



Conseil de  
l'Union européenne

Bruxelles, le 13 juillet 2023  
(OR. en)

---

---

Dossier interinstitutionnel:  
2023/0250(COD)

---

---

11840/23  
ADD 3

JAI 1007  
COPEN 259  
DROIPEN 110  
FREMP 218  
SOC 537  
CODEC 1373

#### NOTE DE TRANSMISSION

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Origine:           | Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,<br>Madame Martine DEPREZ, directrice                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Date de réception: | 12 juillet 2023                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Destinataire:      | Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de<br>l'Union européenne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| N° doc. Cion:      | SWD(2023) 247 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Objet:             | DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION<br>RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le<br>document: Proposition de directive du Parlement européen et du<br>Conseil modifiant la directive 2012/29/UE établissant des normes<br>minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes<br>de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du<br>Conseil |

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2023) 247 final.

p.j.: SWD(2023) 247 final



COMMISSION  
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.7.2023  
SWD(2023) 247 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant le document:*

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil**

**modifiant la directive 2012/29/UE 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**

{COM(2023) 424 final} - {SEC(2023) 270 final} - {SWD(2023) 246 final}

## Résumé de l'analyse d'impact

### Analyse d'impact pour la révision de la directive sur les droits des victimes (directive 2012/29/UE)

#### A. Nécessité d'une action

##### Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'UE?

La présente analyse d'impact fait suite à l'évaluation de la directive sur les droits des victimes. Cette directive est le principal instrument horizontal au service des droits des victimes. Elle établit des droits pour toutes les victimes de la criminalité, quelle qu'elle soit, notamment le droit à l'information, le droit à un soutien et à une protection en fonction des besoins individuels des victimes, les droits procéduraux et le droit d'obtenir qu'il soit statué sur l'indemnisation par l'auteur de l'infraction à l'issue de la procédure pénale.

L'évaluation publiée en juin 2022 a montré que la directive avait apporté les avantages escomptés, en particulier en ce qui concerne le traitement global des victimes par les autorités compétentes, la capacité des victimes à faire valoir leur droit à l'information et à la protection, ainsi que l'accès à la justice et aux services d'aide. Toutefois, l'évaluation a également mis en évidence des problèmes spécifiques liés à chacun des cinq principaux droits des victimes inscrits dans la directive. Ceux-ci entravent la capacité des victimes à faire valoir leurs droits au titre de la directive et sapent la confiance dans les systèmes judiciaires nationaux et ceux des autres États membres. En raison de ce faible niveau de confiance, la criminalité est sous-dénoncée et le bon fonctionnement de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice est entravé. La résolution de ces problèmes nécessite une modification de la directive sur les droits des victimes, qui ne peut être réalisée qu'au niveau de l'UE. Cinq grands problèmes se posent:

1. les victimes ne reçoivent pas toujours d'**informations** sur leurs droits ou reçoivent des informations insuffisantes qui rendent plus difficile, voire impossible, l'exercice de ces droits;
2. les victimes vulnérables (comme les enfants, les personnes handicapées, les victimes d'infractions inspirées par la haine et les victimes en détention) ne bénéficient pas toujours d'une évaluation en temps utile de leurs besoins de **protection** et sont privées de mesures de protection efficaces, comme les décisions de protection;
3. bien souvent, les victimes vulnérables ne peuvent pas compter sur un **soutien** spécialisé, tel qu'un traitement psychologique prolongé, et les enfants victimes ne peuvent pas s'appuyer sur une approche ciblée;
4. la **participation** des victimes à la **procédure pénale** se révèle souvent difficile en raison de l'absence de conseils et d'orientations juridiques et des différences qui existent entre les règles relatives au statut des victimes dans ces procédures;
5. les victimes ont difficilement **accès à une indemnisation** en raison de l'absence de soutien de l'État lors de l'exécution de l'indemnisation ordonnée à l'auteur de l'infraction, ce qui entraîne un risque de victimisation secondaire.

##### Quels sont les objectifs à atteindre?

L'objectif général de l'initiative est de contribuer au **bon fonctionnement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice** reposant sur: i) une bonne reconnaissance des jugements et des décisions judiciaires en matière pénale; ii) un niveau de sécurité élevé résultant de l'amélioration de la dénonciation des infractions; et iii) une justice axée sur les victimes, permettant à ces dernières d'être reconnues et de faire valoir leurs droits. Cet objectif sera atteint par le renforcement des normes minimales sur les droits des victimes.

**Cinq objectifs spécifiques** ont été définis:

1. une amélioration notable de l'accès des victimes à l'information, y compris pour celles qui ne dénoncent pas d'infractions;
2. un meilleur alignement des mesures de protection des victimes sur les besoins de celles-ci afin de garantir la sécurité des victimes vulnérables;
3. un meilleur accès au soutien spécialisé pour les victimes vulnérables, notamment les enfants;
4. une participation plus effective des victimes à la procédure pénale;
5. une simplification de l'accès à une indemnisation de la part de l'auteur de l'infraction.

#### Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?

Les mesures nécessaires pour résoudre les problèmes exposés ci-dessus peuvent être mieux mises en œuvre au niveau de l'UE. Cela améliorerait l'application des droits des victimes et contribuerait à réduire les différences entre les règles des États membres. Dès lors, cela contribuerait à renforcer la confiance mutuelle entre les États membres et faciliterait la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière. La modification de la directive sur les droits des victimes permettra de remédier aux lacunes constatées et d'améliorer l'expérience des victimes à l'échelon national et dans des situations transfrontières. Ces objectifs ne pourraient pas être atteints si les États membres agissaient seuls.

#### B. Solutions

**Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?**

La Commission a élaboré certaines options stratégiques législatives. Les options non législatives n'ont pas été prises en considération, étant donné que la stratégie relative au droit des victimes (2020-2025) contient déjà des mesures non législatives à mettre en œuvre dans les années à venir. L'effet escompté de ces options est toutefois inclus dans le scénario de référence. Toutes les options stratégiques répondent aux objectifs spécifiques définis.

##### Objectif spécifique 1

- Option I.1: **Créer une obligation de mettre en place un mécanisme national de coordination** entre les services répressifs, les autorités judiciaires (procureurs et juges) et les organisations d'aide aux victimes. Ils œuvreraient de concert pour veiller à ce que les victimes reçoivent des informations adaptées à l'évolution de leurs besoins individuels. Les mécanismes de coordination devraient comprendre des protocoles spécifiques prévoyant la fourniture d'informations aux victimes en détention ou dans d'autres établissements fermés.
- Option I.2: **Option I.1 + Créer une obligation afin que des lignes nationales d'assistance aux victimes** agissent en tant que premier point de contact pour toutes les victimes de toutes les infractions, fournissent un soutien moral et orientent les victimes vers des services d'aide spécialisés si nécessaire, utilisent le numéro de téléphone européen 116 006 et mettent à disposition un site internet doté de technologies de pointe pour fournir un accès optimal dans les langues les plus parlées et aux personnes handicapées.
- Option I.3: **Option I.1 + Mettre en place un mécanisme permettant aux victimes d'être informées de manière proactive par les organisations d'aide aux victimes** (avec une option de non-participation). Une fois qu'une victime dénonce une infraction ou est reconnue comme victime, elle est contactée par une organisation d'aide aux victimes qui lui fournira des informations sur les droits des victimes et la disponibilité de services d'aide.

Cette option prévoit **l'obligation pour toutes les personnes ou institutions en contact avec les victimes** (organisations d'aide aux victimes, professionnels médicaux et travailleurs sociaux) d'informer les victimes de leurs droits.

Selon l'analyse et l'évaluation, **l'option privilégiée est l'option I.2.**

### Objectif spécifique 2

- Option II.1: Veiller à ce que **l'évaluation personnalisée des besoins des victimes en matière de protection**, actuellement prévue à l'article 22 de la directive sur les droits des victimes, **soit améliorée** en ajoutant ce qui suit: i) procéder à l'évaluation dès le premier contact avec les autorités compétentes; ii) faire appel aux services d'aide, aux services répressifs et au pouvoir judiciaire; iii) évaluer les risques présentés par l'auteur de l'infraction (comme l'abus d'alcool ou la détention d'armes); et iv) prévoir une évaluation des besoins individuels en matière de soutien.
- Option II.2: **Option II.1 + Renforcer le recours aux mesures de protection physique des victimes**, comme les décisions de protection, grâce à l'ajout de mesures de protection à la liste des mesures de protection spécifiques actuellement prévues à l'article 23 de la directive sur les droits des victimes, à utiliser par les autorités compétentes à la suite d'une évaluation personnalisée.
- Option II.3: **Option II.2 + Imposer des normes minimales concernant le contenu et les conditions d'application des mesures de protection physique**, telles que les décisions de protection et les mesures de protection des témoins, à la suite d'une évaluation personnalisée.

Selon l'analyse et l'évaluation, **l'option privilégiée est l'option II.2.**

### Objectif spécifique 3

- Option III.1: Garantir la disponibilité de **services d'aide spécialisés pour tous les enfants victimes** sur un même site, sur la base du **modèle Barnahus** (en fournissant, sous un même toit, un soutien et une protection transversaux aux enfants victimes de la criminalité), et d'un **soutien psychologique gratuit aussi longtemps que nécessaire pour toutes les victimes vulnérables qui en ont besoin**. Il s'agirait notamment de coordonner à l'échelon national les services d'aide, les services répressifs et les autorités judiciaires et d'apporter le soutien adapté à l'âge et la protection nécessaires pour répondre de manière exhaustive aux besoins des victimes.
- Option III.2: **Option III.1 + Veiller à la disponibilité de services d'aide spécialisés pour toutes les victimes vulnérables**. Il s'agirait notamment de coordonner à l'échelon national les services d'aide, les services répressifs et les autorités judiciaires (pas nécessairement sur un même site). **Pour toutes les victimes vulnérables**, les services d'aide spécialisés comprendraient un **soutien psychologique gratuit aussi longtemps que nécessaire** si l'évaluation personnalisée en atteste la nécessité. Cela s'appuierait sur la disposition actuelle de l'article 9, paragraphe 1, de la directive, qui prévoit ces services lorsqu'ils sont disponibles.
- Option III.3: **Option III.1 + Veiller à la disponibilité de services d'aide spécialisés pour toutes les victimes vulnérables** (pas seulement pour les enfants). Ces services pourraient être fournis sur un même site ou par l'intermédiaire d'un point de contact central selon le modèle Barnahus. Veiller à ce que les services d'aide spécialisés fournissent **un soutien psychologique gratuit aussi longtemps que nécessaire à toutes les victimes de la criminalité** (pas seulement aux victimes vulnérables). Ce soutien devrait être déterminé lors de l'évaluation personnalisée du soutien.

Selon l'analyse et l'évaluation, **l'option privilégiée est l'option III.2.**

### Objectif spécifique 4

- Option IV.1: Établir un droit pour les victimes **à une aide juridique/administrative et à être accompagnées par une personne de leur choix** tout au long de la procédure pénale, que la victime soit ou non formellement partie à la procédure. Établir un droit pour les victimes de **contester les décisions prises au cours de la procédure pénale qui les concernent directement**. Les États membres devraient veiller à ce que les victimes puissent contester ces décisions, quel que soit leur statut dans le cadre de la procédure pénale et conformément au principe de contrôle juridictionnel.
- Option IV.2: **Option IV.1 + modifier le droit actuel à l'aide juridictionnelle** prévu à l'article 13 de la directive sur les droits des victimes, **qui est actuellement limité aux victimes qui sont parties à une procédure pénale**. Ce droit serait étendu afin de garantir une aide juridictionnelle aux victimes qui ne disposent pas des ressources nécessaires **lorsqu'elles contestent des décisions relatives à leurs droits au cours de la procédure pénale**. Les conditions ou règles de procédure régissant l'accès de la victime à l'aide juridictionnelle continueraient d'être fixées par le droit national.
- Option IV.3: Prévoir le **droit des victimes de participer en tant que partie formelle à la procédure pénale** indépendamment des restrictions actuellement prévues par le droit national. Par conséquent, les droits actuels des victimes à participer à la procédure pénale au titre de la directive sur les droits des victimes, tels que l'accès au dossier judiciaire et l'accès à l'aide juridictionnelle, s'appliqueraient aux victimes au cours de la procédure pénale.

Selon l'analyse et l'évaluation, **l'option privilégiée est l'option IV.1.**

#### **Objectif spécifique 5**

- Option V.1: Établir le **droit pour les victimes d'obtenir qu'il soit statué sur l'indemnisation par l'auteur de l'infraction dans le cadre de la procédure pénale**, sans l'exception actuelle prévue à l'article 16 de la directive, concernant le cas où le droit national prévoit que cette décision est prise dans le cadre d'une autre procédure judiciaire.
- Option V.2: **Option V.1. + Créer une obligation pour les États membres de verser d'emblée à la victime l'indemnisation incombant à l'auteur de l'infraction, immédiatement après le prononcé du jugement**, et d'en demander ensuite le remboursement à l'auteur de l'infraction.
- Option V.3: Imposer des **normes minimales en matière d'indemnisation par l'État en modifiant la directive de 2004 relative à l'indemnisation**. Il s'agirait notamment d'étendre le champ d'application de la directive relative à l'indemnisation à toutes les infractions (pas seulement à la criminalité intentionnelle violente). Imposer des normes minimales concernant les conditions d'obtention de l'indemnisation par l'État en modifiant la directive de 2004 relative à l'indemnisation (notamment les délais administratifs pour traiter les affaires dans des délais raisonnables et les conditions relatives à la manière de déterminer le montant de l'indemnisation).

Selon l'analyse et l'évaluation, **l'option privilégiée est l'option V.2.**

**L'ensemble d'options privilégiées se compose des options I.2, II.2, III.2, IV.1 et V.2.** Cette combinaison obtient le score le plus élevé pour chacun des critères et devrait apporter le plus d'avantages aux victimes dans l'ensemble de l'UE, tout en respectant les limites de la base juridique et la proportionnalité de l'action de l'UE.

#### **Quelles sont les positions des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?**

La plupart des parties intéressées sont favorables à la révision de la directive sur les droits des victimes. Toutes les options ont été examinées et vérifiées avec des représentants des organisations d'aide aux victimes, des autorités des États membres et des agences de l'UE, telles que l'Agence des droits fondamentaux et l'Agence de l'UE pour la

coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust). En outre, la question a été examinée au sein du groupe d'experts en droit pénal de la Commission, composé d'universitaires et de praticiens. D'autres contributions ont été reçues dans le cadre de plusieurs consultations publiques. Bien que toutes les options aient reçu un large soutien de la part des parties prenantes, certains États membres se sont montrés réticents à choisir l'option IV.3 parce qu'elle interférerait avec certaines traditions juridiques.

### **C. Incidence de l'option privilégiée**

#### **Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?**

L'ensemble d'options privilégiées devrait permettre de résoudre efficacement les principaux problèmes et d'atteindre les objectifs généraux et spécifiques. Il devrait avoir des effets positifs importants sur les droits des victimes, notamment un meilleur accès à l'information, au soutien et à la protection ainsi qu'une meilleure participation à la procédure pénale, y compris l'indemnisation. Globalement, l'accès des victimes à la justice et la protection de leurs droits fondamentaux seront améliorés. Ces avantages pour les victimes peuvent se traduire par des avantages plus larges pour la société. Parmi ces avantages figurent un meilleur fonctionnement des systèmes judiciaires des États membres, une hausse du nombre d'infractions dénoncées et une plus faible prévalence de la criminalité en général. L'ensemble privilégié garantira les effets combinés de la mise en œuvre de toutes les options, étant donné qu'elles ont été conçues pour se renforcer mutuellement (par exemple, un meilleur accès à l'information se traduira par un meilleur accès au soutien, ce qui aboutira à une meilleure participation des victimes à la procédure pénale).

**Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?**

|                     | <b>Avantages (en millions d'EUR)<br/>Médiane scénario – 5 ans; taux d'actualisation social 3 %<sup>1</sup></b> | <b>Coûts (en millions d'EUR)<br/>Moyenne limites inférieure et supérieure – 5 ans; taux d'actualisation social 3 %</b> | <b>Avantage net (en millions d'EUR) – 5 ans; taux d'actualisation social 3 %</b> |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Option I.2</b>   | 1 388                                                                                                          | 231                                                                                                                    | 6                                                                                |
| <b>Option II.2</b>  | 1 488                                                                                                          | 25                                                                                                                     | 59                                                                               |
| <b>Option III.2</b> | 10 217                                                                                                         | 9 336                                                                                                                  | 1                                                                                |
| <b>Option IV.1</b>  | 266                                                                                                            | 255                                                                                                                    | 1                                                                                |
| <b>Option V.2</b>   | 9 732                                                                                                          | 8 897                                                                                                                  | 1                                                                                |
| <b>TOTAL</b>        | 23 091                                                                                                         | 18 743                                                                                                                 | 1,2                                                                              |

**Quelles sont les incidences sur les petites et moyennes entreprises (PME) et sur la compétitivité?**

Il ne devrait y avoir aucune incidence notable sur les PME et la compétitivité. Les professionnels des PME qui fournissent une aide juridictionnelle ou un soutien psychologique aux victimes devraient bénéficier de certains avantages étant donné que leur activité augmentera à la suite de l'initiative.

**Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?**

Les coûts de mise en œuvre de la directive révisée seront principalement à la charge des États membres. L'UE supportera des coûts pour assurer l'échange de bonnes pratiques et les activités de coordination, notamment dans le cadre de la plateforme des droits des victimes et du réseau européen s'occupant de questions liées aux droits des victimes. L'option la plus coûteuse consiste à garantir aux victimes les plus vulnérables l'accès à des services d'aide ciblés et intégrés, fondés notamment sur le modèle Barnahus. Cependant, les avantages l'emportent sur les coûts dans toutes les options. Les principaux avantages sont toutefois de nature non financière.

**Y aura-t-il d'autres incidences notables?**

Parmi les principales incidences figurent une meilleure application des droits fondamentaux des victimes dans l'ensemble de l'UE, y compris en ce qui concerne certains droits fondamentaux absolus (tels que le droit à une protection rapprochée dans les cas violents ou mettant en danger la vie), ainsi que ses conséquences sociales et économiques positives indirectes. En favorisant un accès égal à l'information, à la protection, au soutien, à la justice et à l'indemnisation, l'initiative permettra à toutes les victimes d'exercer leurs droits de manière plus équitable. Cela contribuera sensiblement à la réalisation de l'objectif de développement durable (ODD) 10 des Nations unies, qui

<sup>1</sup> Il s'agit du taux d'actualisation social recommandé dans l'outil n° 64 des lignes directrices pour une meilleure réglementation.



visé à réduire les inégalités. En outre, l'objectif général étant de renforcer la confiance dans les institutions et les services d'aide aux victimes de la criminalité, l'initiative contribuera à promouvoir l'état de droit et à assurer l'égalité d'accès à la justice, contribuant ainsi à l'ODD 16. Dans l'ensemble, un meilleur soutien aux victimes de la criminalité aura un effet positif non seulement sur les droits fondamentaux des victimes, mais aussi sur la cohésion sociale et les systèmes judiciaires nationaux et de l'UE.

### **Proportionnalité?**

Toutes les mesures de l'ensemble d'options privilégiées reposent sur les dispositions de la directive sur les droits des victimes et sont déjà en place dans la plupart des États membres. Toutes se sont révélées particulièrement efficaces pour résoudre les problèmes présentés dans la présente analyse d'impact. L'ensemble fixe des normes minimales. La proportionnalité a également été prise en considération dans le calcul des coûts des différentes options. La proportionnalité des mesures a été soigneusement évaluée et testée auprès des parties intéressées. L'ensemble de mesures proposé répond au critère législatif consistant à se limiter à la fixation de normes minimales.

### **D. Suivi**

Un suivi régulier sera fondé sur les données que les États membres devront communiquer à la Commission. En outre, la Commission a l'intention d'évaluer la mise en œuvre de l'initiative afin de déterminer dans quelle mesure ses objectifs stratégiques ont été atteints (ainsi que les quatre autres critères que sont l'efficacité/le potentiel de simplification, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée de l'UE). Cette évaluation sera fondée sur des indicateurs relatifs à la mise en œuvre des différentes options de l'ensemble.