

Directive européenne relative aux droits des victimes

L'occasion de faire progresser la justice pour les sans-papiers

Une vue d'ensemble pour les membres de PICUM

La directive de l'Union européenne établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité (2012/29/EU) est une occasion considérable de faire progresser l'accès aux droits et à la justice pour les victimes sans-papiers en Europe.

L'article 1 de la Directive affirme que les droits et les normes minimales énoncés s'appliquent à **toutes** les victimes d'actes criminels, indépendamment de leur statut de résident. Les Etats membres ont jusqu'à novembre 2015 pour transposer ces dispositions dans les lois et pratiques nationales.

L'efficacité de cette directive pour soutenir dans la pratique les victimes en situation irrégulière dépendra très certainement des efforts stratégiques menés par le mouvement des droits des migrants pour coopérer avec les autorités nationales durant le processus de transposition, et les tenir responsable une fois ceci achevé.

Ce document vise à informer les membres de PICUM de cette opportunité et à leur fournir les informations élémentaires dont ils besoin pour s'impliquer durant le processus de transposition nationale.

Directive européenne relative aux droits des victimes

La directive de l'UE établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité instaure des droits minimums qui devraient être accessibles aux victimes de criminalité dans tous les Etats membres de l'UE. A travers toute l'UE, la directive a pour objectif d'assurer que :

- Une personne soit reconnue en tant que victime indépendamment du fait qu'un agresseur soit ou non identifié, appréhendé, poursuivi ou condamné **Article 2 et considérant (19)**
- Les victimes soient traitées avec respect, délicatesse et professionnalisme **Article 1 et considérant (9)**
- Les victimes reçoivent des informations sur leur droits et sur leur dossier de manière à ce qu'elles puissent les comprendre **Articles 3, 4, 6, 7, considérant (26) et (34)**
- Des services d'aide aux victimes soient présents et accessibles à toutes victimes (directes et indirectes) dans tous les Etats membres **Articles 8, 9 et considérant (37)**
- Les victimes puissent participer à la procédure pénale si elles le souhaitent et qu'elles soient aidées pour assister au procès **Articles 10, 13, 14, considérant (34) et (47)**
- Les victimes soient protégées de toutes persécutions, intimidations et représailles secondaires et répétées (y compris physiques, émotionnelles ou psychologiques), pendant toutes les étapes de l'enquête policière et les procédures judiciaires **Articles 18, 19, 20, 21, considérant (52), (53) et (54)**
- Les besoins de toutes les victimes soient évalués et qu'il soit proposé aux victimes identifiées comme particulièrement vulnérables des mesures de protection spécifiques **Articles 22, 23, 24, considérant (55), (56), (57) et (58)**
- Les victimes reçoivent du soutien et de l'aide pour accéder à la justice dans les cas transfrontaliers **Articles 4, 17 et considérant (51)**
- La police, les procureurs, les juges et les autres professionnels soient formés pour être en mesure de répondre aux besoins des victimes avec tact et de manière appropriée **Article 25 et considérant (61)**
- Tous les Etats membres doivent transposer tous les droits contenus dans la Directive d'ici le 16 novembre 2015 **Article 27**

➤ **L'article 1 affirme que ces protections s'appliquent aux victimes sans-papiers**

“Les États membres veillent à ce que les victimes soient reconnues et traitées avec respect, tact, professionnalisme, de façon personnalisée et de manière non discriminatoire, chaque fois qu'elles sont en contact avec des services d'aide aux victimes ou de justice réparatrice ou une autorité compétente agissant dans le cadre d'une procédure pénale. Les droits énoncés dans la présente directive s'appliquent aux victimes de manière non discriminatoire, y compris en ce qui concerne leur statut de résident.”

Source : Article 1 de la Directive européenne relative aux droits des victimes

➤ **La Commission européenne a demandé aux Etats membres de faire particulièrement attention aux femmes et filles sans-papiers**

La note d'orientation officielle de la Commission européenne pour les Etats membres vise à garantir que ceux-ci comprennent comment transposer et mettre en place la directive dans leur législation, politique et pratique. Cette note d'orientation officielle affirme que :

“ L'exécution de la directive de manière non discriminatoire s'applique aussi au statut de résident des victimes.

Les Etats membres doivent s'assurer que les droits énoncés dans cette directive ne soient pas subordonnés au statut légal de résident de la victime sur leur territoire ni à sa citoyenneté ou sa nationalité (voir aussi le considérant 10). Ainsi, les ressortissants de pays tiers et les apatrides victimes de criminalité sur le territoire de l'UE devraient bénéficier de ces droits.

Cela peut être d'une importance particulière dans le contexte des crimes de haine raciale et xénophobe, **des crimes contre les femmes et les filles migrantes sans-papiers particulièrement exposées à diverses formes de violence fondée sur le genre** (comme la violence physique, l'exploitation et les abus sexuels, les mutilations génitales féminines, les mariages forcés et les soi-disant “crimes d'honneur”) et la traite des êtres humains. Cependant, signaler un crime et participer à une procédure pénale ne crée aucun droit pour la victime concernant son statut de résident”.¹

Source : Note d'orientation de la Direction générale de la Justice sur la directive 2012/29/EU

¹ Note d'orientation de la DG Justice liée à la transposition et la mise en place de la directive 2012/29/EU, p. 8, accessible à: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf

ACCÈS A LA JUSTICE DES MIGRANTS SANS-PAPIERS VICTIMES DE CRIME

Les migrants sans-papiers sont démesurément exposés à la violence et à l'exploitation sur le lieu de travail, à la maison et dans les rues, en raison de difficultés auxquelles ils font face pour accéder à la justice et au soutien à travers l'UE. En criminalisant les victimes ou les témoins qui réclament justice, les lois et les politiques de plusieurs Etats membres de l'UE laissent systématiquement impunis les auteurs des actes criminels et ciblent ceux qui sont en situation irrégulière².

Les dispositions prévoient, entre autres, le droit à l'information (*Art. 3-7*), le droit à l'accès aux services de soutien pour les victimes, notamment des conseils et un soutien post-traumatique (*Art. 8-9*), le droit de prendre part aux procédures pénales (*Art. 10-17*), le droit à la reconnaissance de besoins de protection particuliers (*Art. 18-24*).

Cette Directive – en obligeant les Etats membres à garantir ces droits à toutes les victimes quel que soit leur statut de résident, peut potentiellement devenir au niveau européen un des plus importants instruments législatifs de lutte contre l'impunité pour les crimes commis contre les migrants sans-papiers.

Les modalités de transposition en droit national et dans les politiques nationales de ces normes minimales juridiquement contraignantes dépendent cependant des mesures d'exécution qui seront développées et appliquées par les Etats membres de l'UE.

² Pour plus d'informations, voir le rapport de PICUM intitulé "Stratégies pour Mettre Fin à la Double Violence Contre les Femmes Sans-Papiers : Protéger leurs Droits et Assurer la Justice", disponible sur www.picum.org

LE PROCESSUS DE TRANSPOSITION

➤ Obligation des Etats Membres

A partir de la publication de la Directive au Journal Officiel de l'UE en novembre 2012, les autorités nationales ont exactement trois ans pour mettre en œuvre ses dispositions en droit national. Par conséquent, tous les Etats membres de l'Union européenne, sauf le Danemark qui n'est pas lié par celle-ci, doivent garantir que leurs lois et politiques soient conformes aux normes minimales de la Directive sur les Victimes avant novembre 2015.

Les autorités chargées de la transposition doivent surveiller **la manière dont les affaires sont actuellement introduites devant les tribunaux**, les modalités d'information des parties, les moyens utilisés pour présenter les preuves ainsi que les modalités de détermination des faits, afin d'assurer qu'à chaque étape tous les droits légaux octroyés à toutes les victimes, y compris les migrants sans-papiers, soient maintenus et respectés. Les migrants sans-papiers doivent être autorisés à participer aux procès et être assistés pendant les audiences ; ils doivent recevoir une protection contre la victimisation répétée et secondaire et contre l'intimidation et les représailles au cours des enquêtes et des poursuites judiciaires.

La Directive oblige les Etats membre à reconnaître les **besoins de protection spécifiques** des victimes. Des évaluations individuelles doivent être effectuées afin de déterminer s'il existe des risques de victimisation secondaire et répétée, d'intimidation et de représailles au cours des enquêtes et des témoignages. Il faut porter une attention particulière aux victimes qui ont subi des crimes liés à un préjugé ou un motif discriminatoires, et à celles qui sont particulièrement vulnérables en raison de leur dépendance à l'égard du coupable.

Il faut reconnaître que des services de soutien fiables, respectueux, sensibles, professionnels et non-discriminatoires sont essentiels afin d'encourager et de faciliter les dénonciations de crimes et de prévenir la victimisation répétée. A cette fin, la Directive vise à assurer que les **services de soutien pour les victimes**, y compris les services de conseil et de soutien post-traumatique et l'accès à des refuges appropriés, soient présents et accessibles aux victimes sans-papiers dans tous les Etats membres. Par ailleurs, la police, les procureurs, les juges et autres professionnels doivent être formés afin de gérer les victimes d'une façon délicate et appropriée.

Les Etats membres de l'UE devront rédiger un document officiel indiquant les actions qu'ils souhaitent entreprendre. A travers la comparaison entre chaque article de la Directive et la loi et pratique nationale, les autorités chargées de la transposition devront rédiger un ensemble de recommandations concernant les changements spécifiques requis. Dès que les autorités nationales auront adopté ces « **mesures nationales d'exécution** », ces dernières devront être notifiées à la Commission européenne pour contrôle afin d'assurer que ces normes conduiront effectivement à l'application des mesures requises dans la Directive. Au cours du processus de développement de ces mesures, les Etats membres ont été encouragés par la Commission européenne à conduire une politique de dialogue ouverte et coordonnée avec les principales parties prenantes et à assurer une coopération entre les différentes agences.

➤ **Opportunité pour la société civile**

De nombreux Etats membres vont organiser des consultations au niveau national, dans le but d'être assistés dans ce processus de transposition. Etant donné que la Directive interfère avec les codes pénaux et avec la procédure pénale ainsi qu'avec les services de soutien aux victimes et les pratiques d'exécution de l'immigration, un vaste segment transversal d'autorités et d'agences pertinentes seront affectées par ces nouvelles mesures et, en conséquence ont un rôle clé à jouer dans le processus de transposition et de préservation de ces standards, une fois qu'ils sont devenus effectifs par la loi. Ainsi, par exemple, les Ministères de la Justice, les Ministères de l'Intérieur, la police, les tribunaux et d'autres acteurs impliqués dans le système de justice pénale doivent être consultés sur les droits procéduraux tels que le droit à l'information, le droit à la justice, le droit de participer à un processus juridique pour identifier ce qui doit être modifié, puis prendre en charge ces changements.

La Directive relative aux droits des victimes implique de nombreuses obligations pour les autorités nationales. Pour les aider dans le processus de transposition, DG Justice de la Commission européenne a élaboré un « **Document d'Orientation** » d'environ 50 pages, qui sera publié début 2014³. La Commission élaborera également un document nommé « **Bonnes Pratiques** », plus informel que la note d'orientation, et qui proposera aux autorités nationales un aperçu des approches législatives, procédurales et pratiques qui respectent les normes minimales de la Directive.

³ http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf

En fin de compte, la manière dont la Directive relative aux droits des victimes se traduira en pratique dépendra de la façon dont les autorités chargées de sa mise en œuvre comprendront à la fois les obligations qu'elle impose ainsi que les obstacles spécifiques que rencontrent les victimes sans-papiers. Cela exige un dialogue ouvert et sincère sur les réalités quotidiennes des victimes irrégulières de la criminalité.

➤ **Le rôle crucial des membres de PICUM**

Travaillant le plus souvent seuls pour aborder les conséquences des politiques migratoires restrictives et qui ne sont pas fondées sur les droits, les migrants sans-papiers et les organisations qui les soutiennent sont les mieux placés pour présenter un aperçu de la particularité des défis légaux, pratiques et procéduraux qui empêchent les migrants sans-papiers et les témoins de crime de réclamer justice et de rechercher un soutien, ce qui peut souvent leur faire risquer une arrestation ou une expulsion s'ils le font. Leur expérience ainsi que leurs recommandations seront la clé pour permettre aux décideurs politiques de mettre en place des mesures efficaces pour changer la situation, et pour s'assurer que les pratiques sont en conformité avec la réglementation européenne.

Les organisations et les défenseurs des droits peuvent chercher à influencer ce processus par de nombreuses façons efficaces et concrètes. D'une part, ils peuvent s'adresser directement aux autorités nationales en charge du processus de transposition, afin de s'assurer qu'elles sont informées des obstacles légaux et pratiques qui empêchent les victimes sans-papiers de se manifester pour porter plainte, d'amener les auteurs du crime devant les tribunaux et d'accéder aux services de soutien aux victimes. Ils peuvent pour cela demander à rencontrer les autorités en charge de la mise en œuvre de ces politiques, encourager les élus à poser une question au Parlement, organiser des sessions de formation pour les élus et les représentants de ministères, les rencontrer pour souligner les changements spécifiques nécessaires pour que la protection des victimes sans-papiers soit assurée.

C'est aussi le bon moment pour utiliser la Directive comme un outil de sensibilisation, afin que les personnes déjà engagées dans ce processus de transposition soient plus conscientes des droits et de la réalité vécue par les sans-papiers victimes de crime. Les ONG peuvent rassembler des témoignages de victimes sans-papiers, s'en servir pour renforcer leur couverture médiatique, les diffuser sur les réseaux sociaux, mener une campagne de sensibilisation sur les droits promus par la Directive, mobiliser des réseaux d'avocats et de juristes engagés, ou même organiser des rencontres avec des agences

nationales de soutien aux victimes, des refuges pour femmes, et d'autres services spécialisés afin de les informer des incidences de la Directive pour les migrants-sans papiers.

ET APRES LA DATE LIMITE DE TRANSPOSITION ?

La réforme législative est seulement une première étape. Après la date limite de transposition en novembre 2015, les ONG de première ligne, les défenseurs des droits et les prestataires de services sur le terrain travaillant avec des migrants sans-papiers doivent également vérifier que les Etats membres respectent les obligations qui leur sont dictées par la Directive.

La Commission européenne a la possibilité de mettre en œuvre des procédures de manquement contre tout Etat membre qui ne respecte pas les standards de la Directive relative aux droits des victimes, mais cela nécessite des preuves concrètes provenant du terrain.

En recherchant des preuves de violation de la Directive, en tenant un carnet de bord et en gardant des copies des documents officiels par exemple, les acteurs sur le terrain peuvent apporter à la Commission les preuves dont elle a besoin pour engager des actions. Les procédures individuelles représentent une première étape ; la Commission européenne devrait ensuite demander aux autorités nationales de corriger leur code de procédure interne ou de modifier les pratiques incohérentes. Si cela n'est pas efficace, la Commission européenne pourrait alors engager des procédures de manquement contre un Etat membre au motif de la non-application effective de la Directive.

La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), chargée d'interpréter la réglementation de l'UE et d'assurer son exécution uniforme dans tous les Etats membres de l'UE, est une autre voie à travers laquelle les plaintes sur la non-conformité avec la Directive pourraient être déposées. En tant que plus haute Cour en matière de réglementation européenne, la CJUE émet des arrêts sur les cas qui lui sont soumis et peut interpréter des dispositions de la réglementation de l'UE, en prononçant un arrêt contre un Etat membre n'ayant pas rempli ses obligations, en sanctionnant les instances communautaires pour défaut d'exécution ou en prenant une décision sur des actions directes proposées par des individus.⁴

⁴ Pour en savoir plus sur les opportunités de collaboration avec la Cour de Justice de l'Union européenne, voir le guide PICUM 2012 "Utiliser les stratégies juridiques pour que les droits fondamentaux des migrants sans-papiers soient appliqués", disponible en ligne sur : www.picum.org

CONCLUSION

Le processus décisionnel de l'UE paraît souvent distant et complexe à ceux qui travaillent au niveau national. A travers l'UE, des individus, des organisations et des défenseurs des droits font face à un combat de longue haleine pour protéger les droits des migrants sans-papiers. Dans ces temps incertains, s'occuper d'une directive de l'UE peut ne pas sembler être une priorité des plus urgentes.

Toutefois, rejoindre le dialogue sur les droits des victimes est essentiel à cette période pour le mouvement des droits des migrants, car cela souligne la nécessité de répondre à l'impunité des crimes commis contre les communautés de migrants, ainsi que le rôle des contrôles de l'immigration dans la restriction à l'accès aux droits et à la justice. C'est un moment important pour sensibiliser, favoriser la compréhension et construire des alliances avec ceux qui sont engagés pour la justice, les droits de l'homme et l'Etat de droit, que ce soit dans les domaines de l'égalité des genres, le soutien aux victimes, les droits de l'enfant, les droits des travailleurs, etc...

Cette directive crée notamment une liste *minimale* de droits pour toutes les victimes à travers l'UE; cela signifie que les Etats membres ont la possibilité d'*étendre* les droits cités dans le texte afin d'assurer un niveau plus élevé de protection. Il est stratégique d'enrichir dès maintenant la discussion sur les droits des victimes, d'améliorer leur image et de développer les partenariats clés pour l'accès à la justice et aux droits pour tous sans discrimination.

Les prestataires de service et les défenseurs des droits sur le terrain ont un rôle clé à jouer ; soit en coopérant directement avec les autorités nationales pour *influencer la transposition* (par exemple, en prenant rendez-vous avec les autorités en charge de la mise en œuvre de la directive, en écrivant au Parlement, en organisant des sessions de formation pour les élus ou les représentants de ministères, en les sensibilisant sur les changements spécifiques nécessaires pour assurer la protection des victimes sans-papiers), soit en utilisant la directive comme *outil de sensibilisation* (en rassemblant des témoignages de victimes sans-papiers, en renforçant la couverture médiatique du sujet, en utilisant les réseaux sociaux, en menant une campagne de sensibilisation sur les droits présentés par la directive, en menant des discussions avec les agences et services nationaux de soutien aux victimes sur la directive, en mobilisant des réseaux d'avocats et de juristes engagés).

La Directive sur les victimes peut potentiellement améliorer de façon significative l'accès des migrants sans-papiers à la justice et aux droits à travers l'UE. PICUM continuera de soutenir

ses membres à travers son groupe de travail sur l' « Accès à la Justice », en collaborant avec eux pour leur procurer en temps et en heure un soutien pertinent et pragmatique pour participer à ce processus. Des informations et des outils sont disponibles gratuitement en ligne sur notre site internet www.picum.org.