

# Les victimes de la criminalité dans l'UE : l'étendue et la nature de l'aide aux victimes

## Résumé



*L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit à tous les citoyens de l'UE le droit à un recours effectif.*

La mise à disposition de services d'aide aux victimes de la criminalité est fondamentale pour que la justice soit rendue et que les intéressées puissent faire valoir leurs droits. Les services d'aide aux victimes comprennent l'assistance mise à la disposition des victimes avant, pendant et après les procédures pénales, notamment un soutien moral et psychologique et des conseils se rapportant aux problèmes juridiques, financiers et pratiques, ainsi qu'aux risques de nouvelle victimisation. Le travail quotidien des personnes actives au sein des services d'aide aux victimes dans de l'Union européenne (UE), y compris celui des bénévoles, contribue de façon cruciale à ce que les droits d'accès à la justice des victimes deviennent une réalité.

L'accès à ces services détermine la capacité des victimes de la criminalité à exercer leur droit à un accès effectif à la justice qui est garanti à l'article 47 concernant le « droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial » de la Charte

des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le droit des victimes à accéder à la justice est fermement ancré non seulement dans le droit primaire et secondaire de l'UE, mais aussi dans les instruments du Conseil de l'Europe et des Nations Unies, ainsi que dans les législations nationales. Ce droit ne devient cependant une réalité pratique que si les victimes savent qu'une telle aide existe et si elles y font recours pour le faire valoir. La directive victimes (directive 2012/29/UE) constitue une grande avancée pour les victimes de la criminalité.

Ce résumé expose les conclusions de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) découlant de ses travaux de recherche sur les services d'aide aux victimes de la criminalité à travers l'UE, considérés sous l'angle des droits fondamentaux. Il donne un aperçu général et comparatif des services d'aide aux victimes disponibles dans les 28 États membres de l'UE en fonction des objectifs et des buts de l'aide aux victimes énoncés par la directive victimes. L'accent est mis sur les articles 8 et 9 de la directive relatifs aux services d'aide, même si d'autres dispositions étroitement liées sont également considérées.

## Principaux résultats et avis fondés sur des éléments de preuve

Les services d'aide aux victimes se sont développés différemment dans les 28 États membres de l'UE. Les données collectées par la FRA reflètent les différents rythmes, perspectives, contextes et modèles organisationnels à l'œuvre dans l'évolution

de ces services dans les différents États membres. Ces divers contextes ont marqué la nature et la portée des services offerts. Pour certains États membres, il en résulte que la mise en œuvre de la directive victimes constituera un défi. Les travaux

de recherche de la FRA ont fait apparaître plusieurs domaines spécifiques dans lesquels les États membres ne satisfont pas aux exigences de la directive victimes. L'un des plus grands défis est celui lié à l'obligation de garantir à toutes les victimes un accès aux services d'aide aux victimes en fonction de leurs besoins. Il convient dès lors de renforcer les efforts pour que les objectifs de la directive soient atteints.

Le faible niveau de signalement mis en évidence dans les précédents travaux de recherche de la FRA montre que, à l'heure actuelle, les victimes n'exercent pas ou ne peuvent exercer pleinement leurs droits. Dans les quatre études de grande envergure de la FRA portant sur la victimisation de minorités, les personnes LGBT, les incidents antisémites et la violence à l'égard des femmes, par exemple, les résultats montrent de façon constante que de nombreuses victimes ne dénoncent pas à la police les infractions qu'elles ont subies. Si ces quatre études ont examiné la situation de catégories spécifiques de victimes (telles que les femmes victimes de violence), leurs conclusions (concernant, par exemple, le faible signalement) se rapportent souvent aux victimes de la criminalité de manière plus générale, de sorte que certaines conclusions d'applicabilité plus générale sont ainsi mises en évidence dans le rapport.

Même s'il reste des défis à relever, les éléments de preuve dont dispose la FRA font également ressortir un grand nombre de développements positifs et de pratiques encourageantes. Si ces pratiques peuvent inspirer d'autres développements au niveau national que de l'UE, on ne saurait trop insister sur les différents contextes historiques et culturels dans lesquels elles ont vu le jour. Il convient de garder ces différences à l'esprit lorsque l'on examine la possibilité de transférer des modèles et des solutions d'un pays à un autre.

S'appuyant sur les conclusions de ses travaux, la FRA a formulé des avis suggérant des mesures concrètes que les institutions de l'UE et les États membres peuvent prendre pour améliorer leurs services d'aide aux victimes.

## Les droits des victimes dans le droit national et de l'UE

D'un point de vue législatif, des mesures visant à garantir la protection des droits des victimes existent dans divers domaines et à divers niveaux, et elles relèvent du droit primaire de l'UE ou d'actes non contraignants de niveau national. Considérées dans leur ensemble, ces éléments constituent un cadre appréciable de mesures législatives et d'autres dispositions qui visent à garantir aux victimes le

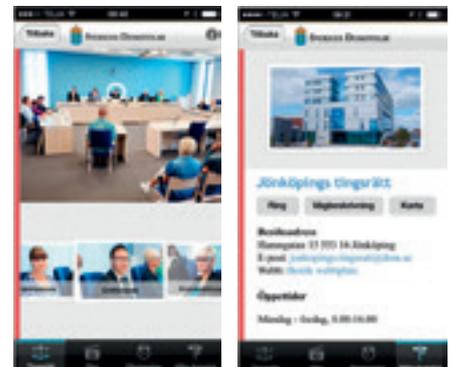
respect de leur droit fondamental d'accès à la justice. Toutefois, l'interprétation de la façon précise dont l'accès à la justice devrait être garanti aux victimes varie d'un État membre de l'UE à un autre, en raison notamment de concepts historiques divergents s'agissant du rôle de la victime dans les procédures pénales. De ces différences résulte l'adoption d'approches différentes en matière d'aide aux victimes.

### OUTILS UTILES POUR LES VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ

#### Mise à disposition d'applications pour soutenir les victimes de la criminalité

Guide judiciaire (*domstolsguiden*), Suède

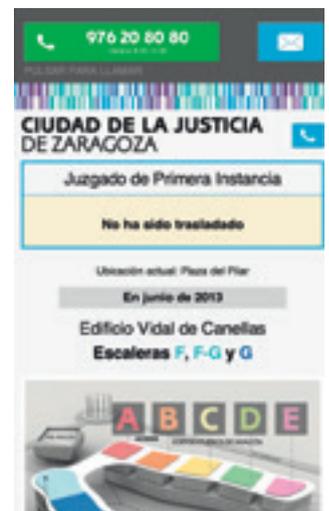
Cette application présente en détail les salles de tribunal et le rôle des divers acteurs intervenant lors d'un procès. L'application contient également des films montrant la façon dont se déroule la procédure en justice. Elle comprend un « localisateur de juridiction », qui précise les heures d'ouverture et indique comment se rendre au tribunal et entrer en contact avec la magistrature.



Voir : [www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Domstolsguiden/](http://www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Domstolsguiden/)

Zaragoza, ville de la justice (*Ciudad de la Justicia Zaragoza*), Espagne

Développée par le gouvernement régional d'Aragon en Espagne, cette application est destinée au grand public et aux praticiens de la justice. Elle indique où se trouve le nouveau complexe judiciaire dans la ville, fournit un calendrier des audiences et avertit les personnes concernées de l'achèvement d'une procédure en justice.



Voir : <https://itunes.apple.com/es/app/ciudad-de-la-justicia/id642741128?mt=8> (iOS) ; <https://play.google.com/store/apps/details?id=es.ciudadjusticiazaragoza> (Android)

Dans ce contexte, une action conjointe menée au niveau de l'UE visait à fixer des normes minimales communes pour garantir la protection des droits des victimes. La décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre des procédures pénales, qui annonçait la directive victimes, a été un important développement dans ce cadre. Les États membres de l'UE ont été invités à aligner leur législation sur la décision-cadre d'ici 2006. Il a cependant été largement reconnu, notamment par la Commission européenne, que cette législation n'était pas bien appliquée. Depuis l'entrée en vigueur de la directive victimes, les efforts ont par conséquent porté sur une mise en œuvre effective.<sup>1</sup>

### Pratique encourageante

#### Faciliter la mise en œuvre effective des droits des victimes dans le cadre du droit de l'UE : les lignes directrices de la Commission européenne

Pour faciliter la transposition et la mise en œuvre effectives et en temps opportun de la directive victimes, la Commission européenne a élaboré des lignes directrices qui doivent aider les États membres de l'UE à parvenir à une compréhension commune de ses dispositions.

Voir : [http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance\\_victims\\_rights\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf)

### Garantir le droit des victimes à accéder aux services d'aide et à un recours effectif

L'accès effectif à la justice par les victimes dépend, en grande partie, de la disponibilité des services d'aide aux victimes ciblés. Les travaux de recherche de la FRA sur la dénonciation des infractions par les personnes qui en sont victimes soulignent la nécessité d'offrir à celles-ci une série de services susceptibles de les aider à jouir de leurs droits. Les résultats concernant, par exemple, les incidents de crime de haine, qui ont été enregistrés dans l'enquête EU-MIDIS, et les modèles de rapport dans l'enquête portant sur la violence à l'égard

des femmes, montrent que des améliorations sont nécessaires afin d'encourager le signalement.

### Interpréter la « victime » de manière inclusive

Le développement du concept de « victime » dans le cadre (légal et culturel) normatif, de même que le rôle dévolu à la victime dans la procédure pénale, dépendent fortement de l'évolution historique du cadre juridique dans chaque État membre, ce qui à son tour a une incidence sur le développement du concept de « services d'aide aux victimes ». Les diverses approches en matière de droits des victimes reflètent diverses compréhensions du concept de « victime ». Cette diversité subsiste, bien que la législation de l'UE en faveur des victimes de la criminalité soit en place depuis 2001.

Étant donné que la directive fixe dans un certain nombre de domaines des normes plus strictes que la décision-cadre du Conseil, il importe que les définitions des concepts pertinents en droit national ou que leur interprétation reflètent cette évolution de manière appropriée. Les conclusions de la FRA donnent à penser que la législation de certains États membres pourrait à cet égard nécessiter des amendements en vue d'un alignement sur la directive victimes. Par exemple, plusieurs États membres donnent, dans leur législation, une définition étroite du terme « victime », qui exclut les victimes « indirectes » telles que les membres de la famille. Certains États membres ne donnent aucune définition de ce terme.

### Attribuer des ressources suffisantes

Du fait de certaines nouvelles obligations, ainsi que de dispositions facultatives de la décision-cadre que la directive victimes rend désormais obligatoires, il faudra que les États membres de l'UE investissent davantage en matière de personnel, d'équipement ou d'installations. Par exemple dans l'enceinte des tribunaux, il faudra que les zones d'attente destinées aux victimes soient distinctes de celles réservées aux accusés. Les États membres doivent également acquérir la technologie permettant de recourir à des visioconférences et à des enregistrements vidéo, prévoir la formation obligatoire des praticiens concernés au premier chef, tels que les fonctionnaires de police et le personnel des tribunaux, et veiller à ce que les victimes soient évaluées individuellement afin d'identifier leurs besoins spécifiques en matière de protection.

<sup>1</sup> Voir les communications de la Commission européenne de 2004 et 2009 sur la position des victimes dans les procédures légales (COM(2004) 54 final/2 et COM(2009) 166 final) ainsi que l'évaluation d'impact de 2011 accompagnant la proposition de la Commission pour une directive établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité (SEC(2011) 780 final).

### Avis de la FRA

*Les États membres de l'UE doivent garantir la mise à disposition et l'accès effectif à des services d'aide afin de se conformer à la directive victimes et de satisfaire à leurs obligations au titre de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux. Lorsqu'ils mettent en œuvre la directive victimes, les États membres de l'UE devraient tenir compte de l'article 47 et de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme pour évaluer les droits des victimes à participer activement à des procédures pénales tels que le droit d'être entendues et le droit de produire des éléments de preuve.*

*La directive victimes requiert l'inclusion des membres de la famille d'une victime dans la définition de la victime (notamment lorsque le décès de celle-ci résulte directement d'une infraction pénale), de sorte que ceux-ci puissent également avoir accès à des services d'aide aux victimes en fonction de leurs besoins et du degré de préjudice par suite de l'infraction pénale commise à l'encontre de la victime. Le terme « membres de la famille », ainsi que d'autres notions clés telles que « particulièrement vulnérables », devraient dès lors être interprétés au sens large de façon à ne pas restreindre inutilement la liste des titulaires de droits potentiels.*

*Les États membres de l'UE doivent veiller à respecter les nouvelles obligations prévues dans la directive victimes concernant la formation des fonctionnaires de police et du personnel des tribunaux, l'évaluation individuelle des victimes et l'aménagement de zones d'attente distinctes pour les victimes dans les nouveaux bâtiments de justice. Les États membres de l'UE devraient mettre à disposition les ressources additionnelles requises pour que ces mesures soient mises en œuvre à la date de transposition prévue.*

## Aspects de l'aide aux victimes

La directive victimes fixe un cadre permettant d'avoir une compréhension à grande échelle de l'aide aux victimes qui va au-delà des fonctions énoncées aux articles 8 et 9. Elle inclut divers droits que l'État doit garantir, mais qui visent à impliquer d'autres acteurs du système d'aide aux victimes. En effet, le droit à l'aide juridique, l'orientation des victimes vers divers acteurs pertinents, ou les droits à un procès afin de protéger la victime contre la victimisation secondaire contribuent à un système global et fonctionnel de l'aide aux victimes. Toutefois, ce système ne peut pas fonctionner pleinement sans la participation d'un nombre d'acteurs non étatiques.

L'aide aux victimes se fonde en partie sur la prémisse que les droits des victimes sont prévus par la loi. L'aide aux victimes apportée en particulier lors de procédures juridictionnelles dépend du rôle qui est attribué aux victimes et de leur statut juridique dans le cadre de ces procédures. Plus la victime a de droits pour agir en tant que partie à une procédure pénale, plus il est important qu'un service de soutien la conseille et l'encourage à jouer ce rôle au mieux de ses intérêts.

Les conclusions de la FRA révèlent également l'importance des instruments et des pratiques de

la « législation non contraignante ». La législation ne représente qu'une partie de la mosaïque complète de l'aide aux victimes dans les États membres de l'UE et ne garantit pas en soi, si elle n'est pas appliquée correctement, les droits des victimes. Il existe plusieurs instruments et politiques non contraignants qui complètent utilement la législation, voire même la remplacent dans certains contextes nationaux.

### Garantir la disponibilité de l'aide juridique

Bien qu'elle soit mise à la disposition de la plupart des victimes dans la majorité des États membres, les conclusions de la FRA montrent que l'obtention d'une aide juridique est souvent soumise à des conditions telles qu'un examen de la situation financière (pour déterminer les personnes qui peuvent prétendre à l'assistance juridique gratuite) ou l'obligation de se trouver en situation légale de séjour. Même si elles se justifiaient, ces conditions peuvent constituer de grandes entraves bureaucratiques, en particulier si l'intéressé a rapidement besoin d'une aide aux victimes pour garantir ses droits. Certaines normes mondiales recommandent également une utilisation plus restrictive de l'évaluation des ressources. Ainsi, les principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale de 2012 stipulent-ils que les enfants doivent toujours être exemptés d'une telle évaluation.

## Garantir des systèmes de formation efficaces

L'introduction d'un système efficace de formation des praticiens, telle que le requiert l'article 25 de la directive victimes, est un objectif à long terme. Les conclusions de la FRA montrent que certains États membres mettent l'accent sur la formation dirigée vers des groupes spécifiques de victimes. D'autres proposent une formation libre (non obligatoire) aux fonctionnaires qui sont susceptibles d'entrer en contact avec des victimes, tels les fonctionnaires de police ou le personnel des tribunaux. Les États membres de l'UE sont dès lors encouragés à accroître leurs capacités de formation et à mieux sensibiliser les praticiens du droit pénal aux besoins de groupes spécifiques de victimes. Ils sont encouragés à associer les services d'aide aux victimes des ONG, le cas échéant.

## Fournir des informations et orienter vers des services d'aide

La fourniture en temps opportun des informations précises sur les droits des victimes requises au chapitre 2 de la directive victimes est essentielle pour permettre aux victimes d'exercer leurs droits et pour les orienter vers les services d'aide les plus adéquats. Le manque d'informations n'est pas le seul obstacle sérieux à la jouissance, par les victimes, de leurs droits. Les travaux recherches sur la satisfaction des victimes par rapport aux services d'aide ont relevé le manque d'informations comme une source primordiale d'insatisfaction concernant les procédures pénales, qui les dissuade notamment de participer activement.<sup>2</sup> Des mesures visant à mieux sensibiliser les victimes à leurs droits sont dès lors tout aussi importantes que l'accès aux informations spécifiques d'une affaire particulière. Les exemples de bonnes pratiques, mis en évidence dans le rapport principal, montrent qu'une coopération étroite entre les autorités compétentes et les organisations d'aide aux victimes peut faciliter les orientations.

<sup>2</sup> Voir, par exemple : Sims, L. et Myhill, A. (2001), *Policing and the Public: Findings from the 2000 British Crime Survey*. Home Office Research Findings No 136, London, Home Office et Wemmers, J. (1999), «Victim notification and public support for the criminal justice system », *International Review of Victimology*, vol. 6, n° 3.

## OUTILS UTILES POUR LES VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ

### Le portail e-Justice de l'UE : des pages spéciales consacrées aux victimes de la criminalité



Le portail e-Justice de l'UE a été conçu en tant que guichet unique électronique dans le domaine de la justice, aspirant à faciliter la vie des personnes vivant dans l'UE en leur fournissant des informations sur les systèmes judiciaires et en améliorant l'accès à la justice dans l'UE dans les 24 langues officielles.

Voir : [https://e-justice.europa.eu/content\\_victims\\_of\\_crime-65-fr.do](https://e-justice.europa.eu/content_victims_of_crime-65-fr.do)

## Lutter contre le faible signalement par les victimes

Les recherches de la FRA, parmi lesquelles figurent quatre grandes enquêtes concernant la victimisation de personnes issues de minorités, la victimisation de personnes LGBT, les actes antisémites et la violence à l'égard des femmes, montrent invariablement que de nombreuses victimes ne signalent pas à la police les infractions commises à leur encontre. Les conclusions du Conseil du 6 décembre 2013 sur la lutte contre les crimes de haine dans l'UE et du 5 juin 2014 sur l'élimination et la prévention de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles soulignent ces résultats. Les victimes peuvent cependant approcher d'autres personnes ou organisations. Les conclusions extraites des travaux de recherche de la FRA concernant la violence à l'égard des femmes montrent que les victimes de violence domestique prendront probablement davantage contact avec le corps médical ou des institutions de soins de santé qu'avec toute autre organisation professionnelle ou ONG. Ces professionnels pourraient dès lors jouer un rôle clé dans la détermination et la fourniture de l'aide initiale aux victimes. Il existe cependant aussi des éléments de preuve indiquant que les médecins et autres professionnels cliniques sont rarement formés pour réagir efficacement à la violence domestique. Dès

lors, des initiatives visant à former et informer les professionnels des soins de santé pourraient être considérées comme des pratiques encourageantes, d'autant plus que 87 % des 42 000 femmes interrogées dans l'étude de la FRA sur la violence à l'égard des femmes se sont déclarées prêtes à répondre à d'autres questions des médecins si elles montraient des signes d'abus.

### Avis de la FRA

*L'aide juridictionnelle garantie à l'article 13 de la directive victimes devrait être mise à la disposition de victimes qui sont parties à des procédures pénales au même titre qu'elle l'est aujourd'hui aux parties défenderesses. Il convient de repérer et d'éliminer les entraves bureaucratiques telles que les procédures de longue durée ou l'évaluation des ressources financières. Il se peut que l'évaluation des ressources financières soit, dans certains cas, contraire aux lignes directrices des Nations Unies.*

*Les réformes de la législation devraient contribuer à mieux inclure la victime dans le système de justice pénale. Les victimes devraient pouvoir jouer un rôle plus important dans les procédures pénales, comme défini au chapitre 3 de la directive victimes. Les praticiens de la justice pénale peuvent soutenir ce processus en guidant les victimes durant toute la procédure et en les aidant à comprendre la législation et à reconnaître toutes ses implications pratiques. Ce processus est fortement aidé par la formation des praticiens de la justice pénale.*

*Les États membres de l'UE devraient mettre en place des mesures qui garantissent que les victimes ont accès, à tous les stades du processus, à des informations sur leurs droits et les services d'aide disponibles, ainsi qu'à toutes les informations pertinentes sur l'affaire concernée. Les États membres de l'UE devraient en particulier envisager d'instaurer un système efficace d'orientation qui guiderait les victimes dans le système de service d'aide.*

*Afin d'inciter les victimes à déclarer les actes de criminalité et de faciliter une telle déclaration, les États membres de l'UE devraient veiller à ce que les informations sur les services d'aide aux victimes et les droits des victimes soient disponibles et mises à la disposition des victimes par toutes les autorités et tous les services publics avec lesquels les victimes prennent contact, notamment les fournisseurs de services médicaux, et à ce que le personnel de ces organisations soit formé pour s'occuper de ces victimes en connaissance de cause et avec bienveillance.*

## OUTILS UTILES POUR LES VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ

### Signaler les infractions par une application sur un téléphone portable

*Guardia civil (GDT), Espagne*

Cette application, qui a été développée par l'unité de cybercriminalité de la garde civile espagnole, offre deux services : d'une part, elle informe ses utilisateurs en ligne sur les actes de fraude et les infractions en cours et, d'autre part, elle permet aux citoyens de déclarer anonymement les infractions potentielles. L'application fournit également les coordonnées des postes de la garde civile les plus proches.



Voir : <https://market.android.com/details?id=es.guardiacivil.gdt> (Android) ; <http://itunes.apple.com/es/app/gdt/id441712875?mt=8&ls=1> (iOS)

Bureau du procureur général de la justice du district fédéral (*Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*), Mexique

Cet outil permet de déclarer anonymement les infractions et la perte de documents d'identité ou de passeports nationaux. Il offre également des informations utiles sur la justice pénale, notamment les coordonnées de contact des bureaux des procureurs.



Voir : [www.pgjdf.gob.mx/index.php/servicios/enlinea/aplicacionpgjcd-mx](http://www.pgjdf.gob.mx/index.php/servicios/enlinea/aplicacionpgjcd-mx) ; <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.tr3sco.pgjdf> (Android) ; <https://itunes.apple.com/us/app/pgjcdmx/id830812886?ls=1&mt=8> (iOS) ; <http://appworld.blackberry.com/webstore/content/31955/> (Blackberry)

## Services d'aide aux victimes dans les États membres de l'UE

Certains éléments spécifiques régissant l'apport d'une aide aux victimes peuvent être dérivés des articles 8 et 9 de la directive victimes. Ces principes servent d'éléments de comparaison, ou au minimum de points de référence, lors de la mise en place de services d'aide aux victimes ou de l'évaluation des services offerts actuellement dans un État membre donné<sup>3</sup>. À ce jour, il existe de grandes différences entre États membres en matière de champ d'application et de capacité des services d'aide aux victimes.

S'agissant de la question d'établir ou de développer un système d'organisations fournissant une aide aux victimes, l'article 8 de la directive victimes indique clairement que les États membres ont plusieurs modèles organisationnels à leur disposition. Les services d'aide aux victimes peuvent être mis en place en tant qu'organisations publiques ou qu'organisations non gouvernementales (ONG) ; ils peuvent être organisés sur une base professionnelle ou sur une base volontaire, et des services spécialisés peuvent être fournis en supplément ou dans le cadre des services généraux d'aide aux victimes. Les modèles disponibles dans les États membres varient en ce qui concerne l'acteur national responsable de la supervision des services d'aide, les méthodes de financement, la répartition géographique des services et la mesure dans laquelle les services reposent sur le travail de bénévoles par opposition au personnel permanent.

Le choix que doivent effectuer les pouvoirs publics de, soit de mettre en place une organisation publique, soit d'encourager des initiatives privées appuyant le renforcement des capacités de la société civile, n'est pas simplement une question d'organisation et de technique. Il concerne également des aspects politiques tels que la valeur, pour la communauté, d'une couche d'organisations de la société civile servant d'intermédiaires pour faire participer les citoyens à des questions d'intérêt général. En fin de compte, la question est liée à une compréhension de base de la façon dont une société démocratique devrait être construite, en incluant

<sup>3</sup> La CJUE est seule autorisée à interpréter la législation de l'UE et donc à décider si l'article 8 de la directive victimes doit être lu comme une obligation de résultat ou comme une obligation de moyen imposant aux pouvoirs publics, dans ce dernier cas, l'obligation de prendre, avec la diligence qui s'impose, toutes les mesures raisonnables à leur disposition dans les circonstances données pour établir progressivement et au bon moment un système complet de services d'aide aux victimes.

ou non une sphère publique qui reste, en partie, entre les mains d'organisations de la société civile bénéficiant d'un soutien financier et placées sous la surveillance, mais non le contrôle, des autorités publiques. Des considérations similaires s'appliquent également à la question du bénévolat dans des organisations d'aide aux victimes.

Indépendamment du modèle choisi, les autorités publiques doivent garantir certaines fonctions, y compris la coordination de services existants, des mesures d'encouragement pour le développement de services qui manquent peut-être, la définition de normes de fourniture d'aide aux victimes et des décisions concernant le financement des services d'aide.

Toute appartenance d'un service d'aide aux victimes à une organisation doit être visible et crédible. Par conséquent, des services de réinsertion semblent mal placés pour assurer également des fonctions d'aide aux victimes, même si des subdivisions définissant des séparations claires sont établies dans l'organisation. Le personnel serait suspecter d'avoir à l'esprit les intérêts généraux de l'organisation, ce qui pourrait entraver la confiance, tant du côté des victimes que de celui des auteurs d'infraction dans la volonté des membres du personnel à se consacrer de temps à autre exclusivement à leurs intérêts. Des considérations similaires militent en faveur de la séparation des services d'aide aux victimes par rapport aux services de médiation victime/auteur d'infraction.

En dépit des différences, les conclusions de la FRA indiquent qu'il existe certains thèmes émergents. Une majorité d'États membres de l'UE répartissent la responsabilité des services d'aide entre plusieurs ministères. La plupart se fondent également sur la coopération entre des organismes publics et des organismes privés afin d'offrir une aide générique aux victimes. Le modèle le plus courant concernant la répartition géographique des services génériques d'aide est celui fondé sur une forte régionalisation, indépendamment de la taille de l'État membre ou de la nature publique ou privée du principal fournisseur de services. Le nombre de bénévoles est largement supérieur à celui du personnel permanent dans la plupart des États membres, tandis que les tâches qui leur sont confiées et les formations qui leur sont données varient en fonction non seulement de la nature du fournisseur de services, mais aussi de l'évolution historique du bénévolat dans le pays en question.

Alors que certains États membres semblent disposés à s'inspirer des expériences acquises par leurs homologues dans l'établissement, l'extension ou le renforcement d'un système de services d'aide aux victimes, il apparaît nécessaire d'évaluer

## Principaux modèles d'aide aux victimes

On distingue dans les États membres de l'UE trois principaux modèles de services génériques d'aide aux victimes. Des distinctions sont établies entre la nature gouvernementale (ou non) et les sources de financement du principal fournisseur ou de la principale structure générique d'aide. Le tableau ci-dessous présente le modèle qui prévaut dans chaque État membre.

	1. Au minimum un service principal générique national exploité et financé par les fonds publics	2. Au minimum un service principal générique national non gouvernemental, dépendant fortement de fonds publics pour son financement	3. Au minimum un service principal générique national non gouvernemental, mais ne dépendant pas fortement de fonds publics pour son financement
AT			✓
BE	✓		
BG			
CY			
CZ	✓		
DE			✓
DK		✓	
EE	✓		
EL			
ES	✓		
FI		✓	
FR		✓	
HR	✓		
HU	✓		
IE		✓	
IT			
LT			
LU	✓		
LV			
MT		✓	
NL		✓	
PL		✓	
PT		✓	
RO			
SE		✓	
SI			
SK			✓
UK		✓	
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>3</b>

Note : Le tableau fait référence aux États membres de l'UE qui disposent d'au moins un service générique national d'aide aux victimes. Les recherches montrent qu'il n'existe aucun service générique d'aide aux victimes (destiné à toutes les catégories de victimes plutôt qu'à des catégories spécifiques) en Bulgarie, à Chypre, en Grèce, en Italie, en Lituanie, en Lettonie, en Roumanie et en Slovaquie. Les zones colorées indiquent l'absence de service générique d'aide aux victimes.

Source: FRA, 2014 ; voir également : <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/models>

soigneusement le potentiel de transfert des modèles et des solutions d'un État membre à un autre. Plusieurs aspects doivent être envisagés. Une telle évaluation pourrait inclure les différences

culturelles, inspirées par les traditions, d'initiatives privées et l'implication dans des éléments d'intérêt commun ou la volonté des citoyens à s'engager dans le bénévolat.

La diversité qui prévaut au sein des organisations nous enseigne qu'aucune solution n'est préférable de manière définitive. Il existe souvent des arguments convaincants en faveur de diverses solutions.

## Le rôle important des ONG en tant que porte-parole des victimes de la criminalité

Des services d'aide privés ont défendu efficacement les intérêts des victimes de la criminalité lors de débats publics et législatifs dans de nombreux États membres de l'UE. Certains services d'aide assurent d'importantes fonctions de représentation publique, notamment vis-à-vis des pouvoirs publics. Ces ONG peuvent exprimer les préoccupations des victimes de manière si authentique parce qu'elles soutiennent les victimes au quotidien. Plusieurs membres de leur personnel agissent même à titre bénévole. Dans certains États membres, des associations privées qui sont, sur le plan organisationnel et financier, indépendantes des autorités publiques fournissent une aide générique aux victimes. Elles défendent en permanence et publiquement les intérêts des victimes. Des indices amènent dès lors à conclure que l'existence d'ONG puissantes et dans une certaine mesure indépendantes présente un intérêt certain pour renforcer les droits des victimes.

## Garantir l'accès à l'aide générique aux victimes pour toutes les victimes

La plupart des États membres offrent une certaine forme de services génériques d'aide aux victimes et tous les États membres fournissent des services d'aide à au moins certains groupes spécifiques de victimes. Huit États membres doivent cependant encore mettre en place les services génériques d'aide aux victimes requis au titre de l'article 8 de la directive. Cet article dispose en outre, en son paragraphe 5, que l'accès aux services d'aide ne peut être subordonné au dépôt, par la victime, d'une plainte officielle. Le financement des services d'aide devrait être transparent et objectif et garantir à tous l'accès aux services d'aide aux victimes.

## Fournir des services complets et confidentiels

Pour les services effectifs de soutien, l'organisation doit être conçue de manière à inspirer confiance aux victimes. Cela peut se faire, par exemple, en

évitant que les victimes soient renvoyées d'une organisation à une autre ou d'une personne à une autre (bien que l'orientation vers un spécialiste puisse être nécessaire dans certains cas). De même, les tâches des services d'aide devraient se concentrer exclusivement sur la fourniture d'aide aux victimes. Associer aide aux victimes et services de médiation et de probation, comme le font certains États membres, ne permettrait pas, par exemple, de créer la confiance suffisante pour atteindre l'objectif de fourniture d'aide. Les conclusions de la FRA indiquent également qu'un certain nombre d'États membres de l'UE ne garantissent pas aux victimes le droit d'être accompagnées de personnes de confiance durant la période de probation.

### OUTILS UTILES POUR LES VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ

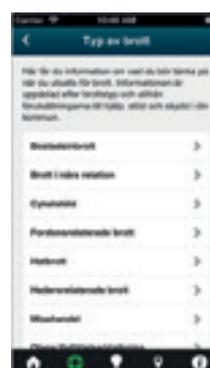
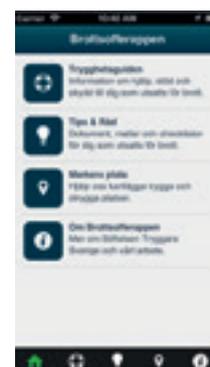
#### Des applications pour soutenir les victimes de la criminalité

L'application suédoise (*Brottsofferappen*) fournit aux victimes de la criminalité des informations. Elle localise le poste de police et les services d'aide les plus proches en fonction du lieu où se trouve l'utilisateur et le type d'infraction. Elle indique également sous forme de liste les différentes possibilités existant pour signaler l'infraction et réclamer des dommages-intérêts.

À l'origine, l'application ne visait à fournir que des informations ciblées et pertinentes, spécifiques à l'infraction et au lieu. Les informations ont été collectées auprès de toutes les autorités et organisations pertinentes et des mises à jour seront être demandées. Le développement de l'application a requis quatre semaines et environ 10 000 euros pour couvrir les aspects techniques et la collecte des données. D'autres fonctionnalités seront ajoutées, notamment

des listes de contrôle et des fonctions d'« alerte », qui permettront d'envoyer les coordonnées de l'utilisateur à des personnes sélectionnées. En développant l'outil, l'organisation s'est principalement fondée sur la grande expérience acquise en interne par ceux qui travaillent sur des questions liées aux victimes de la criminalité.

Voir : <http://brottsofferappen.org/>



## Associer des bénévoles

Les travaux de recherche de la FRA montrent que les bénévoles jouent un rôle croissant, ce qui s'explique en partie par les contraintes économiques et par une augmentation du bénévolat dans plusieurs États membres où de telles traditions sont moins fortes. Si les conclusions de la FRA mettent en évidence la nécessité de trouver un équilibre entre le nombre de bénévoles et l'effectif professionnel actifs dans l'aide aux victimes, dans l'ensemble, les éléments de preuve dont dispose la FRA indiquent que, dans la grande majorité des États membres, les systèmes d'aide aux victimes s'appuient dans une certaine mesure sur des bénévoles. Les services génériques d'aide aux victimes sont généralement davantage offerts dans les pays porteurs d'une longue tradition de bénévolat.

## Le rôle des organisations faitières au niveau de l'UE

Un très grand nombre d'organisations défendent, au niveau de l'UE, les droits des victimes de la criminalité d'une manière générale ou ceux de groupes spécifiques de victimes (telles que les femmes victimes de violence) en particulier. Ces organisations contribuent significativement à la réalisation des droits fondamentaux des personnes résidant dans l'UE. Il est important de noter que la diversité des organisations existant au niveau de l'UE reflète la diversité des approches en matière de droits des victimes et d'organisation de la fourniture d'aide aux victimes, tant entre les États membres qu'au sein de ceux-ci.

### Avis de la FRA

*Les États membres de l'UE qui n'ont pas encore mis en place de services d'aide génériques sont encouragés à prendre d'urgence des mesures qui leur permettront de se conformer à la directive victimes (article 8). L'accès aux services d'aide devrait être disponible gratuitement pour toutes les victimes de la criminalité et ne peut être subordonné au dépôt, par l'intéressée, auprès de la police d'une plainte concernant une infraction pénale dont elle a été victime.*

*Les États membres de l'UE devraient veiller à ce que l'aide aux victimes soit coordonnée et à ce que l'orientation vers des services d'aide, conformément à l'article 4, paragraphe 1, et l'article 8, paragraphe 2, de la directive victimes, soit effectif, en particulier pour certains groupes de victimes qui peuvent avoir des besoins spécifiques de protection et relever de la compétence de différents ministères ou organismes d'aide.*

*L'aide aux victimes devrait être organisée de manière à permettre aux victimes de bénéficier, le plus possible, d'une relation de confiance. Le système d'aide devrait éviter de faire passer la victime d'un prestataire de service d'aide vers un autre, lorsque cela n'est pas nécessaire. À cet égard, il est important que les victimes puissent être accompagnées dans les procédures judiciaires par la même personne que celle qui les soutient avant et après le procès comme le requiert l'article 20, point c), de la directive victimes.*

*Les services d'aide devraient être positionnés de manière à pouvoir agir en bénéficiant d'une totale confiance ainsi que dans l'intérêt de la victime et de manière à garantir que les services d'aide sont également perçus de la sorte. Afin de garantir cette orientation, il convient d'éviter que les organisations fournissant une aide aux victimes soient également chargées de fournir des services de médiation ou de probation.*

*La FRA reconnaît l'importance d'encourager les citoyens à s'impliquer dans l'exécution des missions d'intérêt public et recommande aux États membres de l'UE de prendre des initiatives visant à encourager le bénévolat, en particulier dans les États membres où celui-ci est un concept relativement nouveau. Une attention devrait être accordée au rapport entre le nombre de membres professionnels et le nombre de bénévoles. Les organisations comptant sur des bénévoles doivent en particulier s'assurer que le personnel permanent conseille efficacement les bénévoles et contrôle la qualité de leur travail. Les tâches exécutées par les professionnels ou les bénévoles des organismes d'aide aux victimes doivent être conformes aux normes de qualité et adaptées au contexte professionnel de la personne qui dispense l'aide ou le conseil.*

*L'UE devrait poursuivre son interaction avec les organisations d'aide aux victimes agissant au niveau européen et continuer à leur apporter son soutien, en se fondant sur leur expertise et leur capacité à mettre en commun les meilleures pratiques et connaissances de leurs membres. Cette expertise inclut la fourniture d'une assistance plus approfondie en fonction du besoin croissant de facilitation à l'échelle transfrontalière de l'aide aux victimes. Les services génériques au niveau de l'UE et de l'État membre doivent coopérer avec les services spécialisés et se fonder sur la richesse de l'expérience accumulée par ceux-ci, en particulier celle des organisations qui soutiennent les femmes victimes de violence.*

## Soutien de groupes spécifiques de victimes

En vertu de la directive victimes, les États membres sont tenus de prendre en considération les besoins de groupes spécifiques de victimes. Ces besoins spécifiques doivent être préalablement déterminés dans le cadre d'une évaluation individuelle, puis traités grâce à la mise en place d'organismes d'aide spécialisés ou de services spécialisés au sein d'organismes de soutien génériques offrant une aide ciblée à des groupes spécifiques de victimes.

La FRA a réalisé des travaux de recherche de portée limitée concernant des domaines spécialisés d'aide aux victimes (tels que le soutien aux victimes de violence domestique, de la traite des êtres humains et de crimes de haine), sur la base de ses travaux approfondis relatifs à différents groupes de victimes vulnérables. Les conclusions indiquent que les victimes de chacun de ces groupes sont susceptibles de rencontrer des problèmes particuliers d'accès à la justice. Cela est confirmé par d'autres travaux de recherche réalisés parallèlement par la FRA sur un grand nombre de questions associées aux victimes de la criminalité, y compris des études de catégories spécifiques telles que les personnes migrantes, les victimes de crime de haine, la violence à l'égard des femmes et les enfants victimes.

### OUTILS UTILES POUR LES VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ

#### Soutenir les femmes contre la violence

Cette application, intitulée Clique180, indique aux femmes ce qu'elles doivent faire si elles sont exposées à la violence. Lancée durant la Coupe du monde 2014 de football organisée au Brésil, elle fournit des géo-données générées par l'utilisateur sur les zones sûres et les zones dangereuses et explique en quoi consiste la violence à l'égard des femmes. L'interface conviviale et auto-explicative fournit des liens vers des services d'aide et vers la législation fédérale brésilienne sur la violence à l'égard des femmes. Un bouton d'appel direct de la ligne d'urgence de services d'aide est également prévu.

Voir : <http://clique180.org.br/download>



Les travaux de recherche de la FRA montrent que les victimes sont confrontées à des problèmes tels que la vulnérabilité à la victimisation secondaire et répétée, l'intimidation et les représailles, la crainte des préjugés de la police et du personnel des services d'aide et qu'elles sont par conséquent réticentes à signaler l'infraction en question.

De plus, il existe dans tous les États membres des services spécialisés, pour au moins certains groupes spécifiques de victimes. Plusieurs pratiques encourageables méritent à cet égard d'être soulignées. Toutefois, la nature et la portée de l'aide spécialisée offerte varient largement suivant les États membres, également en fonction du groupe considéré. Des améliorations s'imposent dans de nombreux domaines.

### Législation de l'UE : mesure E de la feuille de route de Budapest

La mesure E de la feuille de route de Budapest traite des besoins spécifiques de certains groupes de victimes. Le Conseil rappelle que certaines victimes ont des besoins spécifiques en fonction du type ou des circonstances de l'infraction dont elles sont victimes, compte tenu des conséquences sociales, physiques et psychologiques de ces infractions. La feuille de route mentionne parmi les groupes les victimes de la traite des êtres humains et les enfants victimes d'exploitation sexuelle.

Voir : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011Go628\(01\)&qid=1402495822750&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011Go628(01)&qid=1402495822750&from=FR)

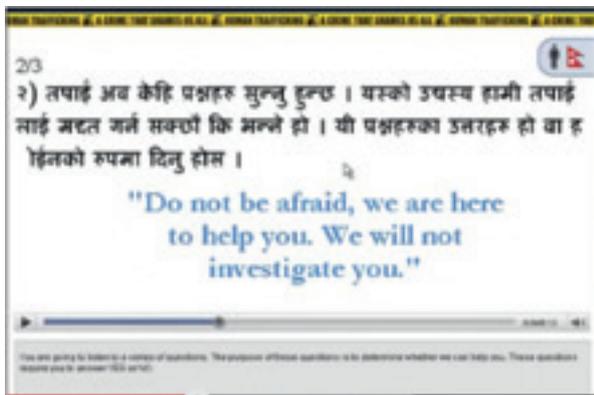
### Garantir des évaluations individuelles afin de définir les éventuels besoins de protection spécifiques

L'article 22 de la directive précise que les États membres de l'UE veillent à ce que les victimes fassent l'objet d'une évaluation personnalisée afin d'identifier les besoins spécifiques en matière de protection. Ceux-ci pourraient faire référence aux victimes qui ont subi un préjudice considérable en raison de la gravité de l'infraction, aux victimes d'infractions motivées par des préjugés ou fondées sur un motif discriminatoire ou aux victimes rendues vulnérables du fait de leur relation avec l'auteur et de leur dépendance de celui-ci. Il ressort des conclusions de la FRA que la police renvoie souvent les victimes vers des services d'aide génériques qui doivent ensuite évaluer plus avant le besoin individuel éventuel d'aide spécialisée.

## OUTILS UTILES POUR LES VICTIMES DE LA CRIMINALITÉ

### Des messages de soutien aux victimes de la traite des êtres humains

L'outil de traduction pour l'assistance aux victimes (*Victim Translation Assistance Tool*) est une application qui utilise des messages audio. Les fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi et les fournisseurs des services d'aide aux victimes sont souvent le premier point de contact des victimes de la traite des êtres humains, qui ne parlent pas tous la langue du pays dans lequel elles se trouvent. Grâce à ces messages, les personnes et les services peuvent apporter une assistance de base aux victimes de la traite des êtres humains.



Trente-cinq questions et messages de base ont été enregistrés et traduits dans 40 langues, notamment des questions spéciales pour les enfants.

L'outil a été développé par l'UN.GIFT/UNODC, le service du renseignement judiciaire autrichien, et par l'ONG autrichienne LEFOE-IBF. Les survivants de la traite des êtres humains ont contribué au développement des messages, avec l'aide d'experts en traite des êtres humains qui axent leurs efforts sur les besoins des victimes.

Voir : [www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html](http://www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html)

## Reconnaître le rôle important joué par les services d'aide aux victimes qui ont des besoins spécifiques dans les États membres de l'UE

Qu'ils soient intégrés dans une structure générique plus large ou établis en tant que services individuels distincts, les services d'aide doivent, selon la directive victimes, adopter une approche qui tienne compte des besoins spécifiques des victimes, de la gravité du préjudice subi suite à une infraction, ainsi que de la relation existant entre les victimes, les auteurs des infractions et leur environnement social plus large,

ce qui inclurait, par exemple, les besoins spécifiques des enfants. Des services d'aide individuels ciblant les victimes ayant des besoins spécifiques pourraient être particulièrement bien placés pour promouvoir les droits de certains groupes. Les victimes de crime de haine, par exemple, pourraient se sentir plus à l'aise en se confiant et en recourant à l'expertise d'organisations de taille plus réduite et hautement spécialisées pour défendre leurs droits.

### Avis de la FRA

Les États membres de l'UE doivent veiller à ce que des évaluations personnalisées soient exécutées par le premier point de contact de la victime, généralement la police ou une organisation d'aide aux victimes. Les victimes devraient être orientées en temps opportun vers des services spécialisés d'aide aux victimes capables de leur offrir l'aide et le soutien dont elles ont besoin. Les États membres de l'UE doivent veiller à ce que les enfants soient toujours traités comme des personnes ayant un besoin de protection spécifique, compte tenu de leur âge, de leur maturité, de leur niveau de compréhension et de toute difficulté de communication qu'ils sont susceptibles d'avoir, et en conformité avec l'article 22, paragraphe 4, de la directive victimes.

Tout en reconnaissant que des services spécialisés peuvent être soit établis distinctement et en complément de services d'aide généraux, soit intégrés dans une organisation générique, les États membres de l'UE devraient garantir l'existence de services d'aide, y compris le soutien en cas de traumatisme et le conseil, qui fournissent un soutien ciblé aux victimes ayant des besoins spécifiques. Font partie de celles-ci les enfants victimes, les victimes de violences sexuelles et d'autres violences fondées sur le genre, les victimes ayant un handicap, les victimes qui sont des migrants en situation irrégulière et les victimes de violences domestiques, y compris un soutien post-traumatique et des conseils. Selon la directive victimes, ces services doivent au minimum développer et fournir une solution décente en matière de logement aux victimes qui ont besoin d'un endroit sûr en raison d'un risque imminent de victimisation répétée, d'intimidation ou de représailles.

Lors de la mise en œuvre de la directive victimes, les États membres de l'UE doivent en outre accorder une attention particulière aux besoins de protection des victimes d'infractions fondées sur un motif discriminatoire.

## Normes et indicateurs de performance

La directive victimes ne porte pas explicitement sur la qualité et la performance. Toutefois, pour que l'aide aux victimes soit effective et efficace, des normes de qualité doivent être au cœur de la conception, de l'amélioration et d'une mise à disposition continue de l'aide aux victimes. Les indicateurs font partie intégrante des normes de qualité. La méthodologie établie de regroupement des indicateurs sous les rubriques « structure », « processus » et « résultat » permet de saisir l'éventail complet d'actions à mener, de l'acceptation et l'intention jusqu'aux résultats sur le terrain en passant par les efforts à réaliser. Cela permettra alors de mesurer plus aisément les progrès enregistrés et d'établir une comparaison entre les systèmes, ce qui est nécessaire pour bien évaluer la façon dont les pratiques fonctionnent en réalité.

Le rapport complet propose un certain nombre d'indicateurs dans ce cadre méthodologique, sur la base de normes existantes relatives à la fourniture de services d'aide aux victimes. Une version plus développée et détaillée de ces indicateurs, qui devrait être validée par les parties prenantes pertinentes (telles que les organisations d'aide aux victimes), constituerait un premier pas utile pour un suivi et une évaluation systématiques des pratiques. Des indicateurs devraient être couplés à des repères clairs sur le niveau de « conformité » requis. Un système de collecte de données permettant d'alimenter tous les indicateurs devrait également être conçu. Dans ce contexte, il convient de rappeler l'article 28 de la directive victimes, qui invite les États membres à communiquer, au plus tard en novembre 2017 et par la suite tous les trois ans, les données disponibles indiquant la manière dont les victimes ont fait valoir en pratique les droits énoncés dans la directive.

## Établir des normes de contrôle de qualité qui respectent l'indépendance de la société civile

Le considérant 63 de la directive victimes dispose ce qui suit : « [a]fin d'encourager et de faciliter la dénonciation des infractions et de permettre aux victimes de rompre le cercle des victimisations répétées, il est essentiel que des services d'aide fiables soient disponibles pour les victimes et que les autorités compétentes soient préparées à répondre aux informations fournies par les victimes avec respect, tact, professionnalisme et de manière non discriminatoire ». Pour évaluer si les services d'un État membre donné répondent à ces critères, des mécanismes clairs et cohérents de contrôle de qualité devraient être mis en place, y compris au niveau transfrontalier.

## Évaluation comparative des normes de qualité

L'existence d'indicateurs et de repères clairs profiterait aux normes de qualité applicables aux services d'aide aux victimes. La FRA a étudié les indicateurs de performance clés qui ont été officiellement adoptés concernant la qualité des prestations offertes par les services génériques d'aide aux victimes des États membres de l'UE. Mesurés dans le temps, ces indicateurs aideraient à évaluer la mise en œuvre de la directive victimes et son influence sur les victimes et la jouissance de leurs droits en pratique.

### Avis de la FRA

*La FRA souligne qu'il incombe aux États membres de l'UE de développer un réseau global de services d'aide aux victimes et de surveiller la performance des services d'aide, en veillant à ce qu'ils respectent les normes établies tout en respectant également l'indépendance de la société civile.*

*Dans son analyse, la FRA met en exergue de bons exemples concernant des critères et/ou conditions d'affiliation développés par des organisations faitières au niveau de l'UE, qui sont actives en matière de travail en réseau, de coordination et de promotion de l'aide générique aux victimes, ou encore de soutien à des groupes spécifiques de victimes. Ces critères comprennent, par exemple, la séparation entre les services d'aide aux victimes et les services de probation, l'indépendance par rapport aux activités politiques, la confidentialité des utilisateurs des services (à savoir des victimes) et la transparence concernant les sources de financement. Ces normes pourraient constituer une base sur laquelle se fonder pour explorer des critères supplémentaires qui pourraient être développés au niveau national, régional et de l'UE, le cas échéant.*

*Un système de contrôle de qualité des services d'aide aux victimes pourrait également s'inspirer du système d'examen par des homologues utilisé à l'échelle mondiale par les institutions nationales des droits de l'homme (un système d'auto-accréditation établi au titre des « principes de Paris »).*

*À cette fin, et compte tenu de ces exemples, les États membres pourraient envisager la mise en place d'un système d'accréditation pour les services d'aide aux victimes.*

*La FRA souligne l'importance des normes organisationnelles et de performance définies et acceptées de manière générale pour la fourniture d'aide aux victimes. Il ressort des conclusions de la FRA que les services génériques d'aide ont adopté de telles normes dans moins de la moitié des États membres.*

*L'article 28 de la directive victimes requiert des États membres qu'ils communiquent à la Commission européenne, au plus tard en novembre 2017 (deux ans après la date limite de transposition) et, par la suite tous les trois ans, les données disponibles indiquant la manière dont les victimes ont fait valoir les droits énoncés dans la directive. Ces données pourraient tenir compte des indicateurs relatifs à l'aide aux victimes et aux droits des victimes, notamment les indicateurs de performance liés à la qualité de la prestation offerte par les services génériques d'aide aux victimes. Des indicateurs sur la qualité de la prestation devraient également être collectés directement auprès des victimes qui ont recours à ces services.*

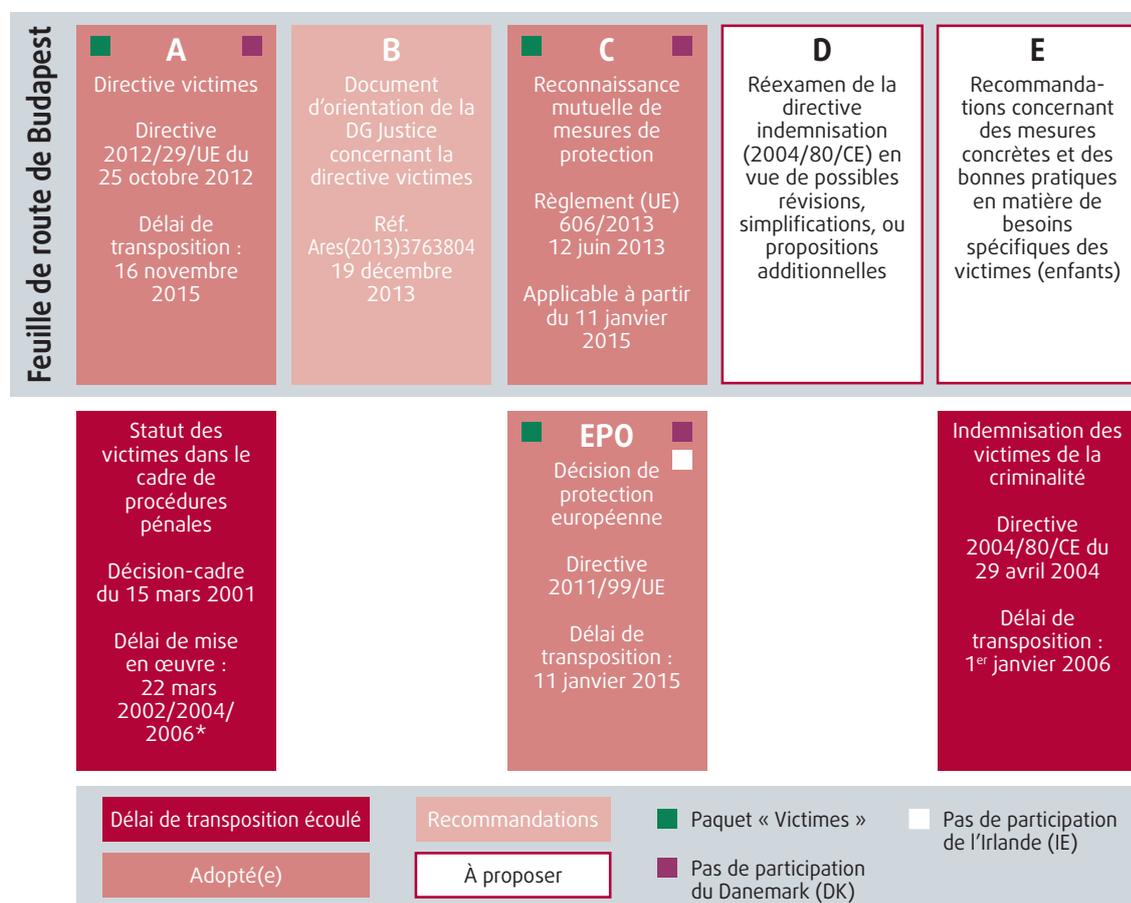
*Les organisations d'aide aux victimes et/ou les pouvoirs publics, selon qu'il convient dans chaque État membre de l'UE, devraient envisager d'élaborer des indicateurs communs d'aide aux victimes, et de manière plus large sur les droits des victimes. Les données requises pour ces indicateurs pourraient faire usage, en partie, des données collectées en vertu de l'article 28 de la directive victimes.*



## La directive victimes

La directive victimes constitue à ce jour l'avancée la plus importante en matière législative dans le domaine des droits des victimes au niveau de l'UE. Il s'agit du principal pilier du paquet « Victimes », une série de propositions législatives de la Commission européenne visant à renforcer et à améliorer les mesures nationales et de l'UE sur les droits des victimes. Cette directive est une réponse à l'appel pour une approche intégrée et coordonnée des victimes que le Conseil européen a lancé dans le programme de Stockholm et la feuille de route de Budapest, qui portent spécifiquement sur le renforcement des droits et la protection des victimes. Les États membres de l'UE doivent transposer la directive victimes dans leur législation nationale au plus tard le 16 novembre 2015. Le Danemark ne participant pas à l'adoption de la directive, la décision-cadre restera en vigueur dans ce pays après la date limite de transposition.

Figure : Instruments de l'UE relatifs aux victimes de la criminalité, en particulier aux services d'aide



Note : Les étiquettes A à E sont celles de la feuille de route.

\* Applicable également au DK après la date limite de transposition de la directive victimes.

Source : FRA, 2014

La directive victimes définit plusieurs objectifs afin de garantir la disponibilité de services d'aide effectifs et accessibles aux victimes dans les États membres de l'UE. Elle introduit de nouveaux droits pour les victimes de la criminalité et transforme en obligations un certain nombre de dispositions précédemment facultatives, convertissant de potentiels compensations pour les victimes en droits des victimes. Elle place en outre les services d'aide aux victimes à l'avant-garde du système et reconnaît leur rôle central pour permettre aux victimes de jouir de leurs droits. En établissant des normes minimales applicables aux activités de ces services tout en obligeant l'État à garantir leur disponibilité, cette directive peut permettre de refaçonner le système d'aide aux victimes dans l'UE au profit des victimes.

## Exemples de normes plus strictes que celles fixées dans la directive victimes

### Fourniture d'informations et d'aide

- La directive souligne, ce qui est inédit, le droit de comprendre et d'être compris, en ce sens que toute communication avec les victimes doit être formulée dans un langage que les victimes comprennent (article 3).
- L'article 4 de la directive va au-delà des droits octroyés dans la décision-cadre en ce qui concerne les informations de premier contact avec les autorités compétentes. Les victimes ne sont plus simplement informées du type de services ou d'organisations auxquels elles peuvent s'adresser. Désormais, la disposition de l'article 8, paragraphe 2, fait directement référence aux services appropriés d'aide aux victimes au stade initial. Autrement dit, il convient de demander aux victimes si elles souhaitent être mises en contact avec un service d'aide.
- La directive prescrit expressément que l'accès aux services d'aide aux victimes doit être accordé indépendamment du dépôt ou non d'une plainte officielle par la victime, bien qu'il soit généralement admis que les autorités compétentes devraient encourager la dénonciation des infractions (voir le considérant 63 de la directive).
- Elle précise les informations sur l'affaire qui devraient être mises à la disposition de la victime. Cette information inclut la nature des charges pénales, l'heure et le lieu du procès, toute décision permettant de mettre fin à l'enquête ou de ne pas poursuivre, ainsi que le jugement définitif. Les motifs de ces décisions seront également précisés.
- Elle établit une distinction entre les services généraux et les services spécialisés d'aide aux victimes (article 8) et précise le niveau minimum de services que les États membres doivent fournir (article 9). Du point de vue de l'aide aux victimes, la spécification de normes minimales est d'une importance capitale. La décision-cadre obligeait les États membres à « encourager l'action » par l'intermédiaire des services d'aide aux victimes dans le domaine de la fourniture d'informations aux victimes, en les accompagnant et en les assistant. La directive impose à présent aux services d'aide aux victimes la fourniture de services clairement définis concernant les droits des victimes, notamment des conseils concernant l'accès aux régimes d'indemnisation nationaux et d'autres questions financières et pratiques résultant de l'infraction subie ainsi qu'un soutien moral et psychologique. Elle prévoit également des conseils se rapportant aux risques et à la prévention de la victimisation secondaire et répétée, de l'intimidation et des représailles.

### Attribution de ressources suffisantes

- Certaines obligations nouvelles, ainsi que des dispositions facultatives de la décision-cadre que la directive victimes rend obligatoires, exigeront des États membres de l'UE qu'ils accroissent leurs investissements en matière de personnel, d'équipements ou d'installations. Par exemple, il faudra prévoir dans les tribunaux des zones d'attente distinctes pour les victimes et pour les accusés, à tout le moins dans tout nouveau bâtiment de justice (article 19, paragraphe 2). Les États membres doivent également acquérir la technologie requise pour les liaisons vidéo et les enregistrements vidéo, prévoir la formation obligatoire des praticiens de première ligne tels que les agents de la police et de la gendarmerie et le personnel des tribunaux (article 25, paragraphe 1) et veiller à ce que les victimes fassent l'objet d'une évaluation personnalisée afin d'identifier leurs besoins spécifiques en matière de protection (article 22, paragraphe 1). Il ressort des conclusions de la FRA que certains États membres doivent encore mettre ces mesures en œuvre.



La directive ne constitue toutefois pas un instrument permettant d'harmoniser les divergences d'approche en matière de rôle de la victime dans les divers systèmes de justice pénale des États membres et, en conséquence, en matière de fourniture de services d'aide aux victimes. Si, de manière générale, elle fixe indubitablement la « barre » plus haut que la décision-cadre, la nécessité d'intégrer ces différences structurelles conduit inévitablement à des divergences en matière de qualité des services d'aide aux victimes et donc potentiellement également en matière d'égalité de jouissance des droits des victimes.

## Aide aux victimes et droits fondamentaux

L'aide aux victimes est indispensable pour garantir l'effectivité des droits fondamentaux des victimes en général et l'accès des victimes à la justice pénale en particulier. Ce point est conforme à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Une infraction constitue une violation particulièrement sévère des droits fondamentaux et, par conséquent, le droit pénal et la justice pénale s'efforcent de protéger les aspects les plus importants des droits fondamentaux des individus. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) soutient cette approche. Toutefois, les dispositions du droit pénal fixant les sanctions ne seront crédibles que si elles sont appuyées par un dispositif efficace d'application de la loi et si les autorités nationales prouvent leur volonté d'exécuter les dispositions législatives<sup>4</sup>. Parallèlement, les victimes devraient se voir accorder un véritable soutien.

Ce droit des victimes à accéder à la justice ne doit pas seulement être théorique mais aussi effectif<sup>5</sup>. Dans un arrêt de 2011, la CouEDH a souligné que « l'objet et le but de la Convention [de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales], en tant qu'instrument de protection des êtres humains, appellent à comprendre et appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences concrètes et effectives ».<sup>6</sup>

Compte tenu des difficultés que rencontrent les victimes pour aller de l'avant et faire des déclarations à la police, l'accès effectif à la justice exige de nouvelles mesures. Celles-ci devraient concerner la personne, en vue de fournir par exemple des informations, une assistance et des conseils. Elles devraient également porter sur des questions institutionnelles, organiser la formation de professionnels, prévoir des mesures de sauvegarde contre les formes institutionnelles de discrimination ou des procédures qui sont conçues pour répondre, de manière appropriée, aux droits et aux besoins des victimes. En fin de compte, tout cela a trait au climat général au sein de l'espace public. Si elles ressentent que ce climat est hostile, les victimes, ne s'attendant à bénéficier ni d'une reconnaissance ni de compassion, risquent de ne pas demander une assistance.

Les victimes ont le droit de se voir offrir un soutien pour accéder à la justice, mais leur accès effectif à la justice sera en pratique souvent tributaire de la disponibilité de services d'aide aux victimes. L'existence de services d'aide effectifs est donc un moyen crucial pour que les droits de la victime à un accès à la justice deviennent réalité. À l'instar de nombreux droits fondamentaux qui obligent les États membres de l'UE à agir et à fournir des services, l'obligation de fournir des services d'aide appropriés ne précise pas la façon dont les États membres mettent en œuvre ces services. Les investissements qu'il leur est demandé d'effectuer pour répondre à leurs obligations au titre de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux dépendront, dans une certaine mesure, de ce qui est réalisable en pratique dans des circonstances données. Les États ont, au minimum, l'obligation de garantir la réalisation progressive d'un accès effectif des victimes à la justice pénale, ce qui inclut l'amélioration progressive des services d'aide fournis aux victimes de la criminalité.

Une analyse plus approfondie permet d'établir une distinction entre certains aspects particuliers du droit des victimes à accéder à la justice. Ces divers aspects témoignent du large éventail de droits garantis aux victimes au titre de la Charte. Certains de ces aspects découlent à la fois à la Charte et de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). L'article 52, paragraphe 3, de la Charte, par exemple, garantit que les droits garantis par la Charte ont au minimum le même sens et la même portée que ceux garantis par la CEDH. D'autres aspects du droit d'une victime à accéder à la justice se rapportent uniquement à l'article 47 de la Charte, qui va au-delà des droits garantis par la CEDH.

<sup>4</sup> CouEDH, *Osman c. RU*, n° 23452/94, 28 octobre 1998, point 115 ; *Menson c. RU*, n° 47916/99, 6 mai 2003 (déc.) ; *A c. Croatie*, n° 55164/08, 14 octobre 2010, point 78.

<sup>5</sup> CouEDH, *El-Masri c. Ancienne République yougoslave de Macédoine* [GC], n° 39630/09, 13 décembre 2012, point 255.

<sup>6</sup> CouEDH, *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 55721/07, 7 juillet 2011, point 162.

La jurisprudence de la CouEDH repose sur deux piliers : premièrement, sur ce que les tribunaux appellent les branches procédurales de certains droits (notamment les articles 2, 3, 4 et 8 de la CEDH) et deuxièmement, sur le droit à un recours effectif garanti au titre de l'article 13 de la CEDH. Le premier pilier, qui concerne l'aspect procédural des articles de fond, souligne l'importance des dispositions de droit pénal et de leur mise en œuvre énergique pour dissuader ceux qui seraient susceptibles de se rendre coupables de violation des droits de l'homme. Le second pilier souligne le droit des victimes à une prise en compte sérieuse de toute violation de leurs droits et à obtenir réparation.

## Définitions en droit pénal et garanties procédurales

Pour qu'une enquête soit effective en pratique, la condition préalable est que l'État ait promulgué des dispositions de droit pénal réprimant les pratiques contraires à l'article en question<sup>7</sup>. De telles dispositions doivent saisir la substance des violations des droits de l'homme dont la victime a souffert. Pour saisir les violations des droits subies par la victime de violence domestique durable, par exemple, cette loi ne doit pas simplement criminaliser les actes de violence proprement dits. Elle doit également intégrer l'incidence psychologique d'une telle relation, y compris les sentiments de peur, d'impuissance et de dénigrement supportés à long terme<sup>8</sup>. Ou, dans le cas d'actes de violence commis avec une motivation discriminatoire, le droit pénal ne doit pas seulement couvrir les incidents de violence ; il doit refléter à suffisance la dimension de la discrimination.<sup>9</sup>

Lorsqu'elles ont pris conscience d'un incident, les autorités doivent agir de leur plein gré ; elles ne peuvent laisser à la victime ou à ses proches l'initiative d'engager la procédure. Le droit de la victime à accéder à la justice ne dépend pas de sa propre contribution active telle que la déclaration à la police ou le soutien d'enquêtes ou de poursuites.<sup>10</sup>

Une personne qui peut revendiquer avoir subi de graves sévices est en droit de réclamer « des investigations approfondies et effectives propres à conduire à l'identification et à la punition des responsables »<sup>11</sup>. Les autorités doivent avoir pris toutes les mesures raisonnables dont elles disposent pour garantir les éléments de preuve concernant le délit, y compris, entre autres, un témoignage oculaire et des preuves scientifiques. Les victimes doivent être associées à la procédure dans la mesure nécessaire pour sauvegarder leurs intérêts légitimes.

## Droits supplémentaires des victimes au titre de l'article 47 de la Charte

Les droits procéduraux des parties défenderesses sont protégés au titre de l'article 6 (procès équitable) de la CEDH et ceux des victimes, au titre de l'article 13 (recours effectif). Les victimes de la criminalité ne peuvent revendiquer des droits de procès équitable au titre de l'article 6 de la CEDH à moins d'adhérer à des procédures pénales pour faire appliquer les revendications de droit civil dans le cadre de la procédure pénale<sup>12</sup>. Mais même dans un tel cas, les victimes détiennent leurs droits au titre de l'article 6 de leurs revendications de droit civil, et non parce qu'elles ont souffert de victimisation en termes de dispositions de droit pénal. Dans le système des droits de l'homme établi dans la CEDH, le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif sont distincts et non associés.

La Charte des droits fondamentaux ne conserve pas la distinction opérée dans la CEDH entre les parties défenderesses et les victimes (article 47). Au titre de la Charte, les victimes de la criminalité jouissent non seulement du droit à un recours effectif qui couvre l'éventail des droits des victimes au titre de l'article 13 de la CEDH, mais aussi des droits à un procès équitable (article 6, paragraphe 1), à savoir :

<sup>7</sup> CouEDH, *M.C. c. Bulgarie*, n° 39272/98, 4 décembre 2003, points 150, 153 et 166 ; CEDH, *Gäfgen c. Allemagne* [GC], n° 22978/05, 1<sup>er</sup> juin 2010, point 117.

<sup>8</sup> CouEDH, *Valiulienė c. Lituanie*, n° 33234/07, 26 mars 2013, point 69-70 ; *Eremia c. République de Moldavie*, n° 3564/11, 28 mai 2013, point 54.

<sup>9</sup> CouEDH, *Natchova c. Bulgarie* [GC], n° 43577/98, 6 juillet 2005, point 160.

<sup>10</sup> CouEDH, *Cadiroğlu c. Turquie*, n° 15762/10, 3 septembre 2013, point 30.

<sup>11</sup> CouEDH, *Gäfgen c. Allemagne* [GC], n° 22978/05, 1<sup>er</sup> juin 2010, points 116 et 117 ; CEDH, *El-Masri c. Ancienne République yougoslave de Macédoine* [GC], n° 39630/09, 13 décembre 2012, point 255.

<sup>12</sup> CouEDH, *Perez c. France*, n° 47287/99, 12 février 2004, point 57 à 72 ; *Novak c. Slovaquie*, n° 5420/07, 25 avril 2013.



- le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial ;
- le droit de se faire conseiller et représenter ;
- le droit à une aide juridictionnelle, accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

La directive victimes reprend d'importants aspects de ces droits de procès équitable, tels que le droit d'être entendu (article 10) et le droit à l'aide juridictionnelle (article 13). Le considérant 66 de la directive fait en outre explicitement référence aux droits reconnus aux victimes au titre de la Charte et souligne le droit des victimes à « un procès équitable ».



Les droits des victimes à accéder à la justice et à être protégées contre la victimisation répétée peuvent rester illusoire en pratique si la victime ne bénéficie pas de conseils et d'aide professionnels. La présente recherche, menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), examine l'offre de services d'aide à ces victimes dans les 28 États membres de l'UE à la lumière de la directive victimes adoptée par l'UE en 2012. Elle se concentre, non pas sur un extrait des normes en matière de droit fondamental, mais bien sur les résultats pratiques finaux. Les travaux de la FRA ont révélé des pratiques encourageantes dont pourraient s'inspirer les États membres en quête d'amélioration de leurs structures de soutien aux victimes. Elle a également mis à jour plusieurs domaines dans lesquels les États membres sont actuellement loin de satisfaire les exigences de la directive. Ceux-ci vont devoir adopter d'autres mesures législatives et politiques afin de se conformer à la directive pour la date de mise en œuvre du 16 novembre 2015.

## Pour plus d'informations :

Le rapport principal sur l'étendue et la nature du soutien aux victimes de la criminalité dans l'UE (*Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*, 2014) est disponible sur : <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-support>.

Pour une cartographie des droits et des aides aux victimes dans l'UE, voir : <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services>.

Voir également les résultats de quatre enquêtes de la FRA menées à grande échelle :

- *EU-MIDIS – Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination. Rapport sur les principaux résultats* (2009) : <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/eu-midis-main-results-report>
- *Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les États membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme* (2013) : <http://fra.europa.eu/fr/publication/2014/discrimination-et-crimes-de-haine-legard-des-personnes-juives-dans-les-etats>
- *Violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'UE (Violence against women: an EU-wide survey, 2014)* et son résumé en français : <http://fra.europa.eu/fr/publication/2014/violence-femmes-enquete-ue-resultats-en-bref>
- *Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l'UE (EU LGBT survey – European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey, 2014)* et son résumé en français : <http://fra.europa.eu/fr/publication/2014/enquete-sur-les-personnes-lgbt-dans-lue-enquete-sur-les-personnes-lesbiennes-gays>

Un aperçu des activités de la FRA concernant l'accès à la justice est disponible en ligne : <http://fra.europa.eu/en/theme/access-justice>.

Ce résumé sera disponible dans de nouvelles versions linguistique en 2015.



Office des publications

FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2014  
Photo : © Shutterstock

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche  
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



ISBN 978-92-9239-702-9

TK-06-14-151-FR-C doi:10.2811/162940