qu'en partie. Cette disposition énumère les situations dans lesquelles une attention particulière doit être accordée au moment d'évaluer la vulnérabilité des victimes. À titre d'exemple, dans certains États membres, le processus d'évaluation personnalisée ne tient pas compte du fait qu'une infraction est fondée sur un préjugé ou un motif discriminatoire.

Un petit nombre d'autres États membres n'ont pas complètement transposé l'exigence de l'article 22, paragraphe 4, qui veut que les enfants victimes sont toujours présumés avoir des besoins spécifiques en matière de protection. À titre d'exemple, dans un de ces États membres, la loi limite la présomption de tels besoins aux enfants victimes de certaines catégories d'infraction uniquement.

L'article 23 établit des mesures de protection spéciales pour les victimes dont les besoins spécifiques en matière de protection ont été identifiés à la suite d'une évaluation personnalisée. De telles mesures de protection doivent être mises à la disposition des victimes pendant l'enquête pénale et la procédure juridictionnelle.

Plusieurs États membres ne respectent pas cette exigence, car ils n'ont pas transposé une ou plusieurs des mesures envisagées ou ne les ont transposées qu'en partie. Une telle transposition incomplète résulte, par exemple, de la limitation de la mise à disposition des mesures spéciales de protection aux enfants ou aux victimes de violences sexuelles. Autre exemple: dans plusieurs États membres, les technologies de communication ne sont pas employées efficacement pendant la procédure juridictionnelle pour éviter tout contact entre la victime et l'auteur de l'infraction.

L'article 24 traite des mesures spéciales de protection devant être mises à la disposition des enfants victimes. Des problèmes de conformité et des lacunes dans la mise en œuvre pratique de ces mesures ont été constatés dans quelques États membres. À titre d'exemple, les dispositions concernant l'enregistrement des auditions sont limitées aux enfants victimes de certains types d'infraction (article 24, paragraphe 1).

L'article 24, paragraphe 2, prévoit qu'en cas d'incertitude sur l'âge d'une victime et lorsqu'il existe des raisons de croire que la victime est un enfant, la victime est présumée être un enfant. Quelques États membres n'ont pas transposé cette disposition, bien que certains autres garantissent son respect au moyen de mesures non législatives.

La transposition semble poser problème dans quelques autres États membres. Par exemple, certains États membres n'appliquent cette présomption qu'aux victimes des infractions les plus graves, comme la traite des êtres humains ou les abus sexuels.

4. COLLECTE DE DONNEES

La directive exige des États membres qu'ils communiquent à la Commission, au plus tard le 16 novembre 2017 et, par la suite, tous les trois ans, les données disponibles indiquant la manière dont les victimes ont fait valoir les droits énoncés dans cette directive (article 28). Les données devraient inclure au moins le nombre et le type des infractions dénoncées et, pour autant que ces données soient connues et disponibles, le nombre de victimes, leur âge et leur sexe (considérant 64).

Au 16 novembre 2017, seuls quatre États membres avaient fourni les données statistiques pertinentes. Le 15 novembre 2017, la Commission a envoyé un questionnaire aux États membres leur demandant d'envoyer les informations précitées pour l'année 2016 au plus tard le 16 janvier 2018. Vingt États membres ont répondu au questionnaire, mais la plupart d'entre eux n'ont répondu qu'à certaines questions.

D'après les statistiques de 2016, fournies par 18 États membres, au total 26 304 808 infractions ont été dénoncées à la police. Parmi les infractions les plus dénoncées figurent les vols et les dégradations volontaires de biens.

Les statistiques présentées par 18 États membres montrent que 11 120 123 personnes ont dénoncé une infraction en 2016. Les données disponibles indiquent qu'environ 40 % des victimes des infractions dénoncées sont des femmes. La France fait état d'un pourcentage particulièrement élevé de femmes parmi les victimes des infractions dénoncées (62 %). Dans tous les États membres ayant répondu au questionnaire, moins de 10 % des victimes des infractions dénoncées sont des enfants.

5. CONCLUSION

La directive sur les droits des victimes de 2012 est le principal instrument de la stratégie européenne relative aux droits des victimes. Elle prévoit des règles ambitieuses capables d'améliorer la situation des victimes dans l'Union européenne. La présente évaluation démontre toutefois que le plein potentiel de la directive n'a pas encore été atteint. La mise en œuvre de la directive n'est pas satisfaisante. La principale raison en est que sa transposition est incomplète et/ou incorrecte.

Le présent rapport soulève également de nombreuses inquiétudes quant à la mise en œuvre pratique de la directive. Des lacunes dans la mise en œuvre de certaines dispositions clés de la directive, comme l'accès à l'information, à des services d'aide et à une protection en fonction des besoins individuels de la victime, ont été constatées dans la majorité des États membres. Il semble que les dispositions relatives aux droits de procédure et à la justice réparatrice posent moins problème.

La Commission travaille en étroite collaboration avec les États membres afin de surmonter les difficultés relevées. En outre, la Commission encourage la mise en œuvre

correcte de la directive par un soutien financier[13]. À titre d'exemple, le réseau européen s'occupant de questions liées aux droits des victimes[14], établi au titre d'une subvention de l'UE, offre un forum d'experts nationaux qui échangent leurs bonnes pratiques et discutent de la mise en œuvre correcte de la directive.

Des procédures d'infraction pour transposition incorrecte de la directive sont actuellement ouvertes contre la plupart des États membres. Au besoin, la Commission engagera d'autres procédures d'infraction pour transposition incorrecte et/ou mise en œuvre pratique incorrecte.

[13] Règlement (UE) nº 1382/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant un programme «Justice» pour la période 2014-2020 (JO L 354 du 28.12.2013, p. 73), https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just.

[14] https://envr.eu/.