

# 9

## Droits des victimes de la criminalité



*L'année 2011 a marqué le 10e anniversaire de la décision-cadre de l'UE sur le statut des victimes dans le cadre des procédures pénales. Cette année a aussi été le témoin de progrès dans le domaine des droits des victimes au sein de l'Union européenne (UE) rendus possibles par des initiatives de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne. L'adoption de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique en avril 2011 a complété ces réformes. Les droits des victimes ont également été abordés dans le cadre de la protection des enfants contre la traite.*

Ce chapitre passe en revue les principaux changements intervenus dans la législation, les politiques et les pratiques de l'UE et de ses États membres dans le domaine des droits des victimes de la criminalité en 2011. Il se penchera, dans un premier temps, sur les développements relatifs à toutes les victimes de la criminalité et passera ensuite aux différents groupes de victimes de formes particulières de criminalité, à savoir la violence domestique, la traite des êtres humains et les formes graves d'exploitation du travail et de crimes de haine. Pour les développements majeurs dans le domaine des droits des enfants victimes, voir le Chapitre 4 sur les droits de l'enfant et la protection des enfants, en particulier en ce qui concerne les grandes avancées réalisées dans la protection des droits des enfants victimes.

### 9.1. Développements au niveau de l'UE et des États membres

Depuis 1989 et l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire *Cowan*<sup>1</sup>, en vertu duquel l'indemnisation des victimes de la criminalité ne devrait pas entraîner une discrimination fondée sur la nationalité, l'UE s'est efforcée d'établir un ensemble de normes minimales

#### Développements clés dans le domaine des droits des victimes de la criminalité:

- au niveau de l'UE, plusieurs mesures sont proposées pour offrir aux victimes un niveau uniforme de droits dans l'ensemble de l'UE dans le domaine du droit civil ainsi que dans le domaine du droit pénal et une feuille de route pour le renforcement des droits et de la protection des victimes est adoptée ;
- un nouveau pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes pour la période 2011-2020 réaffirme l'engagement de l'UE envers la lutte contre toutes les formes de violence contre les femmes et certains États membres de l'UE mettent en œuvre des réformes en matière de protection contre les violences domestiques ;
- bien que plusieurs États membres de l'UE aient redoublé d'efforts pour lutter contre les violences faites aux femmes, des personnes se plaignent du manque de ressources suffisantes pour les services de soutien aux femmes victimes de violences domestiques ;
- l'UE intensifie ses efforts pour lutter contre la traite des êtres humains et protéger les victimes ; les évolutions politiques au niveau national montrent une tendance à regarder au-delà de la traite à des fins sexuelles et à concentrer sur d'autres formes d'exploitation.

<sup>1</sup> Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), C-186/87, *Ian William Cowan c. Trésor public*, 2 février 1989.

communes pour les victimes de la criminalité dans les États membres. À ce jour, les principaux instruments législatifs sont la décision-cadre du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales<sup>2</sup> et la directive du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité<sup>3</sup>. Ces instruments juridiques n'ont toutefois eu qu'un impact limité, en partie en raison de l'approche prudente adoptée par la législation et en partie en raison du manque de détermination des États membres de l'UE par rapport à leur mise en œuvre<sup>4</sup>. Plus précisément, dans le régime en vigueur avant le Traité de Lisbonne, la Commission européenne n'était pas juridiquement compétente pour engager un recours en vue de contraindre les États membres à respecter les obligations découlant des décisions-cadres. En 2009, une évaluation réalisée par la Commission européenne a révélé qu'à l'époque, la législation nationale était, dans une large mesure, le reflet de la situation qui prévalait avant l'adoption de la décision-cadre<sup>5</sup>. Depuis, grâce à l'article 82, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Traité de Lisbonne établit une nouvelle base juridique qui permet l'adoption de directives, comme celle sur les droits des victimes de la criminalité, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, qui renforce le rôle du Parlement européen. L'année 2011 marque donc le début de l'après-Lisbonne en ce qui concerne les droits des victimes.

*« Protéger les victimes, où qu'elles se trouvent dans l'Union, est et doit rester un élément capital de notre action. L'exercice de la libre circulation et du droit de choisir sa résidence ne doit pas aboutir à la perte de cette protection. »*

*Vice-présidente de la Commission européenne et Commissaire européenne chargée de la justice, Viviane Reding, Communiqué de presse, 13 décembre 2011*

Le droit le plus fondamental des victimes est le droit d'accéder à la justice, consacré par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce droit comporte plusieurs aspects :

- pour protéger efficacement les victimes, le droit pénal doit comprendre des définitions qualifiant les violations graves des droits fondamentaux d'infractions pénales, ainsi que des sanctions dissuasives et proportionnées ;
- lorsqu'une action pour être reconnu en tant que victime semble légitime, les victimes doivent avoir droit à une enquête approfondie et efficace ;
- les victimes doivent avoir le droit de participer à la procédure pénale et

2 Décision-cadre du Conseil 2001/220/JAI, JO 2001 L 82.

3 Directive 2004/80/CE du Conseil, JO 2004 L 261.

4 Pemberton, A. et Rasquete, C. (2009), p. 10.

5 Commission européenne (2009), p. 9 ; Aa, S. van der et al. (2009), p. 11.

- le droit à réparation, qui englobe les droits à une indemnisation et à des sanctions pénales proportionnées.

### 9.1.1. Union européenne : paquet « Victimes » et feuille de route sur les victimes

Le 18 mai, la Commission européenne a présenté un paquet législatif sur les victimes, dont l'objectif est d'accorder aux victimes un niveau uniforme de droits dans toute l'UE et qui couvre l'accès à la justice, la protection, le soutien et l'indemnisation. Cet ensemble d'instruments législatifs met en évidence les besoins de groupes spécifiques de victimes, comme les enfants et les victimes du terrorisme. Le paquet « Victimes » se compose d'une communication sur le renforcement des droits des victimes<sup>6</sup>, d'une proposition de directive établissant des normes minimales concernant les droits des victimes<sup>7</sup> et d'une proposition de règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile<sup>8</sup>. En matière pénale, la décision de protection européenne (DPE), qui complètera la dernière mesure sur la reconnaissance mutuelle, a été lancée par plusieurs États membres de l'UE sous les auspices du Conseil de l'Union européenne et a été adoptée par le Parlement européen le 13 décembre<sup>9</sup>.

#### ACTIVITÉ DE LA FRA

#### Protéger les victimes dans l'UE : la voie à suivre

Une conférence internationale sur l'avenir de la protection des victimes dans l'UE s'est déroulée en mars, avant l'adoption par le Conseil de l'Union européenne de la feuille de route pour le renforcement des droits des victimes. Le double objectif de la conférence, organisée par le ministère hongrois de l'administration publique et de la justice avec le soutien de la FRA, consistait à recenser les problèmes posés par le soutien aux victimes et à proposer une stratégie à long terme en vue de renforcer la protection des droits des victimes conformément aux orientations politiques premières de l'UE en la matière, à savoir le Programme de Stockholm. Dans son discours d'ouverture, le directeur de la FRA, Morten Kjaerum, a souligné combien il est important de permettre aux victimes de faire valoir leurs droits et de les aider à se faire connaître et à signaler l'incident. La conférence a eu lieu à Budapest les 23 et 24 mars.

Pour en savoir plus, voir : [http://fra.europa.eu/fraWeb-site/news\\_and\\_events/news-archive/news-archive-2011/infocus11\\_23-2403\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWeb-site/news_and_events/news-archive/news-archive-2011/infocus11_23-2403_en.htm)

6 Commission européenne (2011a).

7 Commission européenne (2011b).

8 Commission européenne (2011c).

9 Conseil de l'Union européenne (2011a).

Prenant appui sur le paquet « Victimes » de la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne, a adopté en juin la feuille de route visant à renforcer les droits et la protection des victimes<sup>10</sup>. Cette feuille de route s'articule autour de cinq éléments :

- **Mesure A** – la Commission européenne a élaboré une proposition de directive remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales ;
- **Mesure B** – une ou plusieurs recommandation(s) sur des mesures concrètes et de bonnes pratiques fourniront des orientations aux États membres de l'UE lors de la mise en œuvre de la nouvelle directive décrite à la mesure A ;
- **Mesure C** – la Commission européenne a proposé un règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection des victimes en matière civile, qui viendra compléter la directive sur la décision de protection européenne ;
- **Mesure D** – un réexamen de la directive 2004/80/CE du Conseil relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité afin de simplifier les procédures de demande d'indemnisation ;
- **Mesure E** – des recommandations, similaires à la mesure B, relatives aux besoins spécifiques de certains groupes de victimes, comme les victimes de la traite des êtres humains, les enfants victimes d'exploitation sexuelle, les victimes du terrorisme et les victimes de la criminalité organisée.

## ACTIVITÉ DE LA FRA

### Étudier des modèles de structure d'aide aux victimes

À la demande de la Commission européenne, la FRA a lancé en 2011 un projet sur les droits des victimes, dont le but est d'étudier différents modèles de structures d'aide aux victimes et d'évaluer le rôle important des services d'aide dans la concrétisation des droits des victimes. Ce projet, qui sera mené à bien en 2012 et 2013, a pour but de recenser et de mettre en lumière les pratiques encourageantes, en permettant aux États membres de l'UE d'améliorer la mise en œuvre des droits des victimes de la criminalité au niveau national. Le projet a démarré en novembre par une réunion des parties prenantes, qui a rassemblé une soixantaine de représentants des services d'aide aux victimes, des institutions européennes, des gouvernements et des milieux académiques.

Dans sa communication de septembre intitulée *Vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal*, la Commission européenne a présenté sa vision du cadre nécessaire à l'élaboration d'une politique pénale cohérente de l'UE à l'horizon 2020, qui replace les droits des victimes dans le contexte plus large de la justice pénale<sup>11</sup>. Selon la communication, une législation pénale efficace protège les droits des défendeurs tout autant que les droits des victimes.

### 9.1.2. Exemples nationaux

Plusieurs États membres de l'UE ont renforcé les droits des victimes. En **Croatie**, la nouvelle loi de procédure pénale, qui a été adoptée par le parlement croate en 2008, est entrée en vigueur en septembre<sup>12</sup>. Le nouveau code renforce les droits procéduraux des victimes conformément à la décision-cadre du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

Au **Danemark**, le parlement a adopté en avril une proposition de loi qui étend le droit de notification préalable de la libération d'un auteur à un groupe plus large de victimes<sup>13</sup>. De la même façon, les **Pays-Bas** ont annoncé leur intention de renforcer le droit des victimes à être informée de la libération de l'auteur de l'acte criminel. Selon le plan néerlandais, les victimes seront également consultées sur les grâces accordées aux délinquants condamnés à des peines de longue durée et sur les autorisations de sortie accordées aux délinquants atteints de troubles mentaux<sup>14</sup>.

Conformément à son programme de gouvernement pour la période 2011-2016, l'**Irlande** envisage d'adopter une législation renforçant les droits des victimes de la criminalité et leurs familles. Parmi les engagements pris, on peut citer une initiative visant à adopter une loi garantissant la prise en compte des circonstances aggravantes en rapport avec la violation des droits des victimes dans la détermination de la peine. La loi devrait inclure un mécanisme permettant au service du parquet d'attirer l'attention du tribunal sur des circonstances aggravantes en rapport avec l'infraction pénale. Le programme prévoit également d'introduire une série d'ordonnances d'injonction après la détention pour les délinquants violents et les délinquants sexuels, notamment le port du bracelet électronique et d'autres restrictions, qui pourront être imposées au moment de la condamnation. Les délinquants violents et les délinquants sexuels pourront obtenir une libération anticipée uniquement en cas de bonne conduite, de participation à l'éducation et à la formation, de l'achèvement de

11 Commission européenne (2011d).

12 Croatie, Loi relative à la procédure pénale (2008).

13 Danemark (2011).

14 Van Dijk, J. (2011).

10 Conseil de l'Union européenne (2011b).

programmes de désintoxication et, le cas échéant, d'un programme destiné aux délinquants sexuels<sup>15</sup>.

### 9.1.3. Aide aux victimes

L'article 13 de la décision-cadre du Conseil relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales insiste sur la nécessité de disposer de structures solides d'aide aux victimes, dispensée soit par des services publics spécialisés, soit par des organisations non gouvernementales. Les progrès en la matière ont toutefois été modestes. Une étude comparative sur les victimes en Europe (*Victims in Europe*), menée conjointement par l'Institut international néerlandais de victimologie de l'Université de Tilburg (*Intervict*) et l'Association portugaise d'aide aux victimes (*Apoio à Vitima*) et publiée en 2009, a dressé une liste de huit États membres de l'UE ne disposant pas d'une structure nationale d'aide aux victimes. Sept autres États membres ont mis en place des organisations d'aide aux victimes, mais elles ne couvrent pas l'ensemble du territoire national<sup>16</sup>.

En raison des répercussions de la crise financière sur les politiques budgétaires, la nécessité de financer des structures solides et fiables d'aide aux victimes est entrée dans le débat public en 2011, notamment en **Lettonie** et en **Lituanie**. En Lettonie, des services de réadaptation sociale financés par l'État ne sont dispensés qu'aux enfants victimes de violence et aux victimes de la traite des êtres humains. Bien que le parlement letton ait adopté en 2009 des amendements à la loi sur les services sociaux et l'aide sociale, qui donnent à toutes les victimes de violence le droit à des services de réadaptation sociale, dans la pratique, la situation ne s'est pas encore améliorée. À l'origine, les amendements devaient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, mais leur mise en œuvre a été reportée en octobre 2010 en raison de la crise financière. Ils devraient désormais entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. En **Lituanie**, les ressources des organisations non gouvernementales d'aide aux victimes sont limitées et ont encore diminué récemment. Plusieurs organisations non gouvernementales, notamment celles spécialisées dans l'aide aux enfants victimes, ont été contraintes d'interrompre leurs services<sup>17</sup>.

Parallèlement à la nouvelle loi de procédure pénale, le programme national de la **Croatie** pour la protection et la promotion des droits de l'homme accorde la priorité à la situation des victimes et a entraîné une amélioration correspondante de la situation des victimes entre 2008 et 2011. Le ministère de la justice, aidé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), a mis sur pied une structure institutionnelle

afin d'apporter une aide aux victimes en Croatie. Cette structure comprend des départements ministériels qui fournissent des informations aux victimes, un comité national d'aide aux victimes/témoins et la création de sept bureaux d'aide aux victimes et aux témoins d'un acte criminel au niveau des tribunaux de comté. Ces bureaux font partie de l'administration judiciaire et font rapport au président du tribunal. Leur personnel se compose de deux fonctionnaires par bureau, de volontaires de l'Association d'aide aux victimes et aux témoins et d'étudiants du centre de consultations juridiques de la faculté de droit de l'université de Zagreb. Bien que de grands progrès aient été enregistrés, le Bureau croate des droits de l'homme estime qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer la formation des forces de police et du personnel judiciaire<sup>18</sup>.

En **France**, la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, est chargée de réformer l'accès à la justice. Dans un rapport publié en avril 2011, cette commission a appelé à améliorer l'organisation et le financement des services d'aide aux victimes<sup>19</sup>. La **Hongrie** a lancé de nouvelles initiatives d'aide aux victimes dans neuf comtés dans le cadre du programme Tett pour les victimes et les délinquants (*Program az áldozatokért és a tettesekért*).<sup>20</sup>

#### Pratiques encourageantes

##### « Que puis-je pour vous ? » Répondre aux besoins des touristes victimes

En août 2011, l'association portugaise d'aide aux victimes (*Apoio à Vitima*, APAV) a lancé une campagne intitulée « Que puis-je pour vous ? ». Cette campagne a pour but d'améliorer les informations et l'aide apportées aux touristes victimes de la criminalité au Portugal. En tant que victimes d'un acte criminel, les touristes peuvent se sentir particulièrement vulnérables en raison des barrières linguistiques et culturelles qui rendent difficile la recherche d'informations et d'aide.

Le second volet de cette campagne de l'APAV est une formation dispensée dans les ambassades étrangères, afin qu'elles puissent mieux répondre aux besoins spécifiques de touristes victimes de la criminalité. Les ambassades et les consulats étrangers ont un rôle majeur à jouer, car ils sont souvent le point de contact privilégié des touristes victimes de la criminalité.

Pour en savoir plus, voir : [www.apav.pt/porta\\_eng/index.php?limitstart=8](http://www.apav.pt/porta_eng/index.php?limitstart=8)

<sup>15</sup> Irlande, Department of the Taoiseach (2011), p. 17.

<sup>16</sup> Aa, S. van der et al. (2009), p. 123.

<sup>17</sup> Vaiky linija (2011).

<sup>18</sup> Croatie, Bureau pour les droits de l'homme (2010).

<sup>19</sup> France, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (2011).

<sup>20</sup> Pour plus d'informations sur le Tett Programme voir : [www.tettprogram.hu/Aldozatsegites](http://www.tettprogram.hu/Aldozatsegites).

### 9.1.4. Indemnisation des victimes

Plusieurs États membres de l'UE ont modifié ou envisagé des modifications aux conditions fixées aux demandes d'indemnisation en 2011.

Au **Danemark**, le projet de loi mentionné précédemment, qui étend le droit à la notification préalable en cas de libération d'un auteur à un groupe plus large de victimes, a assoupli les obligations de signalement. Avant l'adoption du projet de loi, une victime devait signaler l'infraction pénale à la police dans les 24 heures pour pouvoir réclamer une indemnisation. Le projet de loi a étendu le délai à 72 heures.

Aux **Pays-Bas**, la loi renforçant le statut des victimes dans le cadre des procédures pénales est entrée en vigueur en janvier<sup>21</sup>. L'une des principales innovations apportées par cette loi prévoit que le gouvernement verse une avance à la victime lorsque l'auteur n'a pas payé l'indemnisation complète à laquelle il a été condamné dans les huit mois suivant la sentence. À ce moment, l'Agence centrale de perception des amendes accordera une avance et procédera au recouvrement auprès du délinquant. En septembre, les premières victimes ont reçu une indemnisation de l'agence de perception. En juin, le sénat a approuvé un amendement de la loi sur le fonds d'indemnisation des infractions pénales, qui est entré en vigueur en janvier 2012<sup>22</sup>. Cet amendement autorise les membres de la famille de victimes décédées à demander une indemnisation, même s'ils n'étaient pas financièrement à charge de la victime.

Le 7 avril, le Tribunal social fédéral **allemand** a jugé que le harcèlement ne constitue pas, en soi, une violence et que les victimes de harcèlement n'ont donc pas le droit de demander une indemnisation dans tous les cas. Il y a lieu, en revanche, de déterminer au cas par cas si, dans un cas de harcèlement, un acte particulier peut être isolé, qui constitue par lui-même un acte criminel intentionnel violent<sup>23</sup>.

## 9.2. Droits des victimes de violence domestique et de harcèlement

### 9.2.1. Niveau européen

En mars, le Conseil de l'Union européenne a adopté un nouveau pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes couvrant la période 2011-2020.

Le pacte réaffirme que l'UE est déterminée à combattre toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Il demande instamment à l'UE et à ses États membres de prendre des mesures visant à « *renforcer la prévention de la violence à l'égard des femmes et la protection des victimes et des victimes potentielles, [...] [et à] insister sur le rôle et la responsabilité des hommes et des garçons dans le processus d'éradication de la violence à l'égard des femmes.* »<sup>24</sup>

Le mois suivant, le Parlement européen a adopté une résolution non législative sur la définition d'un nouveau cadre politique de l'UE en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes<sup>25</sup>, qui est conforme aux conclusions du Conseil de 2010 sur l'amélioration de la prévention en vue d'éradiquer la violence à l'égard des femmes<sup>26</sup>. Le Parlement a insisté sur la nécessité de s'attaquer à la criminalité fondée sur le genre, comme la violence domestique et les actes criminels à l'égard des femmes migrantes. Il a rejeté toute référence à un relativisme culturel en matière de violence à l'égard des femmes, y compris les « crimes d'honneur » et les mutilations génitales féminines. Le Parlement a également appelé l'UE à devenir partie à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), ce qui nécessitera une modification de la convention<sup>27</sup>. Rappelant que la FRA a lancé un projet destiné à interroger un échantillon représentatif de 40 000 femmes provenant des différents États membres de l'UE au sujet de leur expérience de la violence, le Parlement européen a demandé que « *cette enquête vise en particulier à connaître les réactions que les femmes reçoivent de la part des différentes autorités et des services de soutien lorsqu'elles parlent de ce qu'elles ont subi* ». En outre, le Parlement européen a invité « *l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes à mener des recherches sur l'omniprésence de la violence dans les relations entre adolescents et sur les répercussions que celle-ci a sur leur bien-être* »<sup>28</sup>.

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique<sup>29</sup>, aussi appelée « Convention d'Istanbul » et adoptée dans cette ville le 11 mai, est un traité international historique. Il donne une définition exhaustive de la violence à l'égard des femmes, qui désigne tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour

21 Pays-Bas, Décision du 13 juillet 2010.

22 Pays-Bas, Loi du 6 juin 2011 modifiant la loi sur les fonds d'indemnisation relative aux infractions pénales (2011).

23 Allemagne, Cour fédérale des affaires sociales (2011).

24 Conseil de l'Union européenne (2011c).

25 Parlement européen (2011a).

26 Conseil de l'Union européenne (2010).

27 Nations Unies, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979.

28 Parlement européen (2011a), points 13 et 16.

29 Conseil de l'Europe, Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (« Convention d'Istanbul ») (2011).

les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique. L'expression « violence fondée sur le genre », qui est utilisée dans la convention, désigne toute violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée.

## ACTIVITÉ DE LA FRA

### Enquête européenne sur la violence sexiste

En 2011-2012, la FRA conduit une enquête à l'échelle de l'UE sur la violence à caractère sexiste à l'égard des femmes. Il s'agit de la première enquête de ce type, qui sélectionnera et interrogera un échantillon aléatoire de plus de 40 000 femmes dans tous les États membres de l'UE et en Croatie. L'étude se penche, en particulier, sur les expériences de la violence dans différents contextes, comme la sphère domestique et le lieu de travail. Elle comporte des questions sur la fréquence et la gravité de la violence, les conséquences physiques, émotionnelles et psychologiques de la violence, le recours à des soins médicaux et à d'autres services, la satisfaction vis-à-vis des services reçus, ainsi que des questions sur les expériences des femmes qui ont contacté la police. L'enquête interroge également les femmes sur leurs expériences durant l'enfance et recueille des données sur le parcours des femmes afin d'étudier l'interaction de la violence fondée sur le genre avec l'âge, le niveau d'instruction, le statut professionnel et d'autres facteurs. Les résultats de l'enquête aideront les États à façonner des politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes et, en particulier, à adopter les mesures nécessaires pour se conformer à la Convention 'du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes (la « Convention d'Istanbul »).

Pour en savoir plus, voir le Chapitre 5 de ce rapport annuel et la fiche technique sur l'enquête : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-Factsheet\\_ViolenceAgainstWomen\\_FR.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-Factsheet_ViolenceAgainstWomen_FR.pdf)

Cette Convention instaure également un mécanisme de suivi destiné à garantir la mise en œuvre effective de ses dispositions. Un groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Grevio) qui sera mis en place dès que la Convention sera entrée en vigueur, veillera à la mise en œuvre de la convention, conformément à la procédure décrite en son article 68. Dans un premier temps, les parties présentent, sur la base d'un questionnaire préparé par le Grevio, un rapport sur les mesures d'ordre législatif et autres donnant effet à la convention. Ce groupe d'experts peut aussi recevoir des informations d'organisations non gouvernementales, d'institutions nationales des droits de l'homme (INDH), de parlements nationaux et d'autres instances internationales. Si les

informations collectées paraissent insuffisantes ou si une question particulière requiert une attention immédiate, le Grevio peut organiser une visite dans le pays concerné. Sur la base des informations dont il dispose, le groupe d'experts peut adopter des rapports et des conclusions dans le but d'aider l'État partie à mieux remplir ses obligations au titre de la Convention.

En avril 2012, 18 États avaient signé la Convention d'Istanbul, dont 11 États membres de l'UE, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, le Luxembourg, le Portugal, la Slovaquie, la Slovaquie et la Suède (pour un complément d'information, voir le Chapitre 10 sur les États membres de l'UE et leurs obligations internationales). Plusieurs États membres de l'UE, dont l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande et la France, indiquent qu'ils progressent dans la voie d'une ratification rapide de la Convention. Celle-ci est ouverte à la ratification par les États membres de l'UE, mais aussi par l'Union européenne. Elle entrera en vigueur lorsqu'elle aura été ratifiée par 10 pays (article 75 de la Convention). Pour sensibiliser et encourager les États membres du Conseil de l'Europe à la signer et à la ratifier, le Conseil de l'Europe a organisé deux conférences internationales en 2011 sur des solutions efficaces pour prévenir et lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'une d'elle s'est tenue en dehors des États membres de l'UE, la seconde a eu lieu à Bratislava en Slovaquie, en coopération avec le ministère de la justice de Slovaquie et Norway Grants<sup>30</sup>. Elle a réuni des gouvernements, des représentants d'ONG de 16 États membres de l'UE et de Norvège, de même que des représentants de la FRA<sup>31</sup>.

### 9.2.2. Violence à l'égard des femmes : une priorité pour les États membres

La problématique de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique a suscité des débats et des mesures politiques dans un grand nombre d'États membres de l'UE en 2011.

En France, par exemple, le gouvernement a adopté en avril un plan d'action interministériel à ce sujet: le Plan de lutte contre les violences envers les femmes<sup>32</sup>. Il couvre la violence domestique, le mariage forcé, la polygamie, les mutilations génitales, la violence sur le lieu de travail, le viol et la prostitution. Ce plan d'action est une réponse aux événements de 2010 et, notamment, à l'assassinat en octobre d'une jeune fille de

<sup>30</sup> Pour plus d'informations sur Norway Grants, voir : [www.eegrants.org](http://www.eegrants.org).

<sup>31</sup> Pour plus d'informations sur cette conférence, voir : [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/Seminars/bratislava2011/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/Seminars/bratislava2011/default_en.asp).

<sup>32</sup> France, Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale (2011).

17 ans, poignardée pour son petit ami. À la suite de ce crime, le gouvernement français a pris un décret établissant une ordonnance de protection pour les victimes de violence domestique. Ce décret fait partie des modalités d'application de la loi n° 2010/769 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, votée par l'Assemblée nationale française en juillet 2010. Cette loi établit la base juridique des ordonnances de protection, introduit une définition du harcèlement et facilite le dépôt de plaintes<sup>33</sup>.

Au **Portugal**, le Conseil des ministres a adopté en décembre 2010 le quatrième plan d'action contre la violence domestique pour la période 2011-2013<sup>34</sup>. Ce plan introduit des mesures dans cinq domaines : l'information, la sensibilisation et l'éducation ; la protection des victimes ; la prévention de la victimisation à répétition en intervenant contre l'auteur ; la formation des professionnels ; et la recherche et le suivi.

En novembre 2010, le gouvernement du **Royaume-Uni** a publié sa stratégie appelant à mettre un terme à la violence à l'égard des femmes et des filles en Angleterre et au pays de Galles (*Call to end violence against women and girls strategy (England and Wales)*), qui expose sa vision et ses principes directeurs en la matière jusqu'en 2015. L'appel a été suivi, le 8 mars 2011, par un plan d'action interministériel énonçant 88 actions pour traiter tous les aspects de la violence faites aux femmes et aux filles. Le plan d'action libère plus de 28 millions de livres jusqu'en 2015 pour financer des services spécialisés dans ce domaine, dont 900 000 livres pour des lignes d'assistance téléphonique nationales sur la violence domestique et 3,5 millions de livres par an pour la création de nouveaux centres de soutien aux victimes de viol. La mise à jour du plan en novembre 2011 a montré que, sur les 88 actions, un quart avait déjà été adopté ; une nouvelle version actualisée du plan d'action, qui contiendra de nouvelles mesures, sera publiée aux alentours de la Journée internationale de la femme, le 8 mars 2012.

En réponse à un rapport de 2010 sur les statistiques de la violence domestique<sup>35</sup>, publié par une organisation nationale représentant les services de lutte contre la violence domestique en **Irlande**, *Safe Ireland*, le Ministre des Affaires étrangères a déclaré :

« Le gouvernement est déterminé à mettre en œuvre la stratégie nationale sur la violence domestique, sexuelle et fondée sur le genre couvrant la période 2010 à 2014. L'un des objectifs majeurs de cette stratégie est de répondre aux besoins des victimes de la

*violence domestique. La direction des services irlandais de santé (Health Service Executive) entreprend actuellement une enquête nationale et régionale de l'offre de services de lutte contre la violence domestique. Le but de cette enquête est de veiller à ce que les fonds soient alloués en fonction des besoins et que des ressources adéquates soient affectées aux domaines où la demande est élevée. »*<sup>36</sup>

En **Allemagne**, l'attention du public s'est centrée sur les « crimes d'honneur »<sup>37</sup>. Une étude réalisée à la demande de la police judiciaire fédérale (*Bundeskriminalamt*) par l'Institut Max Planck de droit pénal étranger et international a apporté des éléments factuels au débat. Se fondant sur les résultats de la recherche, les auteurs ont réfuté un certain nombre de suppositions concernant le phénomène des crimes d'honneur. Selon eux, les crimes d'honneur ne se produisent pas dans des groupes de population de tout niveau social et éducatif, mais uniquement parmi les groupes les plus défavorisés et les moins éduqués. Aucune preuve ne montre une hausse du nombre de crimes d'honneur commis ces dernières années<sup>38</sup>.

La question de la suffisance ou de l'insuffisance des législations et des politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique est un élément récurrent de l'Examen périodique universel (EPU) (pour en savoir plus, voir le Chapitre 10 sur les États membres de l'UE et leurs obligations internationales). En mai, la **Belgique**, le **Danemark** et la **Hongrie** ont fait l'objet d'un examen. En ce qui concerne la **Belgique**, huit recommandations réclamaient l'accélération des efforts pour lutter contre la violence faite aux femmes et la violence domestique ; elles ont toutes été acceptées par la Belgique<sup>39</sup>. Le **Danemark** a reçu 10 recommandations<sup>40</sup>. L'EPU a notamment recommandé que le Danemark mette en œuvre un plan d'action pour lutter contre la violence domestique au Groenland et dans les îles Féroé. En réponse aux recommandations de l'EPU pour éviter l'impunité dans les cas de viol conjugal, le Danemark a chargé un comité d'experts de procéder à un examen approfondi du code pénal. Le comité devrait terminer ses travaux en 2012<sup>41</sup>. Neuf recommandations ont été faites à la **Hongrie**, qui les a acceptées dans une large mesure<sup>42</sup>.

Plusieurs plaintes ont fait surface concernant le manque de ressources suffisantes pour l'aide à des victimes spécifiques, comme les femmes victimes de violence domestique, notamment en **Allemagne**, en **Finlande**,

33 France, Loi n° 2010-769 (2010).

34 Portugal, Conseil des Ministres (2010).

35 Safe Ireland (2011a).

36 Kildarestreet.com (2011).

37 Der Spiegel (2011).

38 Oberwittler, D., Kasselt, J. (2011).

39 Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011a).

40 Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011b).

41 Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011c).

42 Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011d).

en **Irlande** et en **Lettonie**. En Allemagne, un débat parlementaire a eu lieu en novembre au sujet du financement insuffisant des refuges pour les femmes<sup>43</sup>. Safe Ireland a publié ses statistiques annuelles sur la violence domestique en septembre. Les statistiques font apparaître qu'en 2010, les services de soutien aux victimes de violence domestique ont aidé 7 235 personnes, dont 1 545 femmes et 2 355 enfants qui ont séjourné dans des refuges pendant des durées variables. Néanmoins, à plus de 3 000 reprises en 2010, soit 38 % de plus qu'en 2009, des femmes et des enfants cherchant à se mettre à l'abri n'ont pas pu trouver de places, parce que les refuges étaient soit complets, soit indisponibles dans une zone donnée. Une tendance à la hausse de la demande se développe et pourrait déboucher, selon les services de soutien, sur une crise du logement. En raison des coupes budgétaires, de nouveaux refuges ne sont pas ouverts et les refuges existants éprouvent de plus en plus de difficultés à maintenir leurs services<sup>44</sup>.

#### Pratiques encourageantes

##### Youth4Youth – Prévention de la violence fondée sur le genre par l'éducation des pairs

En mars, l'Institut méditerranéen des études de genre de Chypre a lancé un projet offrant aux adolescents un espace sécurisé pour exposer leur attitude envers la violence et réévaluer leur tolérance vis-à-vis de celle-ci. Le projet les incite à s'impliquer dans un environnement non violent pour eux-mêmes et pour leurs pairs. L'un des buts du projet est d'aider les jeunes à analyser leur attitude envers la violence et les liens entre les stéréotypes de genre et la violence fondée sur le genre. Un autre objectif du projet est de permettre aux jeunes de développer des attitudes de respect et d'estime de soi.

Pour en savoir plus, voir : [www.medinstgenderstudies.org/current-projects/youth4youth-empowering-young-people-in-preventing-gender-based-violence-through-peer-education](http://www.medinstgenderstudies.org/current-projects/youth4youth-empowering-young-people-in-preventing-gender-based-violence-through-peer-education)

### 9.2.3. Protection efficace contre la violence à répétition

Alors que la décision-cadre du Conseil relative au statut des victimes (et la directive sur les droits des victimes proposée) couvre les droits de toutes les victimes, elle reconnaît aussi les droits spécifiques des victimes particulièrement vulnérables. Cela couvre notamment les droits des victimes de la violence domestique à une protection efficace contre la violence à répétition, conformément à l'article 8 de la décision-cadre. La Convention d'Istanbul explique en détail ce que cette obligation

implique aujourd'hui : une appréciation professionnelle des risques et une gestion des risques (article 51), des ordonnances d'urgence d'interdiction (article 52), des ordonnances d'injonction ou de protection (article 53) et d'autres mesures de protection des victimes et de leurs familles contre la victimisation à répétition (article 56).

Le Parlement européen a franchi un pas important dans cette direction en adoptant la directive relative à la décision de protection européenne (DPE) en décembre. Cette mesure a pour but d'étendre la protection conférée par une « mesure de protection » – qui restreint les mouvements d'une personne dangereuse pour une victime – dans un État membre aux victimes qui se déplacent dans un autre État membre. La directive s'applique aux mesures de protection décidées dans le cadre de procédures pénales et tend à protéger la victime contre un acte criminel susceptible de menacer, par exemple, sa dignité. L'autorité qui prend une mesure de protection ne doit toutefois pas être une instance pénale, mais peut être de nature administrative ou civile. L'État qui exécute l'ordonnance peut prendre des mesures pénales, administratives ou civiles, conformément à son droit national.

Au titre de la directive relative à la DPE, une autorité judiciaire (ou équivalente) d'un État membre dans lequel une mesure de protection est appliquée peut émettre une DPE à la demande de la personne protégée. En d'autres termes, si la personne protégée choisit de résider ou de séjourner dans un autre État membre, la DPE permet à une autorité de cet État membre d'assumer la responsabilité de protéger cette personne. La directive anticipe donc une situation dans laquelle une victime devrait recommencer toute la procédure judiciaire pour obtenir des mesures de protection lorsqu'elle se déplace dans un autre État membre.

Étant donné que la directive n'oblige pas les États membres à adopter une législation sur des mesures de protection, elle ne peut protéger que dans la mesure où le droit national confère une protection. Cela étant, dans plusieurs États membres, l'absence de moyens efficaces de rompre le cycle de la violence domestique continue d'être une préoccupation.

À **Malte**, la Commission de la violence domestique a commandé une étude, qui a conclu qu'une femme sur quatre a déclaré avoir été victime de violence au moins une fois au cours de sa vie. La moitié de ces femmes ont déclaré que la violence persistait au cours de l'année où l'enquête a été réalisée. Malgré cela, les ordonnances de protection prononcées par les tribunaux sont rarement appliquées et la police n'est pas habilitée à éloigner les auteurs présumés de chez eux<sup>45</sup>.

43 Allemagne, Bundestag (2011a), p. 16601.

44 Safe Ireland (2011b).

45 Fsadni *et al.* (2011) ; Laiviera (2011).





Depuis l'adoption en 2005 de la loi sur la protection contre la violence domestique, la **Bulgarie** met en œuvre des programmes nationaux annuels sur la prévention et la protection contre la violence domestique. En 2011, elle a alloué 500 000 BGN (254 800 EUR) à ces projets. Les informations destinées aux victimes sont publiées sur le site internet du Ministère de l'Intérieur. Des formulaires types de dépôt de plaintes auprès de la police et des tribunaux sont disponibles. De ce fait, le nombre d'actions en justice et d'ordonnances de protection prononcées par les tribunaux a sensiblement augmenté et oscille ces dernières années entre 1 300 et 1 400 par an<sup>46</sup>. Pourtant, plusieurs organisations, dont l'organe conventionnel de la CEDAW des Nations Unies, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et la Fondation bulgare d'études sur le genre<sup>47</sup> ont critiqué ce qu'ils considèrent être une situation d'impunité permanente de la violence domestique. Selon ces différents organismes, les victimes ne sont pas suffisamment encouragées à signaler les incidents, l'efficacité des enquêtes est limitée et les tribunaux suivent une approche beaucoup trop étroite de la violence domestique. En août 2011, le comité de la CEDAW a donné son avis dans le cadre de l'affaire *V.K. c. Bulgarie*, en demandant à la Bulgarie de modifier la loi sur la protection contre la violence domestique, pour qu'un nombre suffisant de refuges financés par l'État soit mis à disposition des victimes de la violence domestique et qu'une formation obligatoire soit dispensée aux juges, aux avocats et aux forces de l'ordre sur ce phénomène<sup>48</sup>.

En ce qui concerne le **Royaume-Uni**, en Angleterre et au pays de Galles, plus d'une femme sur quatre a été victime de violence domestique depuis l'âge de 16 ans ; en Écosse, le chiffre est d'une femme sur sept<sup>49</sup>. À la fin du mois de juin, trois zones de police d'Angleterre et du pays de Galles ont mené à bien un projet pilote sur les ordonnances de protection contre la violence domestique. Ces ordonnances habilite la police et les tribunaux à protéger les victimes de violence domestique en empêchant l'auteur de retourner sur son lieu de résidence et d'avoir des contacts avec la victime pendant un maximum de 28 jours. À la fin de l'année 2011, les tribunaux avaient rendu 232 ordonnances de ce type.

La violence domestique continue d'alimenter les débats en **Finlande**. Un homme ayant tué son ex-femme, son

fil de 13 ans et lui-même dans le sud de la Finlande en avril a remis à l'ordre du jour politique la législation sur les armes. Dans cette affaire, la police avait déjà confisqué les armes de l'auteur, mais les lui avait ensuite rendues après le retrait de la plainte par son ex-femme. Le Ministère finlandais des Affaires sociales et de la Santé a élaboré un plan d'action pour réduire la violence faite aux femmes, en dressant une liste des éléments à traiter. Le plan d'action prévoit que, dans des situations représentant une menace manifeste et immédiate de violence, la police devrait avoir le pouvoir non seulement de faire sortir l'auteur de la scène, mais aussi d'imposer une mesure d'éloignement temporaire<sup>50</sup>. Figurent au nombre des mesures proposées un examen complet de l'efficacité des mesures d'éloignement et la publication de lignes directrices destinées aux autorités (police, procureurs, services sociaux) sur l'utilisation des mesures d'éloignement<sup>51</sup>.

En **Estonie**, la décision d'interrompre une procédure pénale à l'encontre d'un homme d'affaires prospère inculpé de violences physiques répétées sur sa femme et son fils a déclenché une vaste polémique dans le public. Le procureur a demandé que les charges soient abandonnées pour défaut d'intérêt public impérieux, étant donné que l'affaire concernait de la violence intra-familiale et que la durée de la procédure avait dépassé les délais raisonnables<sup>52</sup>. Dans un autre domaine, les ONG indiquent que les mesures de protection manquent souvent d'efficacité. Une mesure d'éloignement existe dans le code de procédure pénale, mais il n'y a aucun moyen de la faire observer en cas de non-respect<sup>53</sup>.

Le Parlement en **Lituanie** a franchi une étape majeure le 26 mai, en adoptant la loi sur la protection contre la violence dans les relations proches<sup>54</sup>. La loi prévoit l'éloignement provisoire du domicile des auteurs ainsi qu'une ordonnance interdisant les contacts avec la victime. Le tribunal chargé de l'instruction doit décider de ces mesures de protection au plus tard 48 heures après le dépôt d'une plainte. Avant l'adoption de la loi, la violence dans la sphère privée était souvent considérée comme une affaire privée et les affaires faisaient donc uniquement l'objet de poursuites privées. La nouvelle loi dispose clairement que, dans les affaires de violence domestique, les poursuites relèvent de l'intérêt public, un changement qui devrait entraîner une hausse considérable du nombre d'affaires portées devant les tribunaux<sup>55</sup>.

46 Information communiquée par le gouvernement de Bulgarie en février 2012.

47 Bulgarian Gender Research Foundation (2011).

48 Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (2011).

49 Pour plus d'informations voir : Equality and Human Rights Commission, *How fair is Britain? The first Triennial Review*, disponible sur : [www.equalityhumanrights.com/key-projects/how-fair-is-britain/full-report-and-evidence-downloads](http://www.equalityhumanrights.com/key-projects/how-fair-is-britain/full-report-and-evidence-downloads).

50 Finlande, Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2011), p. 41.

51 *Ibid.*, p. 42.

52 Ratt (2011) ; Sulbi (2011) ; voir aussi : Estonie, Parlement de l'Estonie (*Riigikogu*) (2011).

53 Ces informations sont fondées sur une communication par courrier électronique avec *Järva Women's Shelter*.

54 Lituanie, Seimas (2011).

55 *Ibid.*

La **Pologne** a adopté en août une législation qui modifie plusieurs lois. Les changements permettent désormais d'éloigner un auteur présumé de son domicile, mais si la municipalité n'est pas en mesure de lui fournir une résidence provisoire<sup>56</sup>.

En **Allemagne**, le 1<sup>er</sup> décembre, le Parlement national (*Bundestag*) s'est prononcé à l'unanimité en faveur d'une loi établissant un numéro de téléphone d'urgence pour les femmes victimes de violence (*Hilfetelefongesetz*). La ligne d'assistance téléphonique fournira un soutien et des conseils à 700 femmes par jour et nécessitera des effectifs de 80 à 90 personnes. Ce service téléphonique sera disponible gratuitement 24 heures sur 24. Depuis janvier 2012, le projet de loi est soumis à la seconde chambre du parlement allemand (*Bundesrat*)<sup>57</sup>. La nouvelle loi devrait entrer en vigueur à la fin 2012.

#### Pratiques encourageantes

##### Signalement de cas d'urgence par téléphone portable afin d'accélérer la réaction des forces de police dans les affaires de violence domestique

En juillet 2011, l'association hongroise des droits des femmes (*Nők a Nőkért Együtt az Erőszak Ellen*, NANE) et la police de Budapest se sont jointes à Vodafone afin de lancer un programme pilote destiné à accélérer la réaction de la police dans les affaires de violence domestique. Le programme introduit une technologie de signalement d'urgence dans les téléphones portables. Un dispositif de la taille d'une boîte d'allumettes envoie un signal d'urgence en poussant sur un bouton et permet de localiser précisément la victime depuis le centre opérationnel de la police. NANE, qui est active dans l'aide aux femmes victimes de violence depuis 1994, a mis le programme au point et a formé la police.

Pour en savoir plus, voir : [www.nane.hu/english/index.html](http://www.nane.hu/english/index.html) et au niveau de l'UE : [www.wave-network.org/start.asp?ID=23527](http://www.wave-network.org/start.asp?ID=23527)

La loi **irlandaise** de 2011 sur le droit civil (dispositions diverses) (*Civil Law (Miscellaneous Provisions) Act 2011*), entrée en vigueur en août, modifie en profondeur la loi de 1996 sur la violence domestique. La loi de 2011 élargit la définition du « demandeur », en permettant à des particuliers de demander une protection lorsque, par exemple, ils ont un enfant avec l'agresseur présumé. Les demandeurs ne doivent plus vivre sous le même toit qu'un partenaire violent pour pouvoir demander

une protection. Le Ministre de la Justice a promis une nouvelle réforme de la loi sur la violence domestique, qui rendrait la législation plus exhaustive<sup>58</sup>.

#### 9.2.4. Médiation dans les affaires de violence domestique : respect des droits des victimes ?

En 2011, des débats ont eu lieu dans plusieurs États membres de l'UE, dont l'**Estonie**, la **Finlande**, la **Hongrie**, la **Lituanie** et **Malte**, qui tous remettaient en question l'adéquation et l'admissibilité d'une médiation entre auteur et victime dans les affaires de violence domestique. Les critiques soulignent, notamment, que les audiences devant un tribunal permettent, à l'inverse d'une médiation, une reconnaissance publique de l'acte criminel et de la victime.

Le Ministère de la Justice en **Estonie**, par exemple, a rapporté que, sur les 319 médiations intervenues dans des affaires au pénal en 2010, 60 % concernaient la violence domestique. Les organisations de défense des femmes s'inquiètent du fait que cette pratique ne tienne pas compte des particularités de la violence domestique, comme la vulnérabilité des victimes<sup>59</sup>.

En **Lituanie**, l'inclusion de la médiation dans la nouvelle loi sur la violence domestique a suscité une controverse. La commission parlementaire chargée des droits de l'homme a estimé que la médiation ne devrait pas s'appliquer aux cas de violence domestique ; la proposition autorisant la médiation dans ces cas a donc été rejetée<sup>60</sup>. À **Malte**, le directeur de la Fondation des services sociaux a demandé la révision de la loi sur la médiation, qui contraint les couples à passer par une médiation, même en cas d'acte de violence<sup>61</sup>.

La Convention d'Istanbul aborde la controverse autour de la médiation dans les cas de violence domestique et interdit toute forme de médiation obligatoire ou de résolution extrajudiciaire des différends dans les cas de violence conjugale et les cas concernant d'autres formes de violence couvertes par la Convention, telles que le harcèlement, le harcèlement sexuel, la violence sexuelle, le mariage forcé et les mutilations génitales féminines (article 48).

Saisie d'une question préjudicielle par une juridiction espagnole, la CJUE a clairement dit que la décision-cadre relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales n'empêche pas un État membre d'exclure la médiation dans les cas de violence domestique. Cette décision préjudicielle autorise une exception

56 Pologne, Loi sur la protection des droits des locataires, le parc immobilier municipal, le code civil et le code de procédure civile (2011).

57 Allemagne, Bundestag (2011b).

58 Irlande, Joint Oireachtas Committee on Justice (2011).

59 Ces informations sont fondées sur une communication par courrier électronique avec *Järva Women's Shelter*.

60 Lituanie, Comité sur les droits de l'homme (2011).

61 Calleja (2010).



à l'article 10 qui impose, dans des termes généraux, aux États membres de promouvoir la médiation dans les affaires pénales qu'ils jugent appropriées.

« L'article 10, paragraphe 1, de la décision-cadre 2001/220/JAI doit être interprété en ce sens qu'il permet aux États membres, eu égard à la catégorie particulière des délits commis dans le cadre familial, d'exclure le recours à la médiation dans les procédures pénales relatives à ces délits. »

CJUE, C-1/10, Gueye, arrêt du 15 septembre 2011

### 9.3. Droits des victimes de la traite des êtres humains et d'autres formes graves d'exploitation du travail

Dans l'ensemble de l'UE, la traite des êtres humains figure en tête de l'agenda politique en matière de justice pénale. Le nombre d'affaires portées devant les tribunaux reste néanmoins faible, ce qui prouve amplement les difficultés persistantes pour identifier les victimes et poursuivre les auteurs. Cette situation se reflète dans les conclusions du Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (Greta), qui a évalué la situation dans les dix premiers pays devenus parties à la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (entrée en vigueur en 2008). L'évaluation a couvert plusieurs États membres de l'UE, à savoir l'**Autriche**, la **Bulgarie**, **Chypre**, le **Danemark**, la **Roumanie**, la **Slovaquie** et la **Croatie**. Dans son rapport de septembre sur **Chypre**<sup>62</sup>, par exemple, le Greta se félicite des assurances données par les autorités affirmant que la traite des êtres humains est considérée comme une violation des droits de l'homme à Chypre. Il a toutefois relevé que, quatre ans après l'entrée en vigueur de la législation pertinente, aucune condamnation n'a été enregistrée pour ce délit. La première action civile engagée par une victime est toujours pendante. Les juridictions de **Croatie**<sup>63</sup> ont prononcé trois condamnations en 2010, six en 2009 et huit en 2008, selon le rapport sur la Croatie, tandis que les juridictions du **Danemark** ont prononcé 11 condamnations tant en 2010 qu'en 2009 contre sept en 2008, si l'on en croit le rapport sur le Danemark<sup>64</sup>.

Il ressort des rapports du Greta que la principale cause du manque d'efficacité des enquêtes et des poursuites

réside dans une prise en compte inadéquate des droits fondamentaux des victimes, qui peuvent se retrouver poursuivies pénalement en tant que migrants en situation irrégulière. Le rapport sur la **Slovaquie**<sup>65</sup>, par exemple, suggère que la définition d'une victimisation fondée sur les droits de l'homme contribuerait de façon significative à une application plus efficace de la convention contre la traite des êtres humains. Cela impliquerait d'identifier les victimes de la traite des êtres humains, d'introduire une période de récupération et de réflexion assortie de mesures de soutien et de protection afin de permettre aux victimes d'envisager la possibilité d'aider la police dans son enquête, ainsi que de fournir aux victimes une protection adéquate dans les procédures pénales.

L'avancée la plus importante au niveau de la législation de l'UE, a été l'adoption de la directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, que les États membres de l'UE doivent transposer avant le 6 avril 2013 (pour en savoir plus sur les droits de l'enfant, voir le Chapitre 4)<sup>66</sup>. La directive suit une approche axée sur les victimes et intègre la dimension de genre.

#### ACTIVITÉ DE LA FRA

##### Ensemble contre la traite des êtres humains

En octobre 2011, les directeurs de sept agences de l'UE, dont la FRA, se sont engagés à élaborer une approche à l'échelle de l'UE pour éradiquer la traite des êtres humains. La déclaration commune des directeurs des agences de l'UE chargées de la justice et des affaires intérieures affirme que les droits fondamentaux des victimes de la traite des êtres humains sont au cœur de la politique de l'UE dans ce domaine. Les efforts visant à lutter contre la traite des êtres humains devraient être déployés en partenariat avec les États membres et les institutions de l'UE ainsi que d'autres partenaires, comme les organisations de la société civile. Au programme de l'événement d'octobre figurait une discussion entre les directeurs des agences de l'UE, modérée par le coordinateur de la lutte contre la traite des êtres humains de l'UE.

Pour en savoir plus, voir : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/news\\_and\\_events/infocus11\\_1810\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/news_and_events/infocus11_1810_en.htm)

Le 14 décembre 2010, la Commission européenne a nommé un coordinateur de la lutte contre la traite des êtres humains, qui est chargé de veiller à la coordination et à la cohérence des politiques et des activités

62 Conseil de l'Europe, Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2011a).

63 Conseil de l'Europe, Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (Greta) (2011a).

64 Conseil de l'Europe, Greta (2011b).

65 Conseil de l'Europe, Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2011b).

66 Directive 2011/36/UE.

de l'UE en matière de lutte contre la traite des êtres humains et d'élaborer une orientation stratégique globale dans ce domaine. Un an plus tard, en décembre 2011, la Commission européenne a lancé son site internet sur la traite des êtres humains, qui contient des informations sur les politiques et la législation de l'UE, les développements au niveau des États membres de l'UE, des recommandations des groupes d'experts de l'UE et des publications provenant d'une grande variété de sources<sup>67</sup>.

## ACTIVITÉ DE LA FRA

### Les droits des migrants employés dans des travaux domestiques sont en danger

Dans son rapport sur les migrants en situation irrégulière employés dans le secteur du travail domestique: les défis en matière de droits fondamentaux pour l'Union Européenne et ses États Membres (*Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*), publié en 2011, la FRA a mis en évidence un secteur important d'exploitation extrême du travail : le travail domestique, où les femmes sont largement majoritaires. Le rapport montre que les droits des travailleurs domestiques migrants en situation irrégulière et leur accès à ces droits varient dans les dix pays étudiés. L'accès de ces migrants aux droits fondamentaux est, dans une large mesure, laissé à la discrétion de leurs employeurs. De ce fait, des questions liées à l'emploi qui peuvent sembler simples pour des travailleurs en situation régulière – congé et indemnités de maladie, préavis en cas de licenciement et versement d'indemnités de licenciement, par exemple – sont un luxe pour les migrants en situation irrégulière, qui n'en ont souvent pas les moyens.

Pour en savoir plus, voir : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2011/pub\\_domestic-workers\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_domestic-workers_en.htm)

Si, jusqu'à présent, les politiques relatives à la traite des êtres humains ont eu tendance à se centrer sur la traite à des fins d'exploitation sexuelle, récemment, davantage d'attention est accordée à d'autres types d'exploitation. L'**Autriche**, par exemple, a non seulement introduit l'objectif d'améliorer l'identification des victimes potentielles de l'exploitation du travail dans son deuxième plan d'action, mais elle fait également intervenir d'autres acteurs dans sa mise en œuvre,

comme les inspections du travail et les autorités fiscales<sup>68</sup>. Le Ministère fédéral autrichien du Travail, des Affaires sociales et de la Protection des consommateurs a mis sur pied des initiatives régionales en collaboration avec l'Institut autrichien des affaires internationales (oöip) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). En septembre, une table ronde régionale sur la traite des êtres humains aux fins de l'exploitation de leur travail, notamment la servitude domestique, a été organisée à Vienne<sup>69</sup>.

Le gouvernement du **Danemark** a organisé une audition parlementaire sur la traite des êtres humains en février, qui a été axée sur la traite à des fins d'exploitation du travail<sup>70</sup>. En réponse au rapport du Rapporteur national finlandais sur la traite des êtres humains, le parlement de **Finlande** a demandé au gouvernement de prendre des mesures pour lutter contre la traite à des fins d'exploitation du travail<sup>71</sup>.

Récemment, des projets de recherche se sont penchés sur l'exploitation du travail même en dehors de la traite des êtres humains. Un rapport qualitatif sur la traite des êtres humains aux fins de travail forcé et de l'exploitation de leur travail en Finlande, en Pologne et en Estonie (*Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia*) a souligné que la faible visibilité du travail forcé est en partie due à « la conviction que le travail forcé équivaut à asservir des personnes avec une arme et/ou des chaînes ou à les enfermer dans des ateliers clandestins ». En étudiant soigneusement l'environnement du travail forcé, le rapport démontre de manière convaincante comment des informations masquées peuvent être « déterrées » de sources existantes et combinées pour obtenir une vue d'ensemble du phénomène<sup>72</sup>. Le centre pour les droits des migrants (*Migrant Rights Centre*) en **Irlande** a publié un rapport aux résultats similaires sur la traite des êtres humains à des fins de travail forcé en Irlande et au Royaume-Uni, qui met en évidence les problèmes et les bonnes pratiques (*Trafficking for Forced Labour in Ireland and the United Kingdom: Issues and Emerging Good Practice*). Ce rapport a conclu que « des faiblesses considérables demeurent dans la lutte contre le travail forcé. [...] Les législateurs, les décideurs, les autorités chargées de la prévention de la criminalité et les praticiens ont désormais un nouvel enjeu à relever : élargir

67 Le site de la Commission européenne contre la traite des êtres humains peut être consulté à : <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action>.

68 Le second plan national d'action contre la traite des êtres humains préparé par le Groupe de travail pour la lutte contre la traite des êtres humains (*Task Force on Combating Human Trafficking*), couvrant la période de 2009 à 2011 est disponible sur : [www.bmeia.gv.at/fileadmin/user\\_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik\\_Zentrale/Menschenrechte/TFM\\_Aktionsplan\\_engl\\_V20091007\\_LAYOUT\\_FINAL.pdf](http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Menschenrechte/TFM_Aktionsplan_engl_V20091007_LAYOUT_FINAL.pdf).

69 Information communiquée par le Gouvernement autrichien par une note datant du 17 février 2012.

70 États-Unis, Department of State (2011).

71 Finlande (2010), Communication parlementaire 43/2010.

72 Jokinen et al. (2011), pp. 9-10.

le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains afin d'y intégrer les victimes du travail forcé et de leur offrir les mêmes droits et protections »<sup>73</sup>.

En **Allemagne**, il est clairement apparu plus difficile de protéger et d'aider des victimes de l'exploitation économique qui n'ont pas fait l'objet de la traite que celles qui en ont fait l'objet, du fait que les premières ne sont pas couvertes par les définitions en vigueur dans le cadre de la traite des personnes. Elles ne jouissent donc pas du même niveau d'aide ou de protection et n'ont pas droit à une indemnisation, même si les conséquences de leur exploitation peuvent être similaires à celles rencontrées par les personnes ayant fait l'objet de la traite des êtres humains. Le fait que l'attention du public et des politiques se portent sur certains types de criminalité entraîne pour corollaire le risque que les droits de certaines victimes soient davantage reconnus que ceux d'autres victimes. S'il est incontesté que les droits des victimes de la traite des êtres humains ou les droits des enfants victimes d'une exploitation sexuelle reçoivent toute l'attention qu'ils méritent, il n'en demeure pas moins que les victimes d'actes criminels tout aussi graves ne bénéficient pas de la même attention. Il en est ainsi, par exemple, des victimes de formes graves d'exploitation professionnelle qui n'ont pas fait l'objet de la traite des êtres humains.

Pour combler ces lacunes dans la protection, des instruments législatifs jouent un rôle majeur, notamment la directive prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier<sup>74</sup>, aussi appelée directive sanctions contre les employeurs. L'article 9 de cette directive dispose que les États membres de l'UE doivent veiller à ce que l'emploi illégal accompagné de conditions de travail particulièrement abusives constitue une infraction pénale. L'article 13 de la directive, intitulé « Facilitation des plaintes », précise que les États membres doivent définir les conditions dans lesquelles ils accordent des titres de séjour d'une durée limitée aux ressortissants de pays tiers. Il fait expressément référence à la directive du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains<sup>75</sup>. Les États membres devaient se conformer aux dispositions de la directive sanctions contre les employeurs avant le 20 juillet 2011. En juillet 2014, la Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne sur l'application de la directive.

À titre d'exemple, la **Slovénie** a pris des mesures législatives pour garantir la mise en œuvre de cet instrument.

Elle a modifié l'article 50 de la loi sur les étrangers pour tenir compte de la directive sanctions contre les employeurs, en étendant le niveau de la protection offerte aux victimes de la traite des êtres humains pour inclure les victimes du travail illégal. Des titres de séjour temporaire sont désormais délivrés pour la durée de la procédure pénale, mais pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois ni supérieure à un an. Le titre de séjour peut être prolongé jusqu'à la fin de la procédure pénale. De même, en transposant la directive sanctions contre l'employeur, la **République tchèque** a prévu des permis de séjour pour les victimes d'une exploitation professionnelle illégale dans la loi sur le séjour des étrangers dans le territoire de la République tchèque.

## 9.4. Droits des victimes de crimes motivés par des préjugés

Les crimes motivés par des préjugés sont souvent appelés « crimes de haine ». Il ressort des éléments factuels, que toute définition insistant sur la « haine » comme élément constitutif d'un « crime de haine » exclurait un pourcentage élevé de délits motivés par des préjugés<sup>76</sup>. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) montre clairement que les systèmes de justice pénale des États membres de l'UE sont tenus de démontrer quand un crime est motivé par un préjugé à l'égard de la victime. Comme l'a indiqué la section sur les « crimes racistes » du Chapitre 6, les condamnations pour crime raciste sont rares, voire inexistantes dans certains États membres.

### 9.4.1. Crimes racistes

La nécessité de renforcer la protection contre la violence à motivation raciale à l'égard de groupes vulnérables occupe une place élevée parmi les priorités des États membres de l'UE.

Cette préoccupation était au cœur de l'Examen périodique universel, lorsqu'il a procédé à une évaluation de la situation en **Hongrie** en mai. Parmi les recommandations de 14 États figurent : la formation et le renforcement des capacités des autorités répressives et judiciaires ; l'établissement de lignes directrices en vue de recenser et d'enquêter rapidement et efficacement sur les incidents racistes ; inciter les victimes à signaler les incidents à caractère raciste et mettre en place une protection contre les représailles quand elles le font ; et faire en sorte que les victimes de crimes racistes aient accès à une aide et à une protection, y compris

<sup>73</sup> Coghlan (2010), p. 3. ; Jokinen *et al.* (2011).

<sup>74</sup> Directive 2009/52/CE, p. 24.

<sup>75</sup> Directive 2004/81/CE, p. 19.

<sup>76</sup> Garland, J., Chakraborti, N. (2012), p. 40.

des conseils et une aide juridictionnelle. La Hongrie a accepté l'ensemble de ces recommandations<sup>77</sup>.

La **Belgique** a fait l'objet d'un examen au cours de la même période. Une fois encore, plusieurs États ont formulé des préoccupations à l'égard des crimes racistes, notamment en ce qui concerne les organisations et partis politiques qui incitent à la haine raciale. Il a été recommandé que la Belgique envisage la suppression du financement public de ces organisations<sup>78</sup>.

Le principal instrument législatif de l'UE pour protéger les droits des victimes de délits motivés par des attitudes discriminatoires est la décision-cadre du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal<sup>79</sup>. Cette décision-cadre oblige les États membres de l'UE à rendre punissables certaines formes de comportement incitant à la violence ou à la haine (article premier) et à faire en sorte que la motivation raciste et xénophobe soit considérée comme une circonstance aggravante (article 4). Les États membres de l'UE doivent se conformer à cette décision-cadre et notifier à la Commission européenne les mesures de transposition adoptées à compter du 28 novembre 2010. En février 2012, 23 États membres avaient notifié leurs mesures de transposition ; la **Belgique**, **l'Espagne**, **l'Estonie** et la **Grèce** ne l'avaient pas encore fait. Dès que tous les États membres auront déclaré leurs mesures, la Commission analysera la transposition de la décision-cadre et fera rapport en 2013. Sur la base de ce rapport, le Conseil de l'Union européenne aura jusqu'en novembre 2013 pour examiner la décision-cadre et sa mise en œuvre par les États membres.

Du point de vue des droits des victimes, la décision-cadre insiste sur la pénalisation des comportements discriminatoires. Pour le reste, elle aborde à peine les droits des victimes et méconnaît, par exemple, le droit à des services d'aide compétents ou à un traitement respectueux et compatissant d'un personnel qualifié, veillant à éviter toute victimisation secondaire. Seul l'article 8 de la décision-cadre peut être interprété comme une prise en compte des victimes, étant donné qu'il interdit que les enquêtes sur les actes ou les poursuites de leurs auteurs dépendent d'une déclaration de la victime de l'acte, une exception importante dans la mesure où les victimes s'abstiennent souvent de signaler des incidents à moins qu'elles ne soient encouragées et conseillées par des services d'aide aux victimes ou des forces de police qualifiés et fiables.

L'aide aux victimes exige une formation suffisante et un degré adéquat de spécialisation, ainsi que des règles

protégeant les victimes contre une victimisation secondaire. On observe des taux de signalement significativement inférieurs lorsque les délits motivés par des préjugés à l'égard de groupes ou de personnes vulnérables coïncident avec un faible degré de confiance des victimes dans la volonté ou la capacité de la justice pénale à effectivement enquêter, poursuivre et punir ces crimes. La réaction de la police, des procureurs et des juges permet donc non seulement de réaffirmer la condamnation du racisme et d'autres formes de discrimination par la société, mais aussi de développer et de maintenir la confiance des personnes ou des communautés défavorisées dans la capacité et la détermination des autorités à pleinement reconnaître leur statut de victime et à les rassurer sur la protection effective de leurs droits.

#### Pratiques encourageantes

##### Coopération entre la police locale et la communauté lesbienne, gay, bisexuelle et transgenre (LGBT)

La police de Stockholm a mis sur pied une unité spécialisée dans les crimes de haine, qui dispense une formation policière et sert de point de contact dans la coopération avec les groupes LGBT. L'une des tâches principales de l'unité consiste à faire en sorte que la police ne néglige pas un préjugé lorsqu'elle enquête sur des délits concernant des personnes LGBT. Ce modèle de coopération aurait renforcé la confiance du public dans la police.

Ce projet et d'autres ont été approuvés dans le cadre du projet européen de l'Association internationale des lesbiennes et des gays, intitulé « Collaborer avec la police et lutter contre les crimes de haine en Europe ». La conférence de clôture du projet s'est déroulée à La Haye en décembre.

Pour en savoir plus, voir : [www.ilga-europe.org/home/news/for\\_media/media\\_releases/closing\\_conference\\_hate\\_crime\\_2011](http://www.ilga-europe.org/home/news/for_media/media_releases/closing_conference_hate_crime_2011) et [www.polisen.se/en/Languages/Victims-of-Crime/Hate-crime-victims](http://www.polisen.se/en/Languages/Victims-of-Crime/Hate-crime-victims)

#### 9.4.2. Personnes LGBT victimes de crimes motivés par des préjugés

Lorsque la **Lettonie**, à l'instar de la Hongrie et de la Belgique, a fait l'objet d'un Examen périodique universel en mai, les États-Unis ont recommandé l'adoption de mesures législatives et administratives visant à reconnaître la violence fondée sur l'identité de genre ou l'orientation sexuelle comme un crime de haine. La Norvège a recommandé de modifier le droit pénal letton afin que les discours haineux à l'égard des LGBT soient reconnus, comme l'a fait le Brésil<sup>80</sup>.

77 Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011d).

78 Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011a).

79 Décision-cadre du Conseil 2008/913/JAI, JO 2008 L 328/55.

80 Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011e).



Bien que la décision-cadre sur les crimes de haine couvre uniquement la discrimination à caractère raciste et xénophobe, de nombreux États membres ont élargi les définitions du droit pénal pour couvrir d'autres caractéristiques protégées.

S'agissant des définitions de l'incitation à la violence ou à la haine, certains États membres de l'UE, comme le **Danemark**, l'**Irlande**, le **Royaume-Uni** et la **Suède**, ont introduit des définitions qui couvrent l'orientation sexuelle. La Croatie a fait de même. Plusieurs autres États membres de l'UE – **Autriche**, **Belgique**, **Espagne**, **Estonie**, **Finlande**, **Lituanie**, **Luxembourg**, **Pays-Bas**, **Portugal**, **Roumanie** et **Slovénie** – ont adopté des définitions qui couvrent un éventail encore plus large de motifs protégés, preuve que la majorité des États membres reconnaît certaines formes de « discours de haine » en plus du racisme et de la xénophobie.

Cette tendance à introduire un nombre accru de caractéristiques dans les dispositions du droit pénal qui protègent les individus contre des formes graves de discrimination, et en particulier contre la violence motivée par les préjugés, correspond à un consensus politique et à des critères juridiques nouveaux. L'illustration la plus évidente est la protection des groupes et des personnes LGBT. Dans des résolutions récentes, le Parlement européen a demandé aux États membres de l'UE d'assurer la protection des personnes LGBT contre les discours et la violence homophobes. Dans ces résolutions, le Parlement a également invité la Commission européenne à lutter contre l'homophobie en proposant une législation similaire à la décision-cadre du Conseil sur le racisme<sup>81</sup>. En décembre, le Parlement a adopté une résolution relative à la candidature de la **Croatie** à l'UE. Cette résolution exprime de vives préoccupations au sujet de la violence dont ont été victimes les participants à la marche des fiertés LGBT à Split en juin et de l'incapacité des autorités croates à protéger les participants. La résolution demande instamment à la Croatie de traiter avec fermeté les affaires de crimes de haine à l'encontre des minorités LGBT<sup>82</sup>.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié en 2011 un rapport intitulé *La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe*, qui examine en détail la violence à l'égard des personnes LGBT et la législation destinée à combattre cette violence. Il conclut que la violence à l'égard des personnes LGBT est rarement traitée de façon spécifique dans la législation nationale. Cela contribue à un climat où des incidents motivés par des préjugés se produisent sans déclencher une forte condamnation publique. Les États membres de l'UE doivent donc multiplier leurs efforts pour lutter

contre la haine à l'égard des personnes LGBT (pour plus d'informations sur la discrimination à l'égard des personnes LGBT, voir le Chapitre 5 sur l'égalité et la non-discrimination)<sup>83</sup>.

## ACTIVITÉ DE LA FRA

### Enquêtes à grande échelle sur la victimisation des personnes LGBT et des personnes juives

Les rapports de la FRA n'ont eu de cesse d'indiquer les limitations de l'accès des victimes à la justice dues au nombre peu élevé de victimes qui connaissent leurs droits, ont confiance dans la justice et sont suffisamment soutenues et encouragées pour signaler un incident<sup>84</sup>. Pour obtenir un tableau plus complet de la situation, la FRA va réaliser deux enquêtes de grande envergure sur la discrimination et la victimisation des personnes LGBT et des personnes juives. « L'Enquête de l'Union européenne sur la discrimination et la victimisation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres » répond à une demande formulée en 2007 par le Parlement européen. Les rapports publiés par la FRA dans ce domaine ont mis en évidence l'absence grave de données fiables et comparables sur la discrimination à l'égard des personnes LGBT et leur victimisation. L'enquête s'appuiera sur les recherches précédemment menées par la FRA concernant la violence à l'égard des personnes LGBT et de leur droit d'être protégées<sup>85</sup>. « L'Enquête de la FRA sur la discrimination et les crimes haineux envers les personnes juives » recueillera des données comparables sur les expériences, les perceptions et les points de vue des personnes qui s'identifient comme juives dans neuf États membres. Cette enquête aidera également les décideurs à lutter contre la criminalité motivée par des préjugés.

## Perspectives

La ratification rapide par les États membres de l'UE de la Convention du Conseil de l'Europe dite d'Istanbul, sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, constituerait une étape importante pour relever les défis associés à la lutte contre les violences envers les femmes, notamment les violences domestiques.

La ratification de cette convention nécessite que les États membres de l'UE adoptent une législation pour garantir une protection efficace et immédiate des

81 Parlement européen (2006a), (2006b), (2007) et (2009).

82 Parlement européen (2011b), points 14 et 15.

83 Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme (2011), p. 124.

84 FRA (2010), pp. 71-74 ; et FRA (2009), pp. 43-45.

85 FRA (2011) ; voir le Chapitre 2 pour un résumé.

femmes contre la victimisation répétée. De nombreux États membres de l'UE manquent par exemple actuellement d'une définition adéquate du harcèlement, ce qui est nécessaire pour lutter efficacement contre celui-ci, comme l'indique l'article 34 de la Convention.

La directive contre la traite des êtres humains, qui doit être transposée dans les législations nationales avant le 6 avril 2013, devrait améliorer la situation des victimes du travail forcé et de formes graves d'exploitation de la main-d'œuvre, alors que la directive prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs devrait améliorer la situation des personnes victimes de conditions de travail difficiles.

La pertinence politique des crimes haineux et la jurisprudence associée confrontent les législateurs à des défis au niveau européen et au niveau des États membres. Les différences entre les États membres au niveau du champ d'action des dispositions du droit pénal devraient rester importantes, malgré les obligations communes dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme de mettre en évidence l'aspect haineux des crimes lors des procédures pénales.

Des mesures juridiques et pratiques devront être prises pour encourager les victimes à se signaler aux autorités et à faire confiance à ces autorités. Les personnes et les groupes menacés de victimisation doivent être persuadés que les autorités sont en mesure de réagir aux plaintes des victimes de manière respectueuse et professionnelle. Sans cela, il restera difficile de combler le fossé entre ce qui est puni par la loi et ce qui fait l'objet d'une enquête et de poursuites dans la pratique.

La future directive établissant des normes minimales sur les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, qui remplacera la décision-cadre du Conseil existant sur le statut des victimes dans les procédures pénales, devrait générer d'importants progrès au niveau de l'UE, favorisant ainsi des évolutions juridiques sur la participation des victimes dans les procédures pénales au niveau des États membres.





## Références

- Aa, S. van der et al. (2009), *Project victims in Europe – Implementation of the EU Framework Decision on the standing of victims in the criminal proceedings in the Member States of the European Union*, Lisbonne.
- Allemagne, Bundestag (2011a), Plenarprotokoll 17/139, Commission de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse (*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*), « Familienausschuss will Hilfetelefon für weibliche Gewaltopfer einrichten », communiqué de presse, 30 novembre 2011.
- Allemagne, Bundestag (2011b), Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung und zum Betrieb eines bundesweiten Hilfetelefonen, Gewalt gegen Frauen, Drucksache 17/7238, 29 septembre 2011.
- Allemagne, Cour fédérale des affaires sociales (*Bundessozialgericht*) (2011), B 9 VG 2/10 R, 7 avril 2011.
- Bulgarian Gender Research Foundation (2011), *Questions and comments on the replies from the government of Bulgaria to the list of issues (CCPR/C/BGR/Q/3) to be taken into connection with the comments to the second periodic report of Bulgaria (CCPR/C/BGR/3)*.
- Calleja, C. (2010), « One in four women abused: Domestic violence prevalent all over the island », *TimesofMalta.com*, 4 décembre 2010.
- Coghlan, D. (2010), *Trafficking for Forced Labour in Ireland and the United Kingdom: Issues and Emerging Good Practice*, Migrants Rights Centre of Ireland, Dublin, décembre 2010.
- Commission européenne (2009), Rapport de la Commission fondé sur l'article 18 de la décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2001/220/JAI), SEC(2009) 476, Bruxelles, 20 avril 2009.
- Commission européenne (2011a), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et Social européen et au Comité des régions – Renforcer les droits des victimes dans l'Union européenne*, COM(2011) 274 final, Bruxelles, 18 mai 2011.
- Commission européenne (2011b), *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité*, COM(2011) 275 final – COD 2011/0129, Bruxelles, 18 mai 2011.
- Commission européenne (2011c) *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile*, COM(2011) 276 final, Bruxelles, 18 mai 2011.
- Commission européenne (2011d) *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et Social européen et au Comité des régions – Vers une politique de l'UE en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'UE au moyen du droit pénal*, COM(2011) 573 final, Bruxelles, 20 septembre 2011.
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, Strasbourg, 31 mars 2010.
- Conseil de l'Europe, Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2011a), Recommandation sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par Chypre, adoptée lors de la 6<sup>e</sup> réunion du Comité des Parties (GRETA CP(2011)2, 2011), 26 septembre 2011.
- Conseil de l'Europe, Comité des Parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (2011b), Recommandation sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la République slovaque, adoptée lors de la 6<sup>e</sup> réunion du Comité des Parties (GRETA CP(2011)3, 2011), 26 septembre 2011.
- Conseil de l'Europe, Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (« Convention d'Istanbul »), STCE n° 210, 11 mars 2011.
- Conseil de l'Europe, Greta (2011b), *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par le Danemark*, publié le 20 décembre 2011.
- Conseil de l'Europe, Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (Greta) (2011a), *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Croatie*, publié le 30 novembre 2011.
- Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme (2011), *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe*, Strasbourg, septembre 2011.
- Conseil de l'Union européenne (2010), « Council conclusions on improving prevention to tackle violence against women and care to its victims within the scope of law enforcement », 3010<sup>e</sup> session du Conseil des Affaires générales, Luxembourg, 26 avril 2010.

Conseil de l'Union européenne (2011a), *Initiative du Royaume de Belgique, de la République de Bulgarie, de la République d'Estonie, du Royaume d'Espagne, de la République française, de la République italienne, de la République de Hongrie, de la République de Pologne, de la République portugaise, de la Roumanie, de la République de Finlande et du Royaume de Suède, en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative à la décision de protection européenne*, 2010/0802 (COD) 14471/11, Bruxelles, 27 septembre 2011.

Conseil de l'Union européenne (2011b), Résolution du Conseil du 10 juin 2011 relative à la feuille de route visant à renforcer les droits et la protection des victimes, en particulier dans le cadre des procédures pénales, JO 2011 C 187.

Conseil de l'Union européenne (2011c), Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (2011-2020) – Conclusions du Conseil, Bruxelles, 8 mars 2011, disponible sur : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/sto7/sto7370.fr11.pdf>.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), Affaire C-186/87, *Ian William Cowan c. Trésor public*, 2 février 1989.

Croatie, Bureau pour les droits de l'homme (*Ured za ljudska prava*) (2010), *Projet de rapport intermédiaire sur la mise en œuvre de programmes nationaux visant à protéger et promouvoir les droits de l'homme dans la République de Croatie de 2008 à 2011 (Nacrt srednjoročnog izvješća o provedbi Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava u RH od 2008. do 2011. Godine)*, 10 novembre 2010.

Croatie, Loi relative à la procédure pénale (*Zakon o kaznenom postupku*) (2008), n° 152/08, 76/09, telle que modifiée par la loi sur les amendements de la loi relative à la procédure pénale (*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku*), Gazette Officielle (Narodne novine) n° 80/11, 121/11.

Danemark (2011), Loi sur la notification de victimes de crimes n° 412 du 9 mai 2011 (*Lov om ændring af retsplejeloven og lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser [Underretning ved udgang og løsladelse m.v. og udvidelse af fristen for politianmeldelse ved erstatning fra staten til ofre for forbrydelser]*), 9 mai 2011.

Décision-cadre du Conseil 2001/220/JAI du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, JO 2001 L 82.

Décision-cadre du Conseil 2008/913/JAI du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, JO 2008 L 328/55.

Der Spiegel (2011), *Polizei analysiert Dutzende "Ehremord"-Fälle*, 2 août 2011, disponible sur : [www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,777856,00.html](http://www.spiegel.de/panorama/justiz/0,1518,777856,00.html).

Directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, JO 2004 L 261.

Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, JO 2004 L 261.

Directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO 2009 L 168.

Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, JO 2011 L 101.

Estonie, Parlement de l'Estonie (*Riigikogu*) (2011), *XII Riigikogu stenogramm*, I instungjärk, 6 juin 2011.

États-Unis, *Department of State* (2011), *Trafficking in Persons Report – Denmark*, disponible sur : [www.unhcr.org/refworld/docid/4e12ee8337.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e12ee8337.html).

Finlande (2010), Communication parlementaire 43/2010 (*Eduskunnan kirjelmä 43/2010 / Riksdagens skrivelse 43/2010*), 1<sup>er</sup> février 2010.

Finlande, Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2011), *Plan d'action pour lutter contre la violence faite aux femmes*, 1<sup>er</sup> septembre 2011.

FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2009), *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II – The Social Situation*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

FRA (2010), *EU-MIDIS : Rapport sur les principaux résultats*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011), *Homophobie, transphobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les États membres de l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications.

France (2010), Loi n° 2010-769 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, 9 juillet 2010.



France, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république (2011) *Rapport d'information n° 3319, mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice*, 6 avril 2011.

France, Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale (2011) *Plan interministériel de lutte contre la violence faite aux femmes 2011/2013*, 14 avril 2011.

Fsadni, M. et al. (2011), *A nationwide research study on the prevalence of domestic violence against women in Malta and its impact on their employment prospects*, Floriana, Valletta, Commission on Domestic Violence, janvier 2011.

Garland, J., Chakraborti, N. (2012), « Divided by a common concept? Assessing the implications of different conceptualizations of hate crime in the European Union », *European Journal of Criminology*, 2012 9(1), 38-51.

Irlande, Department of the Taoiseach (2011), Programme for Government 2011-2016, 11 mars 2011.

Irlande, Joint Oireachtas Committee on Justice (2011), Oral hearing on domestic violence, 5 octobre 2011.

Jokinen, A., Ollus, N. et Aromaa, K. (éds.) (2011), *Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia*, Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance affilié à l'Organisation des Nations Unies (*European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations* (HEUNI)), HEUNI Publication Series, n° 68, Helsinki, 2011.

Kildarestreet.com (2011), *Dáil debates order of business: Eamon Gilmore*, 29 septembre 2011.

Laiviera, R. (2011), « Tackling scourge of domestic violence », *TimesofMalta.com*, 31 octobre 2011.

Lituanie, Comité des droits de l'homme (2011), *Comité parlementaire des droits de l'homme sur les propositions des membres du Parlement concernant la loi sur la violence dans sphère privée (Seimo Žmogaus teisių komitetas narių siūlymai dėl Smurto artimoje aplinkoje įstatymo)*, n° 112-P-17.

Lituanie, Seimas (2011), Loi sur la protection contre la violence dans la sphère privée (*Lietuvos Respublikos apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymas*), n° XI-1425, 26 mai 2011.

Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (2011), *Views on the Communication n°20/2008*, 17 août 2011.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011a), *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Belgique*, 11 juillet 2011.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011b), *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Danemark*, 11 juillet 2011.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011c), *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Danemark – Additif – Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements exprimés et réponses de l'État partie*, 13 septembre 2011.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011d), *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Hongrie*, 11 juillet 2011.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011e), *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Lettonie*, 11 juillet 2011.

Nations Unies, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), 18 décembre 1979.

Oberwittler, D., Kassel J. (2011) « Ehrbezogene Tötungsdelikte in Familien und Partnerschaften zwischen 1996 und 2005 – Eine Untersuchung auf der Basis von Prozessakten », *Polizei + Forschung*, vol. 42.

Parlement européen (2006a), Résolution du Parlement européen sur l'homophobie en Europe du 18 janvier 2006, P6\_TA(2006)0018, Strasbourg.

Parlement européen (2006b), Résolution du Parlement européen sur la montée des violences racistes et homophobes en Europe du 15 juin 2006, P6\_TA(2006)0273, Strasbourg.

Parlement européen (2007), Résolution du Parlement européen du 26 avril 2007 sur l'homophobie en Europe, P6\_TA(2007)0167, Strasbourg.

Parlement européen (2009), Résolution du Parlement européen du 14 janvier 2009 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne 2004-2008, P6\_TA(2009)0019, Strasbourg.

Parlement européen (2011a), Résolution du Parlement européen du 5 avril 2011 sur les priorités et la définition d'un nouveau cadre politique de l'Union en matière de lutte contre la violence à l'encontre des femmes, P7\_TA-PROV(2011)0127, Strasbourg.

Parlement européen (2011b), Résolution du Parlement européen du 1<sup>er</sup> décembre 2011 sur la demande d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne, P7\_TA-PROV(2011)0539, Bruxelles.

Pays-Bas (2011), Loi du 6 juin 2011 modifiant la loi sur les fonds d'indemnisation relative aux infractions pénales (*Wet van 6 juni 2011 tot aanpassing van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in verband met uitbreiding van de categorieën van personen die recht*

*hebben op een uitkering uit het fonds en verruiming van de gevallen waarin men aanspraak kan maken op een dergelijke uitkering, aanpassing aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en enkele andere aanpassingen*), Parliamentary Documents I, 32363, Stb 2011, 276, 6 juin 2011.

Pays-Bas, Ministère de la Sécurité et de la Justice (2010), « Uitbreiding rechten slachtoffers in strafproces vanaf 1 januari », communiqué de presse, 27 décembre 2010.

Pemberton, A., Rasquete C. (2009), « Project Victims in Europe – Preliminary results of the assessment of the implementation of the Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings in the 27 Member States », *Project Victims in Europe, VinE conference papers*, p. 6-16, disponible sur : [http://www.apav.pt/vine/images/VinE\\_papers.pdf](http://www.apav.pt/vine/images/VinE_papers.pdf).

Pologne (2011), Loi sur la protection des droits des locataires, le parc immobilier municipal, le code civil et le code de procédure civile (*Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego*), Dz. U. 2011, n° 224, poz. 1342, 31 août 2011.

Portugal, Conseil des ministres (2010), Resolution 100/2010 on IV Plano Nacional contra la Violencia Doméstica 2011-2013, 17 décembre 2010.

Ratt, K. (ed.) (2011) « Sotsioloog: riigi suhtumine koduvägivalda on ajas tagasi läinud », *Postimees*, 28 avril 2011.

Safe Ireland (2011a), *And just another day – A national one day count of women and children accessing Safe Ireland domestic violence services*, 4 novembre 2011.

Safe Ireland (2011b), *Annual Domestic Violence Services National Statistics 2010*, 28 septembre 2011.

Sulbi, R. (2011), « Kohus lopetas Kuldmäe perevägivalda süüasja », *Postimees*, 26 avril 2011.

Vaikų linija (2011), « Vilniuje gali nelikti emocinës pagalbos vaikams ir paaugliams tarnybos », communiqué de presse, 17 mai 2011.

Van Dijk, J. (2011), « Trends in victim policies in the Netherlands, 1980-2010 », présentation donnée lors de la conférence internationale sur la protection des victimes dans l'UE « Protecting Victims in the EU – The Road ahead », Budapest, 23 mars 2011, disponible sur : <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/budapest2011-JvanDijk.pdf>.



## ONU et CdE

Janvier

Février

Mars

7 avril – Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, aussi appelée « Convention d'Istanbul »

Avril

11 mai – La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, aussi appelée « Convention d'Istanbul » est ouverte à signature et est signée le même jour par 11 états membres

Mai

Juin

Juillet

Août

12 septembre – Le groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe publie son premier rapport

Septembre

Octobre

Novembre

Décembre

## UE

Janvier

Février

Mars

5 avril – Le Parlement européen adopte une résolution sur les priorités et la définition d'un nouveau cadre politique de l'Union en matière de lutte contre la violence à l'encontre des femmes

15 avril – Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne adoptent une directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil

Avril

18 mai – La Commission européenne publie un paquet législatif visant à renforcer les droits des victimes dans l'Union européenne

Mai

10 juin – Le Conseil de l'Union européenne adopte une résolution concernant la feuille de route pour le renforcement des droits et de la protection des victimes, en particulier dans le cadre de procédures pénales

Juin

Juillet

Août

Septembre

Octobre

Novembre

13 décembre – Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne adoptent la directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie, abrogeant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil

13 décembre – Le Parlement européen adopte la directive relative à la décision de protection européenne

Décembre

