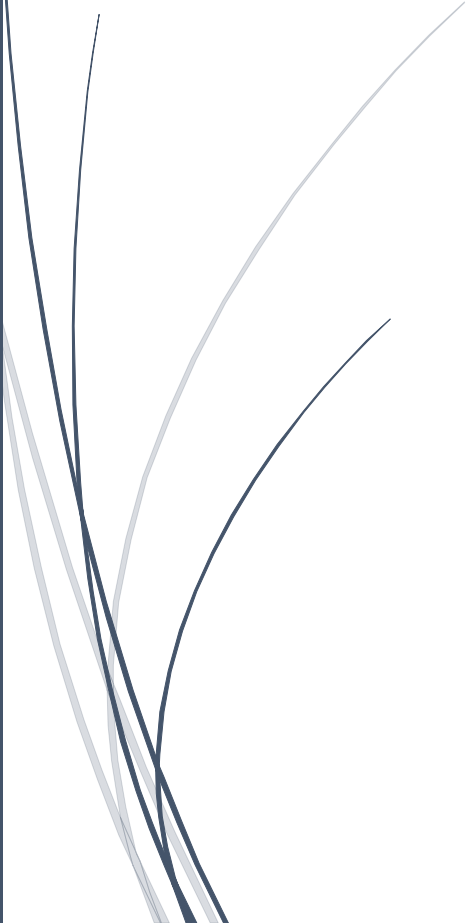


A dark blue vertical bar runs down the left side of the page. A blue arrow points to the right from this bar, containing the date.

16/02/2026

Rapport de la mission de préfiguration sur la structuration de la prise en charge des usagers et de l'aide aux victimes au sein du ministère de la Justice

Several thin, curved lines in shades of blue and grey originate from the bottom left and sweep upwards and to the right.

Olivier CARACOTCH et Marie GROSSET

« J'étais toujours indigné par l'indifférence bureaucratique de l'institution judiciaire à la condition douloureuse des victimes : attentes interminables dans les couloirs d'instruction, absence de tout service d'accueil. Elles paraissaient perdues dans ces lieux hostiles »

Robert BADINTER, Les épines et les roses

« Le progrès peut venir d'une amélioration de la technique ; il peut également naître d'une nouvelle sensibilité qui renouvelle les règles de l'art. (...) en chaussant les lunettes de l'utilisateur afin de procéder à leur analyse (des politiques publiques) et d'en tirer des recommandations de méthodes pour améliorer l'action publique et revenir à ses fondamentaux. »

D.Tabuteau, « L'utilisateur du premier au dernier kilomètre ».

Avant-propos, étude annuelle du Conseil d'Etat 2023

Par lettres de mission des 17 octobre et 04 novembre 2025, monsieur le garde des Sceaux, ministre de la Justice, nous a confié une mission de préfiguration sur la structuration de la prise en charge des usagers et de l'aide aux victimes au sein du ministère de la Justice. Cette mission a été éclairée par l'annonce, faite par le garde des Sceaux à l'occasion d'un discours du 3 décembre 2025, de la création d'une direction des usagers et des victimes.

Pour mener à bien ces travaux, nous nous sommes astreints à dresser un état des lieux de l'existant en nous appuyant sur les rapports récents déjà établis sur les questions relatives à l'aide aux victimes, la prise en compte et les attentes des usagers et justiciables, la politique de l'amiable, mais également en consultant largement au sein du ministère et en dehors (Cf. liste des auditions menées en annexe).

Il a été procédé à plus d'une quarantaine d'auditions et à certains déplacements en juridiction et points Justice, menés avec la volonté de percevoir au mieux les attentes des usagers et des partenaires du ministère de la Justice, de s'inspirer de ce qui a pu être mis en place dans d'autres administrations et organismes publics et d'être à l'écoute des directions du ministère pour veiller à ne pas déstabiliser des organisations ou des équipes investies et aux compétences métiers indissociables.

Synthèse :	6
Propos introductifs	11
<i>Analyse de l'existant</i>	11
<i>Ecueils à éviter</i>	11
<i>Une occasion d'interroger l'ensemble de l'écosystème judiciaire sous le prisme du citoyen-justiciable</i>	12
<i>Les attentes des citoyens et des justiciables sur le terrain</i>	14
Première partie : La situation actuelle	15
<i>Des actions réelles mais dont l'éparpillement diminue fortement l'efficacité</i>	15
1-L'aide aux victimes :	15
a) L'organisation actuelle au sein du ministère de la Justice.....	16
b) Les autres acteurs incontournables.....	18
c) Analyse du dispositif actuel	20
2-L'accès au droit et l'aide juridictionnelle :.....	23
a) L'organisation actuelle.....	23
b) Analyse du dispositif actuel	24
3-L'amiable	25
a) L'organisation actuelle.....	25
b) Analyse du dispositif actuel	26
4-L'écoute et la prise en compte des usagers	27
a) L'organisation actuelle.....	27
b) Analyse du dispositif actuel	30
<i>Éléments conclusifs sur l'organisation actuelle et les besoins auxquels il faut répondre :</i>	32
Deuxième partie : Présentation de la nouvelle direction des usagers et des victimes (DUV)	34
<i>Remarques préliminaires</i>	34
<i>Équilibre global et philosophie de la nouvelle direction</i>	34
<i>I La sous-direction de l'aide aux victimes (DAV)</i>	36
<i>Une refondation de la politique d'aide aux victimes autour d'un dispositif ascendant et coordonné</i>	36
1-Le bureau de l'identification des besoins des victimes (BIBV).....	37
a) Offrir un interlocuteur dédié et un lieu d'écoute aux victimes.....	37

b) Promouvoir une vision proactive et prospective des besoins des victimes	38
c) Synthétiser les retours d'expériences pour améliorer les prises en charge et associer les victimes à l'élaboration des politiques publiques	39
2-Le bureau de la coordination des politiques publiques d'aide aux victimes (BCPP).....	39
a) Assurer la coordination des politiques publiques au niveau central	40
b) Être l'interlocuteur principal de l'ensemble des acteurs centraux, associatifs et ministériels.....	40
c) Améliorer les dispositifs d'indemnisation des victimes et l'expertise relative à leurs préjudices	41
d) Evaluer la pertinence des politiques publiques en lien avec le service d'évaluation du SG et l'inspection des services judiciaires.	41
e) Assurer le suivi de l'ensemble des applicatifs numériques en lien avec la cellule numérique	41
f) Promouvoir cette politique publique au niveau international	42
3-Le bureau de soutien des politiques territoriales d'aide aux victimes (BSPT)....	42
a) Soutenir les politiques d'aide aux victimes de terrain	42
b) Evaluer la qualité des dispositifs locaux	43
c) Moderniser le suivi des associations d'aide aux victimes	43
d) Promouvoir la Justice restaurative	43
e) Assurer le suivi de l'application locale de la circulaire du GDS et veiller à ce que les juridictions s'approprient les sujets.	44
f) Promouvoir et construire des formations interministérielles pour les personnels chargés d'accompagner les victimes (annonce de décès etc.)	44
II/ La sous-direction de l'accès au droit et des usagers (DADU)	44
Quatre bureaux pour répondre aux quatre missions de la sous-direction.....	44
1-Le bureau de l'accès au droit et à la Justice (BADJ)	46
a) Instaurer une politique transverse de l'accès au droit et de l'accueil du justiciable	46
b) Moderniser et améliorer la politique de l'accès au droit	47
c) Promouvoir l'amiable pré-judiciaire et assurer avec dynamisme le secrétariat du Conseil national de la médiation.....	47
d) Lutter contre le non-recours.....	48
e) Améliorer l'accueil multicanal des usagers (accueil physique, mail et téléphonique).....	48

f) Assurer le suivi des applicatifs et des portails en lien avec le SG	49
2-Le bureau de l'amélioration du parcours de l'utilisateur (BAPU)	49
a) Evaluer les besoins et les irritants.....	50
b) Identifier les actions à mener et les priorités pour améliorer la qualité du service public de la Justice	50
c) Assurer le suivi et la mise en œuvre de ces actions en procédant à leurs évaluations	51
d) Eclairer et « instruire » l'utilisateur	51
3-Le bureau national de l'aide juridictionnelle (BNAJ)	51
a) Assurer la pérennité du dispositif de l'AJ	52
b) Déployer la politique de l'accès au droit et de la promotion de l'amiable grâce à l'AJ.....	52
c) Améliorer l'attractivité des bureaux d'aide juridictionnelle dans les juridictions	52
4-Le bureau des partenaires de la Justice (BPJ)	53
a) Offrir un interlocuteur à tous les partenaires de la Justice.....	53
b) Identifier les besoins et y répondre en lien avec les directions métiers.....	54
Troisième partie : Le médiateur chargé des relations avec l'utilisateur (MCRU)	54
Avantages et risques du MCRU	54
Les écueils à éviter	56
1- <i>Une structure ad hoc, travaillant en réseau et présentant de fortes garanties d'indépendance</i>	<i>57</i>
2- <i>Les conditions de recevabilité et le champ d'intervention</i>	<i>58</i>
3- <i>Conditions de réalisation de la médiation et suites données</i>	<i>59</i>
Conclusions	60
ANNEXES	61
1- <i>Liste des auditions menées</i>	<i>61</i>
2- <i>Feuille de route de la direction des usagers et des victimes.....</i>	<i>64</i>
3- <i>Proposition d'organigramme.....</i>	<i>55</i>

Synthèse :

Considérée par les Français comme un service public peu performant voire dysfonctionnel en raison des délais de jugement, de l'incompréhension du jargon utilisé, du coût qu'il représente pour les personnes concernées qui sont rarement demandeuses de fouler le sol d'un palais de Justice, la Justice est mal aimée. L'usager, bien qu'au centre de l'institution puisque la Justice est rendue, au nom du peuple français, au profit des justiciables et pour assurer une certaine concorde sociale, a le sentiment de n'être pas toujours au cœur des préoccupations des professionnels du droit, happés par leurs tâches toujours plus nombreuses et concentrés à maintenir à niveau un service public en difficulté depuis des décennies. Cette situation est mal vécue par les usagers et par les professionnels eux-mêmes qui sont insatisfaits du travail accompli.

Par ailleurs, si les actions réalisées en faveur des victimes se sont considérablement développées ces dernières décennies en raison des nombreux événements dramatiques subis par les Français et d'une volonté politique forte de lutter contre les violences intrafamiliales, la politique actuelle de l'aide aux victimes souffre d'un éparpillement des acteurs et d'un manque de coordination. Dispersée, l'organisation contemporaine ne semble pas suffisamment armée pour répondre à tous les défis actuels et futurs de l'aide aux victimes (catastrophes naturelles, vieillissement de la population, nouveaux dangers liés aux usagers numériques, narcobanditisme etc.)

A la demande du garde des Sceaux, la mission s'est attachée à examiner les atouts et les faiblesses des politiques et actions menées actuellement dans le champ de l'aide aux victimes et de la prise en compte de l'usager (**première partie**) pour préconiser ensuite le schéma d'une nouvelle direction visant à améliorer le service public de la Justice (**deuxième partie**). Des développements sont ensuite consacrés à l'instauration du médiateur annoncé par le garde des Sceaux (**troisième partie**).

Eclairée par de très nombreuses auditions significatives, des lectures de rapports et quelques déplacements sur le terrain, la mission est parvenue aux constats suivants :

S'agissant de la **politique d'aide aux victimes**, et à l'instar du rapport de Mme Caubel, la mission est parvenue à la conclusion que les politiques publiques en faveur des **victimes** tant au niveau interministériel que ministériel manquent de coordination, de pilotage et donc de force. Le découpage actuel entre le SADJAV et la DIAV semble peu opérationnel et ne permet pas de juguler une prolifération d'actions légitimes mais éparpillées de la part de l'ensemble des ministères intéressés. Le ministère de la Justice gagnerait à rendre plus visibles et plus ambitieuses les actions menées au profit des victimes, en ayant pour objectif de soutenir la mise en place d'un nouveau plan interministériel d'aide aux victimes. Tous les acteurs auditionnés aspirent à voir les interlocuteurs unifiés et coordonnés et à ce qu'existe une administration spécialisée

sur ce sujet qui dispose de leviers puissants, non cantonnée au financement des associations d'aide aux victimes, qui participe à la définition des enjeux stratégiques, à leur coordination et au pilotage en lien avec le réseau associatif et les autres acteurs de cette politique publique cruciale.

S'agissant des **usagers**, on pourrait dire de façon triviale qu'ils sont à la fois *toujours* et *jamais* pris en compte par l'institution judiciaire. *Toujours* car la Justice est rendue pour les justiciables à titre individuel et collectif et que l'ensemble de l'institution judiciaire s'évertue à améliorer la qualité de la Justice à cette fin. *Jamais* car la prise en compte de l'usager se fait de façon disséminée, quasi invisible et partielle. Par exemple, si de nombreuses initiatives ont été prises pour améliorer l'accueil des justiciables par les SAUJ et accroître l'accessibilité aux informations à travers des sites ou applicatifs, le suivi et l'évaluation des dispositifs d'accompagnement au numérique manquent et les fonctions d'accueil dans les SAUJ ne sont pas suffisamment attractives. Les informations sur les sites ne sont plus toujours à jour et le suivi est souvent complexe. Au sein de l'institution, ils ne disposent d'aucun espace d'écoute et d'explication permettant de signaler des dysfonctionnements problématiques. Chaque direction estime que les usagers sont au cœur de leurs préoccupations mais chacun reconnaît qu'ils ne sont pas suffisamment pris en compte et noyés parmi de nombreuses priorités, qu'il manque un pilotage et une coordination entre directions et qu'il pourrait être intéressant d'être davantage challengé sur ce point.

Il est à signaler que l'immense majorité des personnes auditionnées s'est montrée très favorable à la création d'une nouvelle direction qui, conservant les services actuellement compétents en les transformant de façon à répondre aux objectifs poursuivis, coordonnera et dynamisera la politique publique d'aide aux victimes et portera la voix des usagers et des victimes au cœur de l'administration centrale.

Après avoir présenté les acteurs qui pilotent les actions en cours et analysé les atouts et faiblesses de cette organisation, le rapport présente la **philosophie et l'économie de la nouvelle direction**. Mais bien plus qu'une mission destinée à constituer une coquille bureaucratique pour regrouper des services éparpillés, **le travail de la mission a consisté à proposer une nouvelle direction qui se veut construite indissociablement des actions de fond à mener**. C'est pourquoi, en sus d'un **organigramme** qui redynamise en profondeur les actions à mener, le rapport s'accompagne d'une proposition de **feuille de route** visant à mettre en œuvre les objectifs poursuivis selon différents scénaris. (cf. annexes)

La nouvelle direction qui est proposée a été pensée pour opérer un **changement de centre de gravité** et éviter les écueils les plus courants lorsqu'une administration voit le jour (absence de pouvoir et de leviers efficaces, déstabilisation ou déresponsabilisation des autres directions à l'égard de ces enjeux, lourdeur ajoutée au dispositif).

Avec le souci constant que l'action de l'administration parvienne au dernier kilomètre, vos rapporteurs proposent une **organisation légère et efficace qui parte des besoins du terrain (travail ascendant), coordonne les réponses centrales et soutienne la cohérence et l'efficacité des politiques locales.**

L'idée est de créer une direction **aiguillon, transverse et résolument ouverte sur l'extérieur, claire dans les objectifs fixés et accompagnatrice du changement sur le terrain.** Elle doit être une direction qui **fluidifie** les relations entre les entités distinctes (tant au niveau interne à la Justice qu'en interministériel) qui remet du liant et **fédère autour d'une valeur commune** : celle d'aider le citoyen à voir ses droits restaurés¹ et de lui montrer combien il est **considéré** par l'institution judiciaire.

Cette direction a vocation à maintenir en permanence **le dialogue ouvert** avec les autres ministères et administrations et juridictions, à assurer les coordinations, à challenger et piloter plutôt que diriger, à accompagner le terrain et à colliger les signaux faibles qui en émanent pour affiner les stratégies. Il est proposé de coordonner, en lien avec les acteurs préexistants, **des équipes opérationnelles de soutien** en mesure de se déplacer sur le terrain pour accompagner au plus près en cas de crise ou de grands procès, s'agissant par exemple de l'aide aux victimes, ou au long cours, s'agissant notamment de l'accompagnement à la mise en place des comités des usagers ou de l'évaluation à 360° des difficultés de terrain pour l'accueil des usagers.

Voix des victimes et des usagers au sein de l'administration centrale, elle a vocation à s'assurer, grâce à l'appui du garde des Sceaux et à sa présence au codir ministre, que cette voix est prise en compte dans chaque décision importante qui les impacte. Elle impulse ainsi un **changement de prisme** et une nouvelle façon de travailler au niveau inter directionnel - voire interministériel.

Cette politique doit être un levier puissant pour renforcer la cohésion des professionnels de la Justice et restaurer **la confiance** des citoyens dans l'institution judiciaire.

Parce que les deux publics bien que se recoupant partiellement soulèvent des questions différentes, il est proposé de **créer deux sous-directions**, l'une consacrée aux victimes, l'autre consacrée aux usagers.

L'organisation de la sous-direction de l'aide aux victimes est pensée de façon ascendante, en partant des besoins des victimes pour y répondre de la façon la plus exhaustive qu'il soit. Il est ainsi proposé la création de trois bureaux : le premier qui permette d'identifier de façon active et proactive les besoins des victimes et qui soit en permanence à leur écoute (1), le deuxième pour y répondre de façon adéquate à un niveau central (2) et le troisième pour aider le terrain à y répondre au mieux au niveau local (3). Une **équipe mobile de soutien aux victimes**, renforcée en tant que de

¹ Le plus souvent, dépourvue de compétences métiers, elle sera extérieure aux potentiels conflits de compétences entre directions, et permettra de définir un dénominateur commun.

besoin d'une réserve et organisée avec les équipes du FGTI (et le cas échéant avec la DIAV), pourrait être constituée à partir des effectifs de cette sous-direction pour coordonner et soutenir ponctuellement les acteurs de terrain en cas de crise (accident grave, catastrophe naturelle, attentat) ou tout événement d'ampleur le nécessitant (grand procès). La création du bureau de l'identification des besoins des victimes, innovation majeure de la direction, sera un signal très fort envoyé à toutes les victimes : **le signe d'une considération et d'un respect institutionnalisés à travers une entité dédiée.**

Appréhendant le citoyen et **l'utilisateur dans un continuum**, il est proposé de concentrer **l'action de la deuxième sous-direction consacrée aux usagers** sur quatre missions. La première destinée à mieux orienter les personnes qui estiment que leurs droits ont été bafoués en réservant le recours à la Justice aux litiges qui le nécessitent (pilotage interministériel de l'accès au droit et l'amiable pré-judiciaire), en modernisant les outils de l'accès au droit (CDAD, magistrats référents etc.) et améliorant l'accueil de l'utilisateur. Elle permettra aussi d'instaurer une politique transversale de l'accès au droit et de l'accueil du justiciable. La deuxième destinée à mieux prendre en compte le prisme du justiciable dans l'ensemble des phases des litiges avec une attention particulière aux publics insuffisamment pris en compte et à œuvrer à la bonne compréhension des décisions de Justice et à leur bonne exécution. La troisième destinée à assurer la pérennisation de l'aide juridictionnelle et à renforcer son pilotage. Concernant l'aide juridictionnelle, il est proposé de l'intégrer à la DUV car elle est indissociable de l'accès au droit et du droit des victimes et des usagers. La quatrième mission est destinée à offrir un interlocuteur unique aux multiples partenaires de la Justice qui en sont dépourvus et qui contribuent de façon essentielle à la qualité du service public. Ils sont des « usagers professionnels » de la Justice parfois maltraités par l'institution qu'ils servent.

Cette politique doit être menée avant tout dans les territoires, en lien avec les collectivités territoriales, au sein des juridictions et dans l'ensemble des institutions relais de la Justice (CDAD, MJD, Points Justice, mairies, CCAS etc.). Elle imposera de repenser le rôle des MDPAAD, MCMC, etc., d'accompagner la création de comités des usagers et d'offrir aux justiciables un lieu d'échange lorsqu'un dysfonctionnement important survient (médiateurs à la relation usagers).

Pour mener à bien les quatre missions de cette sous-direction : bien orienter et accueillir le citoyen et/ou futur justiciable, améliorer le parcours des usagers, assurer la pérennisation de l'aide juridictionnelle et la mettre au service de l'accès au droit et offrir un interlocuteur unique aux partenaires « usagers professionnels » de la Justice pour mieux répondre à leurs difficultés, la création de quatre bureaux sur le même découpage est proposée.

Concernant le **médiateur et son réseau de médiateurs locaux**, il est proposé que la DUV soit son interlocuteur privilégié, son promoteur et son service de soutien mais la

nécessaire indépendance que suppose cette mission nous invite à ne pas proposer son intégration en son sein.

Cette nouvelle direction, résolument tournée vers l'interministériel et l'écoute des citoyens est **une occasion unique pour l'institution judiciaire de regagner la confiance de tous** (public et institutions partenaires).

Faire émerger la voix des usagers et pas seulement des victimes, ne pas les instrumentaliser, challenger l'ensemble des directions du ministère sur ces thématiques, améliorer l'orientation des justiciables et leur accompagnement tout au long des procédures, s'assurer que les productions du ministère sont accessibles aux publics qu'elles visent, offrir un interlocuteur dédié à tous les partenaires de la Justice et aux autres ministères, améliorer l'efficacité de la Justice au profit des usagers... tels pourraient être les objectifs d'une nouvelle direction œuvrant à renforcer la crédibilité de la Justice fortement ébranlée et à améliorer son image, tout en permettant de renforcer le sens du travail des personnels de la Justice.

Propos introductifs

Analyse de l'existant

Afin de répondre au mieux à notre mission, il nous a semblé indispensable de commencer notre travail en dressant un bilan objectif - et dénué, dans la mesure du possible, de toute influence externe - de la façon dont le ministère de la Justice prend actuellement en compte l'utilisateur et la victime dans ses politiques publiques en recensant les réussites, les carences, les redondances et les incohérences.

Pour cela nous nous sommes bien sûr appuyés sur plusieurs rapports existants², sur de nombreuses auditions et études/réflexions d'autres ministères, qui ont la particularité d'être des services publics qui accueillent des usagers.

Nous nous sommes très vite rendus compte que si chaque entité du MINJU connaît de près de ces problématiques qui sont au cœur du service public de la Justice, **un pilotage plus fort et plus cohérent** sur ces points s'avérerait nécessaire et devait s'appuyer sur une structure d'impulsion dédiée. Il semble à cet égard très utile qu'un tiers aux directions existantes puisse les **challenger** avec un regard externe et issu de l'utilisateur, afin qu'elles prennent encore mieux en compte ces problématiques.

Nous avons rapidement exclu l'idée d'absorber tous les bureaux ou services de chaque direction qui traitent de ces questions, tant elles sont imbriquées à leurs missions prioritaires.

Écueils à éviter

Nous avons travaillé avec l'objectif d'éviter plusieurs écueils :

- La création d'une direction dénuée de leviers et de pouvoir qui ne serait pas écoutée au sein de l'écosystème et dont le poids ne dépendrait que de celui que lui accorderait chaque garde des Sceaux.
- La déstabilisation et la déresponsabilisation des directions métiers du ministère qui connaissent quotidiennement des problématiques des usagers et des victimes qui sont souvent indissociables de leur cœur de métier.
- Une bureaucratisation excessive visant à ajouter une structure centrale – captant des ETP - apparaissant non pertinente et hors sol, qui ne soit pas effectivement au service du terrain et des justiciables, dont les objectifs ne seraient pas suffisamment clairement établis et l'efficacité contestée.

² Notamment le rapport de la mission CAUBEL sur « L'amélioration de l'aide aux victimes au ministère de la Justice » déposé en septembre 2025, les rapports IGJ n°055-25 relatif aux « Outils d'évaluation des dispositifs amiables en matière civile, commerciale et sociale » de septembre 2025 et IGJ n°061-20 sur les « Attentes des justiciables », le rapport CEPEJ du 17 juin 2021 « pour une meilleure intégration de l'utilisateur dans les systèmes judiciaires ».

Outre les objectifs clairement identifiés d'apporter une meilleure **lisibilité et efficacité** à l'action du ministère sur la place des usagers et des victimes, et de porter de manière optimale la priorité du garde des Sceaux d'améliorer la prise en charge des victimes d'infractions pénales³, il nous a semblé indispensable de mettre à profit cette mission pour **interroger l'ensemble de l'écosystème judiciaire** à cet aune.

Si de multiples actions ont été réalisées depuis une vingtaine d'années en direction des victimes, l'appréhension des problématiques plus larges des usagers est encore embryonnaire ou tout du moins diffuse et peu visible. Or, si la question des victimes d'infractions est bien entendu essentielle, il y a lieu de souligner que plus des 2/3 des usagers de la Justice ne relèvent pas de la sphère pénale, sans compter les victimes dans les affaires de responsabilité civile, notamment médicale, et les victimes de crises majeures qui figurent dans le décret d'attribution du garde des Sceaux⁴.

Il faut ajouter que la **voix des usagers et victimes** est souvent portée par d'autres qu'eux (magistrats, syndicats, avocats, associations etc.) et qu'elle peut être instrumentalisée par ceux qui l'utilisent. En cela, elle constitue **un enjeu important de pouvoir** dont la nouvelle direction devra se saisir.

Une occasion d'interroger l'ensemble de l'écosystème judiciaire sous le prisme du citoyen-justiciable

Pour éviter les écueils précités, nous avons choisi de raisonner **en partant des besoins du terrain** (dans la mesure de nos capacités à en connaître) pour regarder comment améliorer le dispositif d'ensemble et pour examiner la façon dont une nouvelle direction pourrait répondre à cette fin et s'insérer dans cet ensemble global. Concevoir l'action publique pour atteindre le dernier kilomètre doit être une priorité (Cf. Rapport du Conseil d'Etat sur le dernier km ou du Défenseur des droits sur l'accès aux droits⁵).

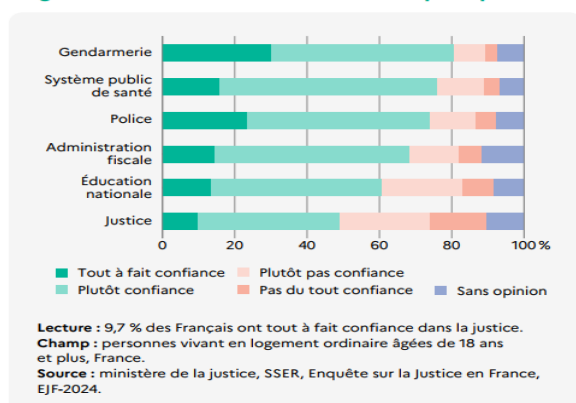
Les derniers sondages sur l'image de la Justice démontrent qu'il s'agit de l'institution publique dans laquelle les français ont **le moins confiance** : seuls 49% des sondés déclarent avoir confiance en la Justice et ce taux baisse même à 43% pour les personnes ayant eu une expérience judiciaire personnelle et vécue par l'entourage.

³ Circulaire JUST2527935C du 13 octobre 2025 relative à l'accueil et à l'amélioration de la prise en charge des victimes d'infractions pénales.

⁴ Décret n° 2025-1007 du 29 octobre 2025

⁵ Enquête du Défenseur des droits d'octobre 2025 sur les « Relations des usagers avec les services publics : quelles difficultés d'accès aux droits ? »

• Figure 1. La confiance dans six institutions publiques

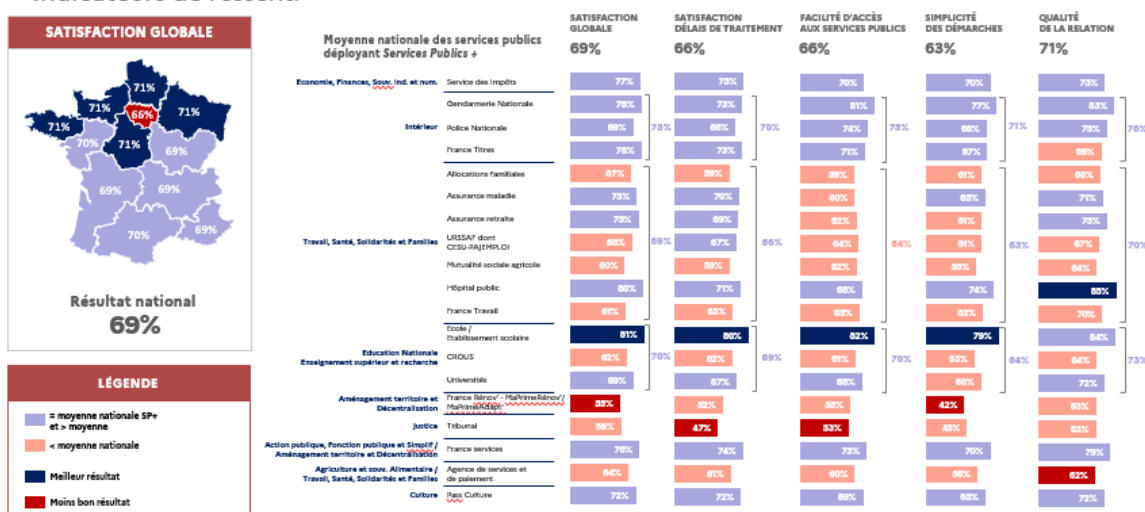


La Justice est considérée comme trop **lente** (86%), chère (74%), pas assez sévère (68%) et inégale dans le traitement des citoyens (69%)⁶. 69% des justiciables-usagers souhaiteraient un **accompagnement numérique** pour effectuer les démarches et plus de 4 usagers sur 5 estiment que la Justice pourrait progresser dans la simplification des procédures et **du langage juridique**. Les critiques relatives à l'absence de clarté de ce langage reviennent également par d'autres canaux de façon prégnante. 1 Français sur 6 a des difficultés de lecture et de compréhension des documents administratifs selon une étude réalisée par l'Insee-ANLCI en 2012.

S'agissant de la perception des usagers quant au service public de la Justice, telle que mesurée par le baromètre de la DITP, elle est également très négative. Sur 5 items, la Justice est classée à la dernière place pour 2 d'entre eux et à l'avant-dernière pour les 3 autres.

Baromètre des services publics

Indicateurs de ressenti



⁶ Infostat n°204. Oct.2025

La mise en place de cette nouvelle direction est ainsi l'occasion d'impulser un changement de méthode et de **modifier le centre de gravité** des politiques judiciaires en le tournant davantage sur les justiciables.

Les attentes des citoyens et des justiciables sur le terrain

Il est à signaler que la première attente d'un citoyen victime d'un comportement illicite ou d'une situation qu'il juge injuste est d'être restauré dans ses droits. La satisfaction de cet objectif ne relève pas uniquement de la Justice mais de l'ensemble des entités concernées. La Justice, qui doit être réservée aux situations les plus conflictuelles ou celles où le déséquilibre entre les parties est irréductible, a toute sa place à jouer pour **promouvoir les solutions alternatives à la judiciarisation** lorsque cela est opportun. Elle est d'ailleurs la seule institution à pouvoir coordonner ces différentes voies précontentieuses avant sa saisine et pourrait en tirer bénéfice par la réorientation de flux.

Une fois les portes des palais de Justice franchies, outre les besoins habituellement avancés de rapidité et de coût, des études démontrent que les justiciables sont aussi très sensibles à la **loyauté** de la procédure et à la **manière dont ils sont traités par l'institution** (écoute, langage, possibilité de faire valoir son point de vue, compréhension etc.)⁷.

Ces travaux démontrent qu'il est **difficile de dire à la place des usagers** quels sont leurs besoins et qu'il est nécessaire de disposer d'**évaluations** précises et exhaustives (autant dans le champ pénal que civil).

De façon globale et par comparaison avec d'autres structures qui ont des usagers, on remarque **l'absence** de dispositif identifié au sein des juridictions permettant aux usagers de faire des **réclamations** (outre les précontentieux indemnitaires auprès de la DSJ) ou d'être écoutés et l'absence de dispositions de **médiation** pour renouer le lien entre l'administration et le justiciable. L'expérimentation intéressante des **comités des usagers** menée dans quelques juridictions est à ce titre très prometteuse mais ne semble pas pour l'instant suffisamment développée.

Saute également aux yeux assez rapidement un grand nombre de dispositifs d'accueil et d'orientation, de portails numériques et d'interventions de partenaires **sans véritable coordination**, ce qui complexifie la tâche de l'usager et de la victime et ne répond qu'imparfaitement à ses demandes.

Dans le cadre de notre travail, nous avons rapidement remarqué que nos constats rejoignaient ceux réalisés par la **mission de l'IGJ de 2020 sur les attentes du justiciable**

⁷ Rapport IGJ. Aout 2020. Attentes des justiciables. Le rapport cite l'étude très connue sous le nom de « procedural Justice » du Pr.Tom Hyler de l'université de Yale. P.17

qui proposait une meilleure évaluation et analyse des attentes des usagers (proposition 2), la réalisation d'enquêtes spécifiques (proposition 4), l'instauration d'un dispositif pour faire remonter les bonnes pratiques des juridictions et la création dans les juridictions d'un service dédié à la réception et au traitement du courrier des justiciables (proposition 6), et enfin la nécessité de mieux prendre en compte les attentes de l'utilisateur, comme cela a commencé à se faire à la PJJ et au sein de l'administration pénitentiaire afin de respecter des exigences légales ou conventionnelles.

Première partie : La situation actuelle

Des actions réelles mais dont l'éparpillement diminue fortement l'efficacité

1-L'aide aux victimes :

Si au départ l'aide aux victimes était pilotée par la DACG et cantonnée à la matière pénale, l'ampleur des questions posées années après années au gré des événements dramatiques survenus en France et de la modification du regard porté par la société sur les victimes, a justifié un renforcement des services, avec la création du SADJPV par décret du 20 février 2002, qui deviendra le SADJAV en 2008, rattaché au secrétariat général du MINJU, et la mise en œuvre d'une coordination interministérielle.

D'abord assez embryonnaire et placée auprès du garde des Sceaux⁸, elle se développe dans les années 2000 avec la nomination d'une secrétaire d'Etat puis d'une ministre déléguée aux victimes, toujours auprès du ministre de la Justice. Les attentats de 2015 conduiront à la création d'une cellule interministérielle d'aide aux victimes, puis d'un secrétariat d'Etat à l'aide aux victimes⁹, placés auprès du Premier Ministre. Après l'instauration en février 2017 d'un comité interministériel et d'un secrétariat général de l'aide aux victimes, la coordination du travail gouvernemental dans le domaine de l'aide aux victimes est confiée au garde des Sceaux¹⁰. C'est dans ce contexte qu'intervient la création de la délégation interministérielle à l'aide aux victimes (DIAV) par décret n°2017-1240 du 07 août 2017.

⁸ Création du conseil national de l'aide aux victimes par décret du 03 août 1999

⁹ Décret du 03 mars 2016

¹⁰ Décret d'attribution du 24 mai 2017.

a) *L'organisation actuelle au sein du ministère de la Justice*

Actuellement, l'action du ministère de la Justice en faveur des victimes est répartie entre plusieurs directions et délégation.

- Elle est le cœur de métier de **la délégation interministérielle de l'aide aux victimes (DIAV)** dont la lettre de mission¹¹ définit la compétence au bénéfice des victimes d'infractions pénales et d'événements majeurs, de leur indemnisation, du développement du maillage territorial mais aussi international de leur prise en charge.

Ainsi, la DIAV coordonne l'action interministérielle dans le suivi, l'accompagnement et l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, d'accidents collectifs, de catastrophes naturelles, d'infractions pénales. A ce titre, elle pilote par exemple la coordination nationale pour les victimes de Trévis (Paris) et Tivoli (Marseille).

En termes de coordination, le rôle de la DIAV s'exerce dans la mise en œuvre des CLAV (comités locaux d'aide aux victimes) qui mettent en place, au niveau territorial, les orientations nationales de la politique d'aide aux victimes. Même si les remontées de terrain apparaissent comme insuffisantes, les CLAV garantissent l'efficacité et la cohérence des dispositifs d'accompagnement et permettent à tous les départements de décliner les engagements gouvernementaux. Au titre de l'action locale, la DIAV a œuvré également dans l'élaboration du projet de guichet unique victimes.

Par ailleurs, la DIAV développe une action spécifique en faveur des victimes françaises à l'étranger. A titre d'illustration, c'est ainsi qu'elle a pu très récemment être co-missionnée, avec le SADJAV, par le garde des Sceaux pour accompagner les victimes françaises de l'incendie du bar « Le Constellation » à Crans-Montana (Suisse).

Point focal national pour l'appui aux cibles de procédures baillons, représentant du MINJU au FGTI¹² et présidente du centre national de ressources et de résilience (Cn2r), la DIAV est également mobilisée sur les actions mémorielles (coordination de la journée nationale d'hommage aux victimes du terrorisme le 11 mars par exemple) et a développé « le pack otages ».

L'action de la DIAV est saluée par les associations de victimes, qui y trouvent une écoute attentive et souvent un vecteur de prise en compte globale de leur problématique, spécialement en post crise. Elle est notamment identifiée et appréciée par les victimes d'événements graves spécifiques, d'accidents collectifs ou de comportements criminels ayant généré de nombreuses victimes.

¹¹ Lettre de mission CAB/CR/EDMBD-202210028297 du 15 février 2023

¹² Mission qui lui semble davantage devoir être dévolue au SADJAV.

- L'aide aux victimes est aussi très largement prise en compte par le **SADJAV**, service du **secrétariat général**, dont la mission¹³ est de concevoir la politique ministérielle relative à l'aide aux victimes, d'en coordonner les actions de terrain des juridictions et des associations et de préparer le budget de l'action 3 du programme 101¹⁴ de l'action Justice.

Au sein de ce service, le **bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative** (BAVPA)¹⁵, est exclusivement dédié à l'aide aux victimes et bien identifié à ce titre. Participant à l'élaboration des textes, il coordonne les actions dans ce domaine, appuie la DIAV et anime la politique ministérielle à l'égard des associations. En effet, l'acteur essentiel dans ce secteur, car présent au plus près des victimes (et qui a vu sa charge de travail considérablement augmenter ces dernières années), est le **réseau d'associations d'aide aux victimes**¹⁶, majoritairement fédéré au sein de France Victimes et largement soutenu financièrement par le MINJU.

Le SADJAV est également en charge de l'animation du réseau judiciaire local des magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit (**MDPAAD**), fonction très en lien avec le tissu associatif, créée dans chaque cour d'appel par la circulaire du 13 juillet 1998 pour impulser, coordonner, soutenir et évaluer l'ensemble des actions mises en œuvre par les juridictions dans le cadre de l'aide aux victimes, à la suite de la déconcentration des crédits alloués à cette politique.

Le SADJAV intervient par ailleurs dans de nombreux dispositifs d'aide aux victimes déployés au niveau national (TGD, CAJ, EVVI...) et est porteur de marchés publics¹⁷ et des projets numériques (SIVAC notamment).

- Au sein du secrétariat général, auquel elle est rattachée, le rôle, interne et externe au ministère, de la **Haute fonctionnaire à l'égalité femmes-hommes et à la diversité** doit également être relevé dans le champ de l'aide aux victimes, spécialement en matière de lutte contre les violences conjugales et sexistes.

En charge notamment¹⁸ de la coordination du volet « lutte contre les violences subies par les femmes » dans le cadre du plan interministériel pour l'égalité entre les femmes et les hommes, du pilotage de groupes de travail thématiques, du déploiement des pôles VIF dans les juridictions, mais également de la prise en compte des victimes de

¹³ Article 9 de l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la Justice : Le service de l'accès au droit et à la Justice et de l'aide aux victimes conçoit la politique ministérielle et élabore les lois et règlements relatifs à l'aide juridictionnelle, à l'accès au droit et à l'aide aux victimes, en lien avec les directions concernées. Il participe à l'élaboration des textes relevant d'autres départements ministériels en ces domaines et en matière de politique de la ville. Il élabore, en liaison avec la direction des affaires criminelles et des grâces, les instructions générales adressées aux procureurs généraux en matière d'aide aux victimes.

¹⁴ 57,8M€ prévus en 2026

¹⁵ ETP : 11, dont 3 contractuels

¹⁶ Réseau d'environ 190 associations d'aide aux victimes, ayant accompagné près de 410 000 victimes en 2024

¹⁷ Numéro victimes 116 006 et TGD

¹⁸ Lettre de mission du 16 juin 2025

discriminations, la Haute fonctionnaire est donc un acteur ministériel et interministériel essentiel. Elle est toutefois dépourvue des effectifs et outils d'évaluation qui pourraient utilement l'accompagner dans sa mission.

- En matière d'aide aux victimes, l'action de la **direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)**, direction seule compétente à l'origine sur cette thématique, demeure bien entendu structurante.

Les compétences légistiques de la direction, sa connaissance des affaires particulières et sa mission essentielle dans la définition des politiques pénales, font de la DACG un acteur incontournable de l'aide aux victimes, y compris depuis la création du SADJAV. Interlocutrice naturelle des procureurs généraux et procureurs de la République, mais également des forces de sécurité intérieure en interministériel, elle constitue actuellement le meilleur vecteur pour relayer une politique pénale tournée vers toutes les victimes d'infractions, à tous les stades de la procédure pénale. Pour la plupart des professionnels entendus par la mission, comme pour les rapporteurs, il ne paraît pas concevable d'envisager une politique publique d'aide aux victimes sans que la DACG n'y soit étroitement associée.

- La prise en compte des victimes relève également de la **direction des services judiciaires (DSJ)** dans l'organisation des juridictions et l'attribution des moyens pouvant y être consacrés. Les questions d'accueil, de sécurité, d'aménagements bâtimentaires etc. que traite la DSJ sont souvent au cœur de la prise en compte judiciaire des victimes¹⁹.

Le sujet des victimes est également une préoccupation de la **DACS** (responsabilité civile), de la **DPJJ** ou de la **DAP**, notamment à travers les objectifs de réinsertion et d'amendement des auteurs dont elles ont la charge ou celui de la formation des professionnels²⁰. Ces directions insistent notamment sur le fait que si elles ne prennent pas en charge les victimes, elles les prennent en compte dans leurs dispositifs : Justice restaurative, BAR, réparations pénales (CJPM)...

b) Les autres acteurs incontournables

S'agissant de l'indemnisation des préjudices, l'Etat s'est doté depuis de nombreuses années de **fonds de garantie** qui permettent d'indemniser les victimes d'infractions, au titre de la solidarité nationale. Le premier (Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages – FGAO) a été institué en 1951 pour indemniser les victimes

¹⁹ Cf Référentiel relatif à l'accueil et l'accompagnement des victimes en juridiction

²⁰ Guide relatif à la prise en compte de la victime dans l'accompagnement éducatif, en cours d'élaboration à la DPJJ

d'accidents de la circulation provoqués par des personnes identifiées ou non. Son rôle s'est accru en 1975 à la faveur de l'obligation d'assurance des conducteurs. Il est financé exclusivement par la communauté des assurés. En 1988 suite à la vague d'attentats ayant frappé la France, le législateur a mis en place un dispositif spécifique pour réparer les préjudices subis par les victimes : le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme (FGVAT), élargi en 1990 aux victimes d'autres infractions et devenu FGTI²¹. Si ces opérateurs sont autonomes dans leur gestion et sont financés exclusivement par la communauté des assurés (aucune dotation budgétaire de l'Etat), ils sont placés sous la tutelle de plusieurs ministères dont celui de la Justice et c'est le ministère des Finances qui détermine le taux des contributions des assurés. En 2008 a été créé le SARVI (service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions) qui aide les victimes à recouvrer les sommes dues (soit en totalité sous la forme d'avance soit dans le cadre de mandat). S'agissant des demandes d'indemnisation des victimes d'infractions pénales, elles sont portées devant la CIVI (commission d'indemnisation des victimes d'infractions), chaque TJ en comportant une ²².

Fort de plus de 400 personnels et ayant versé en 2024 plus de 830M€ d'indemnités, le fonds de garanties des victimes (FGV) prend en charge plus de 110.000 victimes. Opérateur de l'Etat pour la prise en charge des victimes, il a développé une culture de service aux victimes avec un accompagnement et un soutien personnalisé et une politique d'accès à leurs droits. Depuis quelques années, son soutien n'est pas que financier ; il est aussi réalisé en nature lorsque la loi l'autorise, par exemple en se déplaçant sur le terrain pour évaluer les besoins et apporter une aide rapide (ex : attentat terroriste). Avec le réseau France Victimes, le FGTI met à disposition du public une plateforme d'information intitulée parcours-victimes.

Il convient de noter également que d'autres dispositifs existent pour faciliter ou indemniser les victimes d'accidents médicaux et de produits santé (CRCI/ONIAM, fonds spécifiques etc.).

S'agissant de l'accompagnement au plus près des victimes, le travail des **associations d'aides aux victimes**, mais aussi des **associations de victimes**, est central. Comme vu plus haut, elles sont des partenaires essentiels du ministère de la Justice et des juridictions et *de facto*, ont de très forts liens avec elles (détermination des montants de subventions allouées, des actions à conduire etc.). Une organisation centrale de l'aide aux victimes ne peut être repensée sans une prise en compte globale de ces acteurs de terrain essentiels et de leurs contingences.

De très nombreux autres acteurs institutionnels ont à connaître de la prise en charge des victimes en raison de leurs missions : MAE pour les victimes de faits survenus à l'étranger, ministère chargé de l'égalité femmes-hommes et MIPROF, DILCRAH, ministère de l'intérieur et préfectures pour les gestions de crise et l'intervention de la

²¹ Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions

²² Art. L 214- 1 et suivants du COJ.

sécurité civile, acteurs de la santé et de la solidarité, etc. Ce rapport n'est pas le lieu pour les présenter de façon exhaustive mais leur nombre démontre l'indispensable travail interministériel que le sujet de l'aide aux victimes implique.

c) Analyse du dispositif actuel

Il est indéniable que la prise en charge des victimes a nettement progressé ces dernières années et l'investissement des directions du MINJU est loin d'être étranger à ces améliorations. Ce constat d'une amélioration générale est spécialement perceptible en matière de lutte contre les violences conjugales et intra-familiales. Néanmoins, l'exemple globalement réussi de cette politique publique spécifique démontre en miroir les marges d'amélioration qui demeurent dans la prise en compte des victimes de toutes les infractions pénales, voire des événements collectifs, et dans l'accroissement de la lisibilité de l'action des pouvoirs publics en cette matière. A cet égard, et comme l'a souligné la DIAV, il semble important de ne pas réserver cette politique au profit des seules victimes d'infractions pénales et d'inclure les victimes d'actions en responsabilité civile et de catastrophes naturelles et environnementales.

Le constat général et partagé qui résulte de nos auditions est tout d'abord celui **d'un fort éclatement des acteurs et d'un pilotage central peu lisible et largement perfectible**, qui nuit à la mise en place effective d'une politique publique d'aide aux victimes cohérente et à l'identification du bon interlocuteur au sein du ministère, voire à l'incarnation de cette politique²³. Cette carence empêche de travailler à clarifier les compétences d'acteurs multiples en matière d'aide aux victimes, et spécialement celles de violences conjugales.

Ce fort éclatement affaiblit le pilotage de cette politique publique essentielle. Il n'y a ainsi pas eu de réunion du comité interministériel de l'aide aux victimes (COIAV), instance essentielle pour élaborer et décliner un plan national et interministériel de l'aide aux victimes, depuis 2019. De nombreux autres ministères²⁴ que le MINJU s'intéressent légitimement aux victimes et s'investissent de plus en plus dans ce champ, mais sans qu'il existe une véritable coordination interministérielle ni qu'un chef de file, ce qui devrait être la vocation du ministère de la Justice, ne se dégage clairement. Il existe en outre des organismes²⁵ qui portent une politique spécifique et

²³ La totalité des partenaires extérieurs que nous avons pu rencontrer ont déploré ce manque d'interlocuteur identifié au ministère de la Justice et le flou qui préside entre les compétences de chacun. Suivant leur domaine de compétence, ils privilégient principalement un point d'entrée (FSI = DACG ; association de victimes = DIAV ; association d'aide aux victimes = SADJAV, association spécifique = haute fonctionnaire...) et lorsqu'ils interviennent sur un champ étendu, comme le font les avocats ou les fédérations, ils relèvent un manque de cohérence entre les actions de chacun des services du ministère, qui travaillent trop en silos, parfois de manière redondante, et peinent à faire partager le fruit de leurs travaux.

²⁴ Ministères de l'intérieur, des affaires étrangères, de la santé, de l'égalité femmes – hommes...

²⁵ MIPROF, DILCRAH...

dont l'action à l'égard des victimes devrait légitimement s'inscrire dans une vision plus transversale.

Du fait de cet éparpillement, certaines actions peuvent parfois être redondantes ou être confrontées à des manques de moyens faute de coordination et de rationalisation. La DIAV est ainsi dépourvue des moyens humains²⁶ et budgétaires suffisants pour mener une action déterminante. D'un autre côté, le BAVPA peut parfois être perçu par ses partenaires extérieurs comme un bureau à dominante plus budgétaire et technique (suivi du financement des associations) que comme un interlocuteur régulier dans la définition d'une politique globale ou dans la prise en compte des attentes des associations ou des juridictions.

Dans le déroulement de la procédure pénale elle-même, la nécessité d'un dialogue renforcé nous a été exprimée à plusieurs reprises. La déperdition d'informations sur la victime, ses besoins, ses attentes... entre le passage de la phase « enquête » à la phase judiciaire est déploré, spécialement par les services d'enquête et les associations. Cette déperdition peut d'ailleurs se renouveler au sein de la phase judiciaire elle-même entre la première et la deuxième instance.

Les associations sont particulièrement inquiètes de ces carences. Leur problématique est en premier lieu budgétaire, avec des fortes interrogations sur leur pérennité, mais elles se plaignent également de l'insuffisance de relations avec le ministère de la Justice, le manque de consultation de leurs fédérations, le défaut de lignes politiques claires et la très grande disparité territoriale de la politique d'aide aux victimes. Elles déplorent singulièrement de ne pas être davantage consultées dans le cadre de l'élaboration des politiques d'aide aux victimes, alors qu'elles revendiquent une connaissance fine du terrain, un périmètre élargi de domaines d'interventions, mais également une vision réaliste du champ des possibles au regard des moyens à leur disposition.

Ce manque de cohérence est également souligné dans les fortes disparités constatées localement. Au-delà d'une légitime liberté associative²⁷, l'aide aux victimes est perçue dans les territoires comme beaucoup trop tributaire de l'intérêt personnel qu'y portent les décideurs (élus, préfets, magistrats, et spécialement procureurs de la République...), avec des phénomènes insécurisants de « stop and go » au gré des mutations. Le maillage territorial est aussi irrégulier. Sur l'aspect des bonnes pratiques locales, il est à nouveau regretté un manque de remontées, d'analyse et de valorisation des dispositifs méritant d'être généralisés.

L'insuffisant travail partenarial notamment sur la question de l'indemnisation des victimes engendre un isolement de certains acteurs préjudiciable au fonctionnement

²⁶ 12 ETP, dont 5 mis à disposition

²⁷ Décrite comme de plus en plus théorique par les fédérations d'associations

global du dispositif (FGV). La politique d'indemnisation des victimes mérite de s'inscrire de manière plus visible dans la politique globale de l'aide aux victimes.

Ainsi, la mission, éclairée par plusieurs auditions significatives (associations de victimes et d'aide aux victimes, directions de la chancellerie, CNB etc.) a partagé le constat établi à la suite du rapport de Mme Caubel et repris par la lettre de mission du garde des Sceaux selon lequel les politiques publiques en faveur des **victimes** tant au niveau interministériel que ministériel manquent de coordination, de pilotage et donc de force. Le découpage actuel entre le SADJAV et la DIAV semble peu compréhensible et ne permet pas de juguler une prolifération d'actions éparpillées de l'ensemble des ministères intéressés. Les auditions et diverses lectures nous conduisent à penser que le ministère de la Justice gagnerait à rendre plus visibles et plus ambitieuses les actions menées au profit des victimes et des usagers en ayant pour objectif de mettre en place un nouveau plan interministériel d'aide aux victimes. Ainsi, tous les acteurs auditionnés aspirent à voir les interlocuteurs unifiés et coordonnés et à ce qu'existe une administration renforcée qui dispose de leviers puissants, non cantonnée au financement des associations d'aide aux victimes, qui participe à la définition des enjeux stratégiques, à leur coordination et au pilotage en lien avec le réseau associatif et les autres acteurs de cette politique publique cruciale.

Notre travail nous a également conduits aux mêmes conclusions que celles formulées par Mme Caubel qui, dans son rapport, appelle à l'adoption d'un **nouveau plan interministériel sur l'aide aux victimes** qui permette de pérenniser l'action de l'Etat sur ces sujets et d'éviter des actions ponctuelles sous le coup de l'émotion suscitée par des affaires médiatiques. Ce plan, et ses déclinaisons locales en schémas départementaux, doit être remis à jour et relancé.

Il résulte de cette analyse que la nouvelle direction doit soit être dotée de toutes les compétences y compris interministérielles (actuellement exercées par la DIAV) soit, *a minima*, être considérablement renforcée pour travailler en étroite collaboration avec la DIAV rattachée auprès du PM pour soutenir la revitalisation du dispositif global et constituer la direction-aiguillon de l'aide aux victimes. Si la DIAV actuelle préconise son propre rattachement au Premier Ministre²⁸, nous pensons qu'une des solutions préconisées dans le rapport Caubel consistant à créer une direction des victimes rattachée au ministère de la Justice qui soit concomitamment délégation interministérielle à l'aide aux victimes²⁹ serait l'option la plus porteuse de cohérence et d'efficience (cf. infra) mais cet arbitrage ne relève pas de notre compétence. Il est certain que la DIAV actuelle est fortement identifiée par les associations de victimes et a su tisser un lien privilégié avec elles. Le projet d'unification complète pourrait donc se faire à moyen ou long terme.

²⁸ Cette option, qui irait de pair avec un renforcement du positionnement du SADJAV, est décrite au § 3.3.2 du rapport CAUBEL.

²⁹ A l'instar de la délégation interministérielle à la sécurité routière

Le même rapport Caubel souligne, dans l'hypothèse désormais retenue de la création d'une direction nouvelle consacrée aux victimes, la nécessité d'y adjoindre l'accès au droit et l'aide juridictionnelle³⁰.

2-L'accès au droit et l'aide juridictionnelle :

a) L'organisation actuelle

Le secrétariat général s'est vu rattaché il y a une vingtaine d'années le service de l'accès au droit et à la Justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) qui, comme son nom l'indique, traite de la politique d'accès au droit à travers l'action 2 et au sein de son bureau de l'accès au droit et de la médiation (BADM).

Le BADM³¹ pilote au niveau national la politique publique de l'accès au droit. A ce titre, il anime le réseau des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), celui des 150 maisons de Justice et du droit (MJD) - en lien avec la DSJ, prépare le budget et gère les crédits délégués aux cours d'appel, assure des actions de formation et de communication, accompagne le déploiement d'outils (évaluation, numérique...) et de bonnes pratiques.

Cette politique définie par le BADM est localement coordonnée par les MDPAAD. Même si elle peut être en lien direct avec l'activité juridictionnelle, la politique d'accès au droit est plus large, revêt d'importants aspects interministériels et s'avère intrinsèquement partenariale.

Il s'agit d'une politique d'information juridique du citoyen et d'aide aux démarches³², localement mise en œuvre par les CDAD³³. Les CDAD sont des groupements d'intérêt public présidés par les présidents de TJ des chefs-lieux de départements et composés des partenaires multiples et diversifiés (procureur, préfet, professions juridiques, associations, collectivités...). Ils organisent les structures locales d'accès au droit, et notamment les plus de 3.000 points Justice, lieux d'accueil gratuits identifiables par un logo unique, permettant d'apporter une information de proximité sur les droits et devoirs des personnes ayant à faire face à des questionnements ou des difficultés juridiques ou administratives.

L'aide juridictionnelle est actuellement gérée par le SADJAV. Instituée par la loi n°91-647 du 10 juillet 1991, elle permet aux justiciables les plus démunis, qu'ils soient auteur ou victime au pénal, demandeur ou défendeur en contentieux civil, d'avoir accès à la Justice en finançant pour eux l'intervention d'avocats, de commissaires de Justice, de notaires, ou en les dispensant d'avances de frais. Cette politique est donc très en lien

³⁰ « Il n'est ni souhaitable ni pertinent d'envisager une séparation de l'aide aux victimes de l'accès au droit et donc de l'aide juridictionnelle y compris dans la symbolique de procès équitable que doit défendre le ministère » § 3.3.3 du rapport.

³¹ 10 ETPT, dont 2 contractuels (mais porte aussi l'amiable – cf infra)

³² Article 53 de la loi N°91-647 du 10 juillet 1991

³³ 101 CDAD et 4 CAD

avec les auxiliaires de Justice et son pilotage est assuré par le bureau de l'aide juridictionnelle (BAJ)³⁴ du SADJAV.

Le BAJ élabore les textes relatifs à l'AJ, prépare le budget, coordonne les actions ministérielles sur ce thème et assure sa diffusion dans les tribunaux et professions, auxquels il peut apporter assistance. En lien avec la DSJ pour harmoniser le fonctionnement des BAJ locaux ou l'expérimentation des BRAJ, le BAJ du SADJAV est apparu dans les auditions bien identifié comme le point d'entrée unique du ministère sur la question de l'aide juridictionnelle.

Le poids budgétaire de l'aide juridictionnelle³⁵ est très conséquent et constitue la grande majorité du programme 101 (82,5% du montant) et donc des ressources gérées au sein du SADJAV. Cette prépondérance suppose que le BAJ dispose ou puisse bénéficier d'une compétence budgétaire affirmée.

b) Analyse du dispositif actuel

Dans le domaine de l'accès au droit, le constat global est également celui d'une très grande diversité des organisations locales et des pratiques, même si une sorte de tronc commun se dégage avec le financement de consultations gratuites de professionnels du droit délivrées dans les points Justice. Les CDAD sont de tailles et budgets très variables, sans toujours être proportionnels à la population du département, connaissent des gouvernances disparates en fonction de l'intérêt et du temps que le président y consacre ou en fonction de la personnalité, de la fiche de poste et de la qualité du coordonnateur, et peuvent en pratique remplir localement des missions très diverses. Le maillage territorial et le mode de fonctionnement des MJD peut également parfois susciter des interrogations.

L'ensemble des auditions menées conforte l'idée selon laquelle il faut renforcer et améliorer le pilotage de l'accès au droit avec les juridictions, notamment en valorisant davantage les dispositifs performants mis en œuvre en fonction des attendus, en adoptant un prisme plus stratégique et moins budgétaire dans l'animation de cette politique et en veillant à une cohérence renforcée dans le périmètre d'action, sans pour autant porter atteinte à des spécificités locales mises en œuvre en fonction des besoins et/ou des moyens.

Quant à l'aide juridictionnelle, parfaitement pilotée actuellement et ayant fait l'objet d'une modernisation majeure par la mise en œuvre du SIAJ (système d'information pour traiter les demandes de façon numérisée), elle nous est rapidement apparue comme indissociable de l'accès au droit et à la Justice³⁶ (cf. infra).

³⁴ 11 ETP, dont 3 contractuels

³⁵ 661 millions € en 2025

³⁶ Action 1 du PROG101.

3-L'amiable

a) L'organisation actuelle

La politique de l'amiable, qui s'exerce notamment par le truchement des conciliateurs de Justice³⁷ (bénévoles désignés par le premier président de la cour d'appel) et des médiateurs (rémunérés pas les parties sauf exceptions³⁸, inscrits sur des listes tenues par les cours d'appel), souvent adhérents d'associations ou de réseaux d'associations, désormais très soutenue par le ministère de la Justice, relève de la compétence de plusieurs directions même si la DACS apparaît comme son principal animateur et ordonnateur.

En effet, la **DACS** assure la dimension normative et le pilotage de la « politique publique de l'amiable » au sein des juridictions³⁹. Ces dernières années, de multiples réformes ont tendu à maximiser le recours aux modes de règlements amiables de conflits soit en les rendant obligatoires avant saisine du juge (conciliation obligatoire pour les litiges d'une valeur modeste (moins de 5000 euros) soit en incitant/facilitant leur recours (obligation d'un entretien d'information, médiation familiale ordonnée par le juge notamment etc.). Cette tendance voit son prolongement dans l'introduction de solutions conventionnelles durant la phase contentieuse (ARA, procédure participative de mise en état) dont le succès repose en partie sur la mobilisation des avocats. Le bureau C5 de la DACS dédié à la procédure civile spéciale est un interlocuteur identifié sur le champ de l'amiable et l'action de la DACS se traduit en visibilité par l'animation du réseau des ambassadeurs de l'amiable, les « DACS tours » et diverses actions de formation et d'information. Le lien qui unit la DACS et les professions du droit, notamment les avocats, est un levier fort pour permettre à la direction de porter le développement de l'amiable.

Le **SADJAV** (bureau de l'accès au droit et de la médiation - BADM – action 4) a aussi une place importante. D'abord car la promotion de l'amiable est un axe de travail essentiel au sein des CDAD et des maisons/points de Justice où le lien entre amiable et accès au droit se décline localement. Il est en effet essentiel que les citoyens soient orientés vers les solutions amiables les plus adaptées dans ces structures. Le SADJAV participe aussi au pilotage et au soutien financier des 210 associations de médiation familiale (en complément des contributions des CAF) ou gérant des espaces de point-

³⁷ Ils sont compétents pour les conflits de voisinage, les sujets liés aux baux, aux impayés, à la consommation, au droit rural et litiges entre commerciaux. Ils ne sont pas compétents pour les litiges en matière d'état civil, droit de la famille, droit pénal et conflits avec l'administration.

³⁸ Lorsque la médiation familiale est ordonnée par le juge et que la personne est bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, les frais de médiation sont à la charge de l'Etat. Lorsque l'association de médiation familiale est conventionnée par la CAF, la rémunération est calculée à partir d'un barème proportionnel aux revenus.

³⁹ Circulaire de politique civile JUSC2518302C – CIV/06/2025 du 27 juin 2025

rencontre⁴⁰ et au financement des mesures de médiation familiales ordonnées par les juges des enfants en lien avec une mesure d'assistance éducative. Ce sont ainsi plus 20.000 mesures de médiations familiales qui s'exercent chaque année. Le BADM assure ainsi le suivi des médiateurs familiaux et le co-pilotage des espaces de rencontre où s'exécutent ces mesures.

Enfin, il exerce le secrétariat du **conseil national de la médiation** (CNM) instance créée par la loi du 22 décembre 2021 et placée auprès du garde des Sceaux visant à regrouper tous les acteurs de la médiation dans tous les domaines (civil, commercial, familial, administratif, institutionnel, territorial et consommation) et dont l'objet est d'accompagner le développement de la médiation et de déterminer un socle commun de pratiques et de règles déontologiques.

La **DSJ**, est chargée du suivi des conciliateurs, qui relèvent de sa compétence⁴¹, et des MCMC (magistrats coordonnateurs de la médiation et de la conciliation de Justice) qui établissent un rapport annuel⁴².

b) Analyse du dispositif actuel

La nécessité de désigner un chef de file identifié pour la politique de l'amiable a été soulignée par le **rapport de l'IGJ** sur les outils d'évaluation de l'amiable juridictionnel. La mission partage les conclusions de ce rapport qui désignent la DACS comme devant remplir ce rôle. Elles laissent néanmoins ouvertes certaines questions de pilotage financier et structurel des associations, et pas exclusivement celles chargées d'organiser les espaces rencontres, la médiation familiale ou la conciliation, et pour le suivi desquelles les compétences techniques et budgétaires paraissent à ce stade présentes hors de la DACS. Par ailleurs, ce rapport souligne le manque d'outils d'évaluation et de comptabilisation des procédures judiciaires amiables ; y répondre suppose également des compétences propres.

Il faut noter également que le rapport de l'IGJ est relatif aux seuls dispositifs amiables relevant du pilotage des juridictions. Or, s'il existe un continuum entre les différentes voies juridiques offertes aux citoyens, **l'orientation vers l'amiable extra-judiciaire**

⁴⁰ Il existe 188 espaces de rencontre gérés principalement par des associations et répartis sur tout le territoire. En 2024, 19 343 nouvelles mesures ordonnées dans le cadre judiciaire ont été mises en œuvre dans les espaces de rencontre. Cela représente 89 % de leur activité. Les 11% restants émanent de sollicitations directes des familles, orientées par les services sociaux. Ces mesures ont bénéficié à 35 042 enfants. Les espaces de rencontre ont accueilli 169 272 rencontres dans le cadre d'une mesure judiciaire en 2024 (dont 40 % relatives à des situations de violences conjugales), soit une progression de 8,5 % entre 2021 et 2024. Les crédits alloués par le programme 101 « accès au droit et à la Justice », viennent en complément du financement par les caisses d'allocations familiales, la CCMSA et d'autres partenaires comme le ministère du travail et des solidarités ou les collectivités territoriales. Ils augmentent depuis plusieurs années afin de faire face à la complexité croissante de certaines situations, notamment dans les situations de violences intra-familiales (VIF) ou de personnes souffrant de troubles psychiques. (9,2 Millions d'euros attendus en 2026 soit une progression de 14%)

⁴¹ Environ 1 ETP au sein de la SDOJI

⁴² Article R.312-13-1 du COJ

relève quant à lui largement de l'accès au droit. C'est en effet très souvent par méconnaissance des dispositifs alternatifs à la Justice, et parfois en ignorant leurs avantages par rapport à un procès, que des victimes au sens large du terme se tournent par défaut vers le contentieux.

La DACS, qui s'implique d'ores et déjà fortement dans la promotion de l'amiable civil, la formation et la déontologie des médiateurs, qui a vocation à élargir ses compétences (notamment en devenant compétente pour les conciliateurs) et à devenir la figure de proue de l'amiable piloté par les juridictions (moyennant peut être une adaptation de son organisation pour l'instant inchangée), ne semble donc pas nécessairement destinée à embrasser la totalité des sujets relatifs à l'amiable, notamment concernant l'orientation des citoyens vers les voies amiables extra-judiciaires par les structures d'accès au droit, le support financier aux dispositifs amiables et le soutien du CNM. Une implication beaucoup plus importante dans le secrétariat du CNM (accompagnée de moyens financiers) est en effet nécessaire pour soutenir cette instance qui a beaucoup grandi et dont l'utilité est largement reconnue. Elle doit notamment poursuivre son œuvre d'harmonisation des différentes médiations encore trop disjointes.

4-L'écoute et la prise en compte des usagers

a) L'organisation actuelle

Comme il a déjà été dit, la prise en compte de l'utilisateur est consubstantielle aux missions de la Justice. Partant, chaque service, chaque juridiction, chaque magistrat, chaque greffier et chaque agent a à cœur de répondre aux demandes des usagers. Pour parfaire cette prise en compte de l'utilisateur, certaines actions ont été menées depuis plusieurs années pour améliorer son orientation (CDAD, MJD, points-Justice), son accueil en juridiction (création des SAUJ), pour lui permettre d'obtenir une indemnisation lorsqu'il est victime d'un dysfonctionnement (recours précontentieux) ou de saisir le CSM lorsque le comportement d'un magistrat lui semble fautif.

Depuis quelques années, à la faveur d'évolutions impulsées dans d'autres administrations, l'institution judiciaire s'interroge avec plus de vigueur sur la façon de mieux prendre en compte les usagers. La circulaire du 2 juillet 2024⁴³ relative à l'amélioration de l'accueil des usagers en témoigne. Ainsi peu à peu émerge une nouvelle mission pour la Justice qui, outre sa mission principale de rendre les décisions les plus justes possibles, doit également faire en sorte que l'utilisateur se sente véritablement respecté par cette institution.

⁴³ Circulaire JUSB2418960C pour l'amélioration de l'accueil des usagers et justiciables

Au demeurant, plus largement que des justiciables, c'est des usagers dans leur ensemble dont il faut se soucier. La tentation est forte de limiter l'utilisateur au seul justiciable, c'est-à-dire la personne qui est concernée par une affaire judiciaire, civile ou pénale. Mais cette acception est forcément limitative pour une administration qui a la charge de personnes détenues et de leurs proches, des mineurs placés et de leur famille, de majeurs protégés et de leur représentant... ou qui accueille des personnes avant le déclenchement de la procédure judiciaire. Développer une politique de l'utilisateur au sein du ministère de la Justice ne peut se limiter à prendre en compte les seuls justiciables.

Si tous les acteurs du monde judiciaire ont à connaître de la question de la prise en charge des usagers, certains sont plus investis dans cette mission spécifique qui vise à mettre en place des actions concrètes pour améliorer le ressenti de l'utilisateur et mieux l'écouter pour prendre en compte ses demandes légitimes.

- **La direction des services judiciaires** est au cœur de la relation usagers/justiciables au sein des juridictions en raison de ses missions d'allocation des moyens, d'organisation des services ou de gestion bâtiminaire. La mise en place des SAUJ a été un vecteur très important de l'amélioration de la qualité de l'accueil des justiciables au sein des juridictions ; des travaux de modélisation sont en cours et leur généralisation en cours d'appel est préconisée par la circulaire précitée. Cette circulaire, dédiée aux usagers, valorise de bonnes pratiques d'accueil ; elle insiste également sur la gestion des temps d'audience, et donc d'attente, problématique reprise dans une acception davantage métier par une note et un guide récents⁴⁴.

Le développement des sites internet des juridictions, porté par sa direction de la communication, est également un vecteur d'amélioration dans l'information et l'accueil des publics. Le rôle de la DSJ en matière de considération des usagers est en outre essentiel dans ses travaux numériques (OJ15)⁴⁵. Le développement des outils numériques à destination du public, tel que le Portail du Justiciable (PJUS), relève intrinsèquement d'une politique d'amélioration de la prise en compte de l'utilisateur.

La DSJ travaille actuellement sur un référentiel d'accueil des usagers et souhaite rendre plus lisible son action, voire son organisation, à leur profit. Elle fait en effet le constat que la question de la prise en compte des usagers est trop éclatée au sein de l'administration centrale, et estime être, de par sa dimension métiers, la direction la mieux à même d'en agréger le traitement. Par ses analyses de performance ou son traitement des dysfonctionnements du service public de la Justice, elle aspire à trouver des leviers d'amélioration de la satisfaction usagers.

⁴⁴ Note SJ-25-312-RHG5 du 13 novembre 2025 de diffusion du guide relatif à la maîtrise des temps d'audience.

⁴⁵ 5 ETP dédiés environ

Forte de l'expérience lyonnaise sur le comité des usagers, et en s'inspirant des travaux conduits dans d'autres ressorts, spécialement ceux de la cour d'appel de Basse-Terre, la DSJ émet le souhait d'une généralisation de tels comités. Cette démarche, qui part de l'analyse des vrais besoins des usagers, et pas seulement des justiciables, nous semble en effet être très prometteuse d'une amélioration du service public de la Justice.

- Le **secrétariat général** du MINJU, et spécialement son **service expertise et modernisation (SEM)**⁴⁶, joue un rôle important dans l'amélioration de la relation à l'utilisateur par l'orientation donnée à sa politique numérique et par l'utilisation de l'utilisateur comme levier de pilotage des transformations publiques, à l'instar d'autres ministères nourris par des échanges interministériels, notamment avec la DITP et le déploiement du **programme Services Publics+**⁴⁷ (accueil de l'utilisateur, simplification des écrits, développement d'outils d'information pour les justiciables, d'outils de gestion des audiences etc.). A noter que ce programme concerne les services judiciaires, l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse, mais également le casier judiciaire national.

S'agissant des **réclamations et contentieux** réalisés par les usagers, ils sont de plusieurs natures et traités par des services différents :

Les réclamations par courrier sont souvent transmises aux chefs de juridictions, aux chefs de cours, aux Premier Président et Procureur Général de la Cour de Cassation, voire au ministre de la Justice lui-même. Le traitement de ces demandes n'est pas coordonné et consiste essentiellement à identifier le bon interlocuteur pour ensuite demander à ce dernier de donner des éléments de réponse.

Les réclamations des publics spécifiques sont traitées en interne via leurs directions métiers ou des observateurs externes. Ainsi, les personnes détenues peuvent faire des recours internes avant de saisir le cas échéant le juge administratif voire le juge judiciaire (conditions indignes), ou se tourner vers des autorités administratives indépendantes (Défenseure des droits et Contrôleuse générale des lieux privatifs de liberté) ou des associations (OIP par exemple). La DPJJ reçoit également de nombreuses réclamations, mais fait le constat qu'elles sortent habituellement de son champ de compétence, soit qu'il s'agisse de contester une décision prise par un juge des enfants⁴⁸, soit qu'elles soient relatives à des placements ASE relevant des conseils départementaux.

Lorsque la demande est indemnitaire, il existe des circuits particuliers.

⁴⁶ Notamment au sein de son département évaluation et perspective de modernisation (DEPM) qui compte 25 agents, dont 5 au pôle évaluation.

⁴⁷ Programme interministériel d'amélioration continue centré sur l'expérience usagers et porté par les agents de terrain. Il invite les administrations à repenser le parcours de l'utilisateur, simplifier les normes et les démarches et s'assurer de la qualité de service.

⁴⁸ Environ 800 courriers/an

- La DSJ, spécialement au sein du bureau FIP6⁴⁹, suit le précontentieux lié aux dysfonctionnements du service public de la Justice (délais de jugement, pertes de loyers, bris de porte, scellés égarés...) et verse annuellement environ 1,5M€ à ce titre
- La DPJJ, notamment le bureau K1 de la SDPMJE et le bureau RH3 de la SDRHRS, est compétente pour instruire les demandes indemnitaires relatives aux dommages commis par des mineurs placés judiciairement⁵⁰
- Le SEM du secrétariat général, traite du précontentieux relatif à la Justice administrative⁵¹.

La PJJ et la DAP ont pour cœur de mission de prendre en charge des usagers de la Justice dans un cadre très particulier. Leurs actions sont indissociables de leur activité quotidienne. Ainsi, par exemple, l'amélioration de la prise en charge des détenus dans le quotidien ne peut être appréhendé en dehors des politiques globales qui visent à lutter contre la surpopulation carcérale, à la formation des surveillants, à l'augmentation des moyens, etc. En revanche, l'amélioration de l'accueil des familles des mineurs et des détenus ou des usagers en service ouvert mérite réflexion et gagnerait à être enrichi. La sous-direction de l'insertion et de la probation (SDIP) travaille d'ailleurs sur l'accueil en SPIP, comme cela a déjà été fait s'agissant de l'accueil des proches des personnes détenues à l'occasion des parloirs.

Enfin, s'agissant des acteurs majeurs dans la prise en compte de l'utilisateur, il ne faut pas oublier le travail essentiel de nombreuses associations qui accompagnent les usagers dans leur parcours pénal (contrôle judiciaire, enquêtes sociales etc.) et pour lesquelles la prise en charge de l'utilisateur est un souci constant.

b) Analyse du dispositif actuel

Si la relation à l'utilisateur est inhérente à l'action d'un service public et que l'ensemble des directions interrogées nous ont dit placer le justiciable au cœur de leurs centres d'intérêts, force est de constater que cette volonté est parfois peu visible et que l'importance accordée à l'utilisateur n'est pas manifeste et souffre d'un émiettement préjudiciable à son efficience.

Comme déjà exposé, il nous est apparu que la question de l'amélioration de la prise en charge des usagers devait être nettement plus investie par le niveau central, en partant de besoins exprimés par les usagers eux-mêmes (espace numérique personnalisé, accompagnement individuel, accessibilité des juridictions et des

⁴⁹ 9 ETP

⁵⁰ Une centaine de demandes annuellement, 239 dossiers en cours pour un montant sollicité de +4M€ - environ 1,5 ETP consacré à cette mission

⁵¹ En 2024, 2.388 requêtes pour le pôle pénitentiaire ; 1.251 pour le pôle statutaire

écrits...), mais également par l'exploitation qui semble aujourd'hui trop limitée des remontées de terrain ou des dysfonctionnements signalés.

A ce titre, nous avons rapidement constaté qu'au sein du ministère, où les démarches « d'aller vers » et de « faire venir » ne sont pas très développées et où les avancées en termes de prise en compte de l'utilisateur résultaient souvent d'une impulsion internationale ou interministérielle, il n'existait aucun espace pour recueillir **la voix de l'utilisateur** et **mesurer sa satisfaction** (hormis sur les questions d'accueil).

Si le SEM travaille à s'appuyer sur la prise en compte de l'utilisateur comme levier de transformation, aucun outil n'existe réellement pour recueillir systématiquement son ressenti et **prendre pleinement en compte son expérience pour améliorer la qualité du service public** de la Justice comme cela existe dans de nombreuses administrations. La construction d'une véritable politique publique, menée avec l'aide de l'Inspection Générale de la Justice et de la CEPEJ pour fixer des objectifs à atteindre, identifier des indicateurs d'évaluation pertinents, les actions et outils à mettre en place, n'existe pas encore et nous semble être un chantier qu'il est nécessaire de conduire.

Plus généralement, c'est **l'amélioration de la qualité du service public de la Justice au service des utilisateurs** qui mérite de faire l'objet d'un plan d'action inter-directionnel d'envergure et d'être rendue visible pour regagner la confiance des citoyens.

Or pour mener une telle politique transverse, et pour lui permettre d'irriguer le terrain, très accaparé par ses activités métiers, il est nécessaire de disposer d'un pilote clairement identifiable au sein du ministère et à l'extérieur.

Pour autant, si, sur certains sujets, il peut être essentiel de traiter les questions de façon transverse et s'il est indéniable que chaque utilisateur doit pouvoir bénéficier d'un parcours amélioré, il est des spécificités de publics qui imposent que les directions qui leur sont dédiées gardent leur entière compétence pour y répondre.

S'agissant de la gestion des réclamations, le constat est fait du manque d'un point d'entrée unique pour formuler une réclamation au sein du ministère de la Justice, point d'entrée qui, s'il ne peut avoir vocation à tout traiter, présenterait l'avantage de faciliter la saisine et de centraliser l'analyse des manquements dénoncés pour tenter d'identifier des problématiques systémiques et proposer des solutions.

S'agissant du précontentieux indemnitaire, s'il peut s'avérer pertinent de concentrer ces compétences sur un unique acteur, le SEM a attiré l'attention des rapporteurs sur la volumétrie conséquente de la matière précontentieuse et sur les délais contraints à respecter dans son traitement. Le fort aspect « métier » de ces demandes implique d'obtenir l'expertise de la direction concernée et leur transfert vers un point d'entrée unique risquerait de constituer un échelon de traitement supplémentaire inutilement chronophage.

Eléments conclusifs sur l'organisation actuelle et les besoins auxquels il faut répondre :

Les nombreuses auditions menées et lectures réalisées ont convaincu vos rapporteurs de l'intérêt majeur de créer une nouvelle direction au sein du ministère de la Justice dont la mission sera double : renforcer la politique d'aide aux victimes par une réorganisation importante des services et l'ouverture de chantiers majeurs et porter la voix des usagers au plus haut niveau afin que celle-ci soit prise systématiquement en compte dans l'ensemble des décisions.

Cette direction, d'une configuration assez originale, aurait vocation à être très ouverte sur l'extérieur (en travaillant à la coordination des nombreuses politiques publiques), et à œuvrer en lien permanent avec les autres directions et le secrétariat général du MINJU à la fois pour impulser des actions mais également pour les soutenir et les faciliter.

En réfléchissant au périmètre et aux missions de la nouvelle direction, plusieurs sous-jacents nous ont semblé devoir être pris en compte pour disposer d'une direction à la fois forte, efficace et légitime.

- Pour gagner sa **légitimité**, la nouvelle direction doit être l'occasion d'impulser un changement politique fort et visible au bénéfice des usagers et des victimes. La mission propose donc une **feuille de route** à mettre rapidement en œuvre. Une direction d'administration centrale ne peut être créée sans que ne soient définis clairement les objectifs à poursuivre. (Cf. Annexe)
- Pour être **efficace**, la direction a été pensée pour parvenir **au dernier Km**. La mission a donc proposé une structuration qui tente de répondre au mieux à ces enjeux et qui prenne en compte le fait que ces politiques doivent être menées de façon **indissociable** avec les **partenaires institutionnels et associatifs de terrain et les juridictions**.
- Pour être **pertinente**, la direction a été pensée pour s'articuler au mieux à l'existant sans déstabiliser inutilement les autres directions ni les **déresponsabiliser sur des sujets qui doivent rester l'affaire de tous**. Ainsi, s'agissant de la politique vis-à-vis des usagers, il nous a semblé important de ne pas doubler ou capturer des compétences métiers déjà fortement ancrées au sein des directions métiers du MINJU (DAP, PJJ, DSJ, DACG et DACS). C'est une structure organisée en mode **direction de projet** qui est donc proposée sur le volet usager (même si elle aura également vocation à servir d'aiguillon sur le volet victime).
- Pour être **forte et avoir du poids**, compte tenu des difficultés que cette nouvelle direction risque de rencontrer pour s'intégrer dans un environnement

institutionnel demeuré inchangé depuis des années, pour gagner rapidement en légitimité et impulser un vrai changement au sein du ministère, il semble indispensable qu'elle soit **autonome** et que **son directeur soit présent aux réunions des directeurs des différentes DAC avec le garde des Sceaux** et puisse être associé à tous les projets en lien avec les politiques publiques menées et ayant un impact sur les usagers. Il conviendra de désigner un directeur expérimenté et charpenté qui n'a pas peur d'avoir la fonction de « poil à gratter » et qui maîtrise les rouages de l'administration centrale et de l'interministériel. Seule cette place accordée à la DUV permettra **d'acculturer toute l'institution** à ce changement de centre de gravité et aux problématiques victimes et usagers de venir **en haut de la pile** et d'être en permanence prises en compte par toutes les directions.

Il nous semble également important **de ne pas éclater le SADJAV** qui a une forte cohésion et apparaît comme le seul service du ministère dédié aux victimes, aux usagers et aux citoyens/justiciable en devenir : en ça, il constitue un socle cohérent pour la mise en place des politiques ci-dessus évoquées. En outre, il paraît très complexe et peu pertinent de scinder le programme 101.

Il nous semble aussi indispensable d'armer suffisamment la direction pour qu'elle dispose d'un **effectif** qui soit en capacité de travailler et d'exprimer les besoins avec les services supports du SG (communication, maîtrise d'ouvrage et pilotage sur les projets numériques en lien avec le justiciable, international).

Cette nouvelle direction, résolument tournée vers l'interministériel et l'écoute des citoyens est une occasion unique pour l'institution judiciaire de regagner la confiance de tous (public et institutions partenaires).

Faire émerger la voix des usagers et pas seulement des victimes, ne pas les instrumentaliser, challenger l'ensemble des directions du ministère sur ces thématiques, améliorer l'orientation des justiciables et leur accompagnement tout au long des procédures, s'assurer que les productions du ministère sont accessibles aux publics qu'elles visent, offrir un interlocuteur dédié à tous les partenaires de la Justice et aux autres ministères, participer à l'amélioration de l'efficacité de la Justice, tels pourraient être les objectifs d'une nouvelle direction qui pourrait œuvrer à renforcer la crédibilité de la Justice fortement ébranlée et à améliorer son image, tout en permettant de renforcer le sens du travail des personnels de la Justice.

Deuxième partie : Présentation de la nouvelle direction des usagers et des victimes (DUV)

Remarques préliminaires

Pour construire cette nouvelle direction de façon pragmatique, nous sommes partis de deux constats.

- Le premier est qu'il faut conserver son double objet « usagers et victime » car si les victimes entrent dans la catégorie des usagers et qu'il peut paraître surprenant de les distinguer, la politique des victimes doit conserver une structuration autonome et visible compte tenu de sa sensibilité.

S'agissant du choix du terme « usagers » et bien que plusieurs des personnes auditionnées semblent préférer le terme de « justiciables », il nous semble également pertinent de le conserver car il exprime l'importance de s'intéresser de façon large à l'ensemble des personnes qui ont, de près ou de loin, à connaître du service public de la Justice. Du citoyen qui veut faire reconnaître ses droits et s'orientera peut-être vers une voie alternative, au témoin ou à la famille qui foule les marches du palais ou les portes de la maison d'arrêt, à la partie au procès pénal ou civil, tous ont vocation à être écoutés et appréhendés par l'institution. Le terme *usager* permet d'englober la diversité des profils et de renvoyer à un *continuum* de prise en charge qui va de l'orientation à la requête et de la plainte à l'exécution de la décision. L'usage de ce terme contribue aussi à modifier les regards. Les individus ne sont pas simplement des parties à un procès, des justiciables à qui s'imposent des décisions de Justice, ils sont aussi des usagers qui accèdent au service public de la Justice, une institution qui tranche mais qui restitue aussi chacun dans ses droits.

- Le second est qu'il faut partir des besoins identifiés de chacun de ces deux publics pour y répondre au mieux. Cette nouvelle direction se veut construite selon le schéma « du dernier kilomètre » préconisé notamment par le Conseil d'Etat qui consiste à construire des politiques publiques à partir de l'utilisateur et non l'inverse. Cela suppose une capacité à évaluer les besoins, à définir des indicateurs de qualité et à mesurer avec constance le service rendu.

Equilibre global et philosophie de la nouvelle direction

Compte tenu de ces deux constats, il est proposé de **créer deux sous-directions**, l'une consacrée aux victimes, l'autre consacrée aux usagers (entendus largement comme comprenant les citoyens qui souhaitent accéder au droit et à la Justice, les justiciables et les tiers qui fréquentent les lieux de Justice).

La nouvelle direction se veut **légère et agile, transverse et résolument ouverte sur l'extérieur, claire dans les objectifs fixés et accompagnatrice du changement sur le terrain**. Elle doit être une direction qui **fluidifie** les relations entre les entités distinctes

(tant au niveau géographique que matériel⁵²), qui remet du liant et **fédère** autour d'une valeur commune : celle d'aider le citoyen à voir ses droits restaurés⁵³ et de lui montrer combien il est **considéré** par l'institution judiciaire. Elle a vocation à maintenir en permanence **le dialogue ouvert** avec les autres ministères et administrations et juridictions, à assurer les coordinations, à challenger et piloter plutôt que diriger, à accompagner le terrain et à colliger les signaux faibles qui en émanent pour affiner les stratégies. Il est proposé d'instaurer ou renforcer **des équipes opérationnelles de soutien** en mesure de se déplacer sur le terrain pour accompagner au plus près en cas de crise, s'agissant par exemple de l'aide aux victimes, ou au long cours, s'agissant notamment de l'accompagnement à la mise en place des comités des usagers ou de l'évaluation à 360° des difficultés de terrain pour l'accueil des usagers.

Voix des victimes et des usagers au sein de l'administration centrale, elle s'assure, grâce à l'appui du garde des Sceaux et à sa présence au codir ministre, que cette voix est prise en compte dans chaque décision importante qui les impacte. Elle impulse un **changement de prisme** et une nouvelle façon de travailler au niveau inter directionnel - voire interministériel - s'agissant des victimes et des usagers. Construite pour répondre au mieux aux besoins du terrain, elle pourrait donner l'occasion de repenser les rôles des différents magistrats référents au sein des juridictions (MDPAAD, MCMC, JUDEVI etc.) pour permettre l'identification d'un **réfèrent unique usager-victime**.

Sur le champ de l'**amiable**, il est proposé que la DUV apporte une **action complémentaire** à celle de la DACS, reconnue de façon incontestable comme le pilote de la politique des modes alternatifs de règlement des différends dans les juridictions, en coordonnant la politique d'accès au droit et l'amiable pré-judiciaire (qui sont indissociables) et en conservant le pilotage financier et qualitatif des associations partenaires.

Concernant l'aide juridictionnelle, il est proposé de la transférer à la DUV car elle est indissociable de l'accès au droit et du droit des victimes et des usagers.

Concernant le **médiateur et son réseau de médiateurs locaux**, il est proposé que la DUV soit son interlocuteur privilégié, son promoteur et son service de soutien mais la nécessaire indépendance que suppose cette mission nous invite à ne pas proposer son intégration en son sein.

⁵² Autres ministères, directions de l'administration centrale et déconcentrée, juridictions, associations, collectivités territoriales, Défenseur des droits, CGLPL, CAF, etc.

⁵³ Le plus souvent, dépourvue de compétences métiers, elle sera extérieure aux potentiels conflits de compétences entre directions, et permettra de définir un dénominateur commun.

I La sous-direction de l'aide aux victimes (DAV)

Une refondation de la politique d'aide aux victimes autour d'un dispositif ascendant et coordonné

Au fil des différentes auditions et éclairés par la mission de Mme Caubel et d'autres rapports et prises de position récentes⁵⁴, **nous avons acquis la conviction qu'il faut revoir la façon dont la prise en charge des victimes est pensée, organisée et mise en œuvre en France.** Les mobilisations sont fortes et multiples, mais elles manquent crucialement de moyens et de coordination. La politique d'aide aux victimes s'est construite par sédimentation et le temps semble venu d'une réorganisation pour gagner en efficacité et en simplicité pour les victimes. Par ailleurs, et sans qu'il soit réellement possible de le quantifier, il est probable que cet éparpillement soit couteux ou à tout le moins ne réponde pas à l'exigence d'optimisation des ressources budgétaires dédiées à ce sujet crucial pour répondre au mieux aux besoins des victimes. Il convient de rechercher et garantir une **efficience** des dispositifs notamment dans l'attribution des **subventions** aux associations qui sont éparpillées et insuffisamment coordonnées.

Cette nouvelle direction doit être l'occasion de donner une nouvelle impulsion à la politique d'aide aux victimes de notre pays. Face aux enjeux complexes qui mobilisent de très nombreux acteurs différents (santé, social, sécurité civile, police, gendarmerie, collectivités territoriales, Justice, MAE, Fonds de garantie etc.), la Justice qui concentre *in fine* la quasi-totalité des affaires dans lesquelles il existe des victimes de faits graves ou sériels semble l'instance la mieux placée pour mettre en œuvre un tel chantier de coordination. De fait, cette mission figure dans le décret d'attribution du garde des Sceaux⁵⁵.

La mission estime, à l'instar du rapport de Mme Caubel, que deux options sont ouvertes. La première serait que le directeur de la DUV nommé en Conseil des ministres soit également délégué interministériel à l'aide aux victimes comme l'est le délégué à la sécurité routière. Cette organisation aurait comme intérêt de réduire le nombre d'interlocuteurs, le coût de leur fonctionnement et de faciliter la coordination des politiques. **La deuxième option** serait que la DIAV, sorte d'ambadrice des victimes au plus haut niveau de l'Etat, soit à terme rattachée au PM comme cela était le cas auparavant. Elle pourrait compter sur la nouvelle direction considérablement renforcée pour soutenir la revitalisation du dispositif global et préfigurée comme la direction-aiguillon de l'aide aux victimes. Si le maintien de la DIAV présente l'inconvénient de conserver deux services distincts, il faut prendre en compte le fait que la délégation actuelle est fortement identifiée par les associations de victimes et

⁵⁴ Rapport à vif.

Article du Monde du 28 oct.2025 Violences conjugales : pourquoi la France peine encore à protéger les victimes. [Violences conjugales : pourquoi la France peine encore à protéger les victimes](#)

⁵⁵ [Décret n°2025-1007 relatif aux attributions du garde des sceaux, ministre de la Justice](#)

a su tisser un lien privilégié avec elles. Le projet d'unification complète pourrait donc plutôt être envisagé à moyen terme.

Pour mettre en œuvre la feuille de route qui est suggérée en annexe de ce rapport, **une organisation novatrice** est proposée. Elle a été pensée par vos rapporteurs de façon ascendante : en partant des besoins des victimes pour y répondre de la façon la plus exhaustive qu'il soit.

Il est ainsi proposé la création de trois bureaux : le premier qui permette d'identifier les besoins des victimes (1) le deuxième pour y répondre de façon adéquate à un niveau central (2) et le troisième pour aider le terrain à y répondre au mieux au niveau local (3). Une **équipe mobile de soutien aux victimes**, renforcée en tant que de besoin d'une réserve et organisée avec les équipes du FGTI (et le cas échéant de la DIAV et des autres ministères), pourrait être constituée à partir des effectifs de cette sous-direction pour soutenir ponctuellement les acteurs de terrain en cas de crise (accident grave, catastrophe naturelle, attentat) ou tout évènement d'ampleur le nécessitant (grand procès).

Ajoutons que l'aide aux victimes ne doit pas être pensée localement uniquement au niveau du parquet. La mobilisation du siège est indispensable pour faire avancer certaines questions, telles par exemple celle de la prise en compte de la victime dans les procédures alternatives à l'audience⁵⁶. A cet égard, il paraît indispensable de repenser le rôle et les missions du JUDEVI, notamment ses attributions administratives⁵⁷, qui dans la plupart des juridictions n'a pas véritablement trouvé sa place. La CNPTJ propose à cet égard de confier au président du TJ, ou à la personne qu'il désigne, des missions transverses de magistrat référent « usagers et victimes » lui permettant de mettre en œuvre plus aisément les politiques de juridiction relatives à ces questions.

1-Le bureau de l'identification des besoins des victimes (BIBV)

a) Offrir un interlocuteur dédié et un lieu d'écoute aux victimes

Les victimes doivent constamment bénéficier d'un **interlocuteur dédié et disponible** qui soit en mesure de les écouter, de structurer leurs demandes et d'évaluer les acteurs compétents quel que soit le type de dommage subi. Qu'il s'agisse d'un évènement ponctuel (grand procès, sinistre d'ampleur, catastrophe naturelle) ou de problématiques plus systémiques (indemnisation, articulation avec la prise en charge sanitaire et sociale, etc.) elles doivent avoir un point d'entrée unique et rapide au sein de l'administration.

⁵⁶ Alternatives aux poursuites et compositions pénales, mais aussi ordonnances pénales voire CRPC

⁵⁷ Articles D47-6-12 à D47-14 du COJ

L'écoute et l'expertise acquise auprès des victimes permettrait aux membres de ce bureau d'être leurs voix au sein des **cellules de crise** ou des cellules de préparation des **grands procès** (notamment pour porter des demandes de financement exceptionnels). La participation aux équipes mobiles de soutien offrira également un lieu d'écoute et d'apprentissage particulièrement pertinent.

Ce rôle est actuellement en partie assuré par la DIAV et le FGV mais, compte tenu de l'éparpillement des services compétents sur l'aide aux victimes, les demandes se perdent ensuite dans les méandres des différentes administrations compétentes. La place de ce bureau au sein de la nouvelle direction permettra de mettre constamment en miroir les demandes et les réponses et d'assurer un pilotage coordonné au niveau du ministère de la Justice. Si l'option 2 était adoptée, ce bureau devra travailler étroitement en lien avec la DIAV qui est souvent l'interlocutrice première des victimes.

Ce bureau sera également à l'écoute des besoins et des difficultés des victimes qui remontent *via* les **associations d'aide aux victimes** et les **acteurs** comme le **Fonds de garantie** qui les prennent en charge afin d'éclaircir et prioriser les champs d'action et d'amélioration (par ex : travail sur la simplification des demandes d'indemnisation et d'évaluation des préjudices en lien avec la DACS, RETEX sur les dispositifs de lutte contre les VIF en lien avec la DACG : BAR, TGD, EVVI, fonds de garantie, etc.).

Il aura également vocation à **évaluer** l'efficacité des dispositifs mis en œuvre (le cas échéant avec l'aide de l'IGJ) et à analyser les difficultés.

Un travail étroit avec des représentants des professionnels du droit notamment les **barreaux** et les **commissaires de Justice** permettrait d'étayer les besoins des justiciables et des victimes.

Il pourra **répertorier, classer et structurer ces besoins, voire les évaluer** si nécessaire pour faciliter le travail des deux autres bureaux chargés d'y répondre.

Sans ce travail préalable qui doit être mené tant au niveau central que local, le risque d'éparpillement des réponses et d'absence de rationalisation des dépenses est important.

b) Promouvoir une vision proactive et prospective des besoins des victimes

Ce bureau pourra utilement identifier des besoins non encore exprimés et **anticiper des nouveaux champs à explorer pour nourrir une vision proactive et prospective des besoins des victimes**. L'audition du Défenseur des droits a ainsi permis d'identifier une problématique qui génère beaucoup de détresse chez des milliers de Français et ne trouve aucun relai institutionnel à ce stade : **l'usurpation d'identité**. Il existe très certainement d'autres champs à investiguer notamment sur le secteur numérique (protection des plus vulnérables) et environnemental (prévention des conséquences de catastrophes naturelles). La lutte contre toutes les formes de harcèlement (scolaire,

professionnel, conjugal etc.) pourrait aussi nécessiter une meilleure évaluation des besoins.

La protection des personnes vulnérables notamment des **personnes âgées** via un mécanisme équivalent aux CRIP qui serait **transverse au champ pénal et civil** pourrait aussi être opportune compte tenu des besoins actuels et de l'accroissement constant de la population âgée.

Enfin, il pourrait être intéressant d'ouvrir un nouveau chantier sur les **victimes collatérales des trafics de stupéfiants et de l'insécurité** pour identifier les actions à mener au niveau interministériel et les coordinations à effectuer dans les zones les plus touchées.

Ce bureau pourrait ainsi travailler à identifier et évaluer les problématiques qui émergent pour ensuite impulser avec les directions métiers de la chancellerie, de l'intérieur (sécurité civile) voire d'autres ministères (éducation nationale, MAS etc.) et des partenaires extérieurs des **politiques de prévention de risque et des nouvelles politiques publiques pénales ou civiles**.

En étant à l'écoute des victimes, des associations et des partenaires institutionnels, ce bureau pourrait ainsi être le lieu idoine pour identifier au plus près les besoins et souhaits des citoyens.

- c) *Synthétiser les retours d'expériences pour améliorer les prises en charge et associer les victimes à l'élaboration des politiques publiques*

Ce bureau pourra utilement se nourrir des **retours d'expérience des victimes** et identifier des victimes capables de **participer** à l'élaboration des politiques publiques ou à certains groupes de travail pour améliorer les procédures. Si l'hôpital progresse grâce au « patient expert », l'administration pourrait sans doute aussi progresser grâce à certaines victimes ayant malheureusement acquis une forme d'expertise (connaissance des difficultés redondantes) ; ainsi elles seraient une sorte de « grands témoins » des point positifs et négatifs de la prise en charge des victimes en France.

La création de ce bureau serait un signal très fort envoyé à toutes les victimes : le signe d'une considération et d'un respect institutionnalisés à travers une entité administrative et opérationnelle dédiée.

2-Le bureau de la coordination des politiques publiques d'aide aux victimes (BCPP)

Pour répondre au niveau central à l'ensemble des besoins structurés par le BIBV (bureau de l'identification des besoins des victimes), un bureau est chargé de proposer

et coordonner les politiques publiques d'aide aux victimes. Selon que l'option 1 ou 2 sera choisie, il devra travailler en lien étroit avec la DIAV.

a) Assurer la coordination des politiques publiques au niveau central

Ce bureau doit, aux côtés de la DIAV ou seul - selon les options retenues - participer à la création d'un nouveau **plan interministériel de l'aide aux victimes** qui devra être arrêté et déployé le plus rapidement possible pour fixer les axes nationaux prioritaires à décliner localement et clarifier le rôle des acteurs.

Présent au **COIAV** (comité interministériel de l'aide aux victimes), il devra rapidement œuvrer à la relance de ses réunions qui permettront, à l'aide de l'évaluation des besoins élaborés par le BIBV, et le cas échéant avec la DIAV, de déterminer les actions prioritaires et les chefs de file pour chacune d'entre elles.

Le bureau sera chargé de suivre la mise en œuvre et le déploiement de ce plan. Un jaune budgétaire, comme l'a proposé Mme Caubel dans son rapport, pourra être réalisé afin d'identifier et cartographier l'ensemble des contributions de l'Etat à cette politique.

Il faudra également coordonner les politiques sectorielles. Ce bureau sera chargé au niveau central du suivi des politiques sectorielles, comme les VIF, et du suivi des actions menées au niveau central (suivi du référentiel des victimes). Dans ce cadre une attention particulière pourra être portée à la coordination des politiques de violences intrafamiliales en lien avec la **Haute fonctionnaire à l'égalité femmes-hommes** et la DACG.

Il sera chargé d'assurer la coordination des actions déployées et de signaler au COIAV l'ensemble des difficultés de mise en œuvre (redondances, lutte de pouvoir etc.).

Lorsque des carences persistantes et systémiques sont constatées, ce bureau devra impulser des groupes de travail pour trouver des solutions efficaces.

Il pourrait d'ores et déjà se saisir de la question de l'attractivité de la fonction d'administrateur ad hoc ou des personnes exerçant des mesures de protection en lien avec les autres directions compétentes. Il pourrait aussi être pertinent de réfléchir à la mise en place d'un **document confidentiel partagé** par les différents acteurs de l'enquête, destiné à être transmis aux associations d'aide aux victimes.

b) Être l'interlocuteur principal de l'ensemble des acteurs centraux, associatifs et ministériels.

Ce bureau doit être l'interlocuteur de France Victimes et de l'ensemble des partenaires qui travaillent sur le sujet des victimes au niveau central, le cas échéant aux côtés de la DIAV : ministère de la santé, affaires étrangères, solidarités, intérieur,

FGV etc. Ce point d'entrée rationalisé devrait faciliter l'identification des rôles de chacun et la répartition au niveau interministériel des tâches à accomplir pour éviter les redondances et mutualiser les moyens.

Un travail devra par exemple être mené avec la police nationale et la gendarmerie nationale, de même qu'avec les hôpitaux et les UMJ, pour coordonner les conditions d'accueil des victimes entre les différents lieux de prise en charge. Actuellement, il est des services qui fonctionnent de façon trop cloisonnée. Le document partagé victime pourrait faciliter cette coordination.

Dans l'attente d'une rationalisation des interventions, il devra veiller à maintenir un lien étroit avec les acteurs chargés de la lutte contre les violences intra-familiales (ministère de l'égalité hommes-femmes, MIPROF, Haute fonctionnaire, DILCRAH etc.)

c) Améliorer les dispositifs d'indemnisation des victimes et l'expertise relative à leurs préjudices

Ce bureau devra rapidement ouvrir un chantier d'amélioration et de clarification des procédures **d'indemnisation** des victimes en lien avec la DACS et la DACG. Les échanges avec le FGV ont démontré la nécessité de travailler à améliorer l'accompagnement des victimes, à mieux les informer de leurs droits, à simplifier les demandes d'indemnisation, harmoniser les barèmes etc. Une réflexion sur l'attractivité du travail d'expert pourrait aussi être engagée. La situation financière du FGTI mérite également une expertise et certaines actions pour revenir à l'équilibre.

Ce bureau pourra améliorer l'expertise sur l'évaluation des préjudices de victimes et œuvrer pour la diffusion des connaissances relatives aux difficultés qui sont propres aux victimes notamment via le GIP du Cn2r (centre national de ressources et de résilience) dont la DIAV assure actuellement la présidence.

d) Evaluer la pertinence des politiques publiques en lien avec le service d'évaluation du SG et l'inspection des services judiciaires.

L'évaluation sera aussi nourrie par les retours du terrain via le bureau de soutien des politiques territoriales (BSPT).

e) Assurer le suivi de l'ensemble des applicatifs numériques en lien avec la cellule numérique

Appuyé par l'équipe numérique de proximité de la direction, ce bureau sera chargé du suivi du site internet *Je-suis-victime.fr* et du suivi de tous les applicatifs en faveur des victimes (SIVAC), PJUS, Portalis etc, en lien avec le service de communication du PM (service public.fr) et les acteurs de la chancellerie, de la mise à jour des données qui y figurent et en lien avec le BIBV devra identifier les évolutions à mener en

concertation avec le SG. La coordination avec le site parcours-victime piloté par France Victimes et le FGV devra également être réalisée.

f) Promouvoir cette politique publique au niveau international

Ce bureau pourra participer aux actions de **coopération européenne** de l'aide aux victimes et mettre en avant les actions de la France à cet égard (assises européennes des associations d'aide aux victimes et de victimes).

Le bureau devrait être en mesure de piloter **les modifications textuelles** qui découleront de l'ensemble de ces chantiers en lien avec le chargé de mission élaboration des normes et coopération européenne placé auprès du directeur.

3-Le bureau de soutien des politiques territoriales d'aide aux victimes (BSPT)

La mission de ce bureau est essentielle car il sera chargé de s'assurer de la mise en œuvre au dernier km des politiques d'aide aux victimes. Selon que l'option 1 ou 2 sera choisie, il devra travailler en lien étroit avec la DIAV.

a) Soutenir les politiques d'aide aux victimes de terrain

Soutenant les actions de terrain et le rapprochement des préfectures et des parquets autour des **CLAV**, ce bureau s'assurera de la pleine et entière mobilisation du terrain et s'efforcera de mettre en place les outils de facilitation en lien avec la DACG et la DSJ. La présence ou l'invitation des présidents de juridiction aux CLAV devrait être encouragée.

Dans la suite des réflexions engagées par la DIAV sur la mise en place de guichets uniques pour les victimes, il conviendra de promouvoir au niveau local l'élaboration de **schémas départementaux de prise en charge des victimes** qui permettent d'organiser au mieux sur un plan local le parcours des victimes et leur accompagnement par l'ensemble des acteurs.

Au stade juridictionnel de l'affaire, l'implication du siège devra être accrue notamment pour mieux prendre en compte les victimes lors des procédures alternatives aux audiences.

Le travail devra être mené avec le réseau des fonctionnaires locaux pour l'égalité hommes-femmes piloté par Mme Beluet qui pourrait à terme être animé au sein de la DUV.

b) Evaluer la qualité des dispositifs locaux

Il sera chargé d'évaluer la qualité des actions menées au niveau local et d'aider les acteurs locaux à trouver des solutions pour répondre aux difficultés rencontrées. Dans le cas des VIF par exemple, les évaluations sont insuffisantes alors que compte tenu du nombre très important d'acteurs et des sommes en jeu, celles-ci sont indispensables.

c) Moderniser le suivi des associations d'aide aux victimes

Un des chantiers les plus urgents et importants sera celui de réfléchir **aux modes de financement et d'évaluation de la qualité des associations d'aide aux victimes**. Il apparaît en effet urgent de réorganiser et restructurer le soutien aux associations pour améliorer leur situation et mieux évaluer la qualité des prises en charge apportées. La nouvelle direction devra avoir à cœur d'œuvrer à améliorer le maillage territorial des associations d'aide aux victimes encore trop disparate.

Beaucoup d'associations sont en difficulté, notamment car on leur demande de suivre la mise en œuvre des mesures prononcées dans le cadre des VIF (BAR, TGD etc.) sans que les financements ne soient toujours à la hauteur des besoins. De plus, le financement est négocié chaque année ce qui rend très difficile toute gestion prévisionnelle (recrutements etc.).

La DUV, en lien avec la DACG et le SG, devra rapidement porter la question des financements complémentaires des associations d'aide aux victimes par les mis en cause, soit en promouvant davantage la contribution citoyenne, soit en tâchant de faire appliquer les dispositions de l'article 132-20 du code pénal sur la sur-amende qui ne sont jamais mises en œuvre, soit même en réfléchissant à la création d'un nouveau fonds de concours inspiré du dispositif existant pour les défauts d'assurance.

Enfin tant les associations que les magistrats référents regrettent un manque d'échanges sur les besoins, les difficultés et la qualité du service rendu. Une réorganisation et une professionnalisation des échanges, à l'instar de ceux que la PJJ entretient avec son secteur habilité doit être menée rapidement. Dans ce cadre, il sera nécessaire de repenser le rôle des MDPAAD trop souvent réduits à procéder à la répartition des subventions délivrées par le SADJAV aux associations habilitées.

d) Promouvoir la Justice restaurative

La promotion de la **Justice restaurative** devra se réaliser tant au niveau interministériel qu'au niveau local tout en ayant conscience de la nécessité de réserver ce dispositif à certaines situations particulières (en raison du temps et du coût que cela représente).

- e) *Assurer le suivi de l'application locale de la circulaire du GDS et veiller à ce que les juridictions s'approprient les sujets.*

En lien avec la sous-direction des usagers de la direction et les directions métiers, ce bureau pilote le **suivi de la circulaire du GDS** ayant pour objet d'améliorer l'organisation des juridictions autour des victimes, de généraliser la contribution citoyenne, de mieux prendre en compte les victimes durant l'enquête, de les préparer avant l'audience, d'améliorer leur suivi en post sentenciel notamment la garantie de leurs droits et leur indemnisation. Ce travail sera mené en étroite collaboration avec la sous-direction des usagers.

- f) *Promouvoir et construire des **formations** interministérielles pour les personnels chargés d'accompagner les victimes (annonce de décès etc.)*

En fonction des constats effectués localement et des besoins exprimés, le BSTP pourra offrir aux acteurs des formations ou des outils de formation pour améliorer la prise en charge des victimes.

Cette nouvelle organisation fondée sur trois bureaux avec en outre, le cas échéant, un délégué interministériel, devrait permettre de répondre de façon plus efficace aux objectifs d'identifier et de répondre au mieux aux besoins des victimes en œuvrant aux niveaux national et territorial à l'optimisation de la coordination de l'ensemble des acteurs pour mieux les restaurer dans leurs droits.

Une réflexion devra être menée pour déterminer la meilleure façon d'associer **la Haute fonctionnaire à l'égalité hommes-femmes et à la diversité**.

II/ La sous-direction de l'accès au droit et des usagers (DADU)

Quatre bureaux pour répondre aux quatre missions de la sous-direction

Considérée par les Français comme un service public peu performant voire dysfonctionnel en raison des délais de jugement, de l'incompréhension du jargon utilisé, du coût qu'il représente pour les personnes concernées qui sont rarement demandeuses de fouler le sol d'un palais de Justice, la Justice est mal aimée. Comme il a déjà été dit, l'utilisateur est au centre de la Justice puisque celle-ci est rendue, au nom du peuple français, au profit des justiciables et pour assurer une certaine concorde

sociale. Pourtant, celui-ci a le sentiment de n'être pas toujours au cœur des préoccupations des professionnels du droit, happés par leurs tâches toujours plus nombreuses et concentrés à maintenir à niveau un service public en difficulté depuis des décennies. Cette situation est mal vécue par les usagers et par les professionnels eux-mêmes qui sont insatisfaits du travail accompli.

La création de la DUV, née du constat de l'insuffisante capacité de la Justice à répondre aux attentes normales du justiciable, ne va pas changer de façon magique cette situation ancienne mais, à l'instar des travaux menés par d'autres administrations, un tel changement de prisme ne pourra que se révéler bénéfique à la fois pour les usagers et pour l'institution judiciaire. Dans la suite de la circulaire du GDS du 02 juillet 2024, cette direction va avoir pour objectif d'évaluer au quotidien la qualité du service public de la Justice au prisme de l'utilisateur et de challenger toutes les administrations et les juridictions pour que les citoyens français retrouvent confiance en leur Justice.

Les auditions nous ont confortés dans l'idée qu'il faut avoir une approche large de l'utilisateur pour améliorer la qualité de la Justice pour tous : il peut être partie à un procès civil, auteur ou victime dans une affaire pénale, témoin, famille ou ayant droit des parties. La nouvelle direction n'a pas vocation à reprendre le pilotage de l'ensemble des actions qui sont réalisées par les directions métiers au service de l'utilisateur car la plupart sont indissociables des missions quotidiennes (par exemple les actions pour réduire les délais de traitement) et que cela risquerait d'alourdir inutilement les circuits (circuits de traitement des plaintes indemnitaires ou de traitement de plaintes particulières (détenus), mais elle a vocation à ce que **plus aucune des circulaires ou actions de l'administration centrale ne soient réalisées sans les avoir passées au tamis de l'utilisateur**. La nouvelle direction devra être nourrie par les autres directions sur ces sujets et en retour les challenger pour mieux prendre en compte la voix des usagers, mais elle n'aura pas vocation à embrasser toutes les actions qui ont de près ou de loin un lien avec les usagers.

Pour rendre le droit plus accessible à tous et **ne pas faire peser sur l'utilisateur la complexité de l'appareil judiciaire**, la Justice plus compréhensible, moins jargonante, plus respectueuse, de nombreuses actions sont déjà réalisées mais de façon disséminée. La création de cette direction est l'occasion de donner une **cohérence d'ensemble** et de **faire en sorte que l'utilisateur soit placé au cœur de l'activité judiciaire**. De sa bonne orientation initiale, de l'octroi ou non d'une aide juridictionnelle pour les usagers les moins fortunés, de la possibilité offerte par l'institution de pouvoir émettre une réclamation, de son information au fil de son affaire, du bon accompagnement apporté par les associations habilitées etc. dépendent le niveau de confiance accordé par un citoyen en la Justice.

Quatre missions particulières méritent à notre sens des bureaux dédiés.

La première est **l'information du citoyen sur ses droits et son orientation** vers les instances les mieux à même de le restaurer dans ses droits. Seul le ministère de la Justice peut opérer ce travail de coordination. La politique de l'accès au droit et à la Justice mérite une vision commune et transverse pour améliorer le service rendu à l'utilisateur.

La deuxième est **l'amélioration du parcours des usagers-justiciables** qui constitue depuis la circulaire du 2 juillet 2024 une priorité du ministère de la Justice.

La troisième, indissociable des actions portées par les deux bureaux précédents, a trait à **l'aide juridictionnelle** qui doit bénéficier des outils inhérents à une politique publique si importante : évaluation des besoins, évaluation des difficultés, évaluation de la qualité, axes d'amélioration etc.

Le quatrième est le **suivi et l'accompagnement du secteur associatif agréé** qui œuvre quotidiennement aux côtés de la Justice pour orienter les citoyens, mettre en œuvre les décisions de Justice et accompagner les justiciables. Son rôle est essentiel et mérite une administration capable de réaliser un suivi financier et qualitatif à la hauteur de la difficulté des tâches à accomplir. Cette action sera exercée en cohérence avec la sous-direction de l'aide aux victimes.

L'ensemble de cette sous-direction travaillera en lien étroit avec le **médiateur** chargé des relations avec les usagers.

1-Le bureau de l'accès au droit et à la Justice (BADJ)

a) Instaurer une politique transverse de l'accès au droit et de l'accueil du justiciable

L'information du citoyen sur ses droits et son orientation vers les instances les mieux à même de le restaurer dans ses droits est essentielle. Même s'il ne s'agit pas toujours de la Justice, elle est la seule à pouvoir coordonner ces actions. Ce bureau a donc vocation à coordonner les réponses visant à orienter au mieux les citoyens confrontés à une situation juridiquement conflictuelle soit vers la Justice soit vers des solutions alternatives. **Il est proposé d'instaurer une politique transverse à l'accès au droit et à l'accueil du justiciable en juridiction pour penser cette action de façon continue et intégrée.**

Cette approche permettra de décroiser les politiques menées actuellement de façon séparée par le SADJAV sur l'accès au droit et la DSJ sur les SAUJ. A l'instar de certaines juridictions comme le TJ de Nîmes qui ont rassemblé les services de greffe compétents autour d'un pôle accès au droit et à la Justice, il est proposé de promouvoir cette vision transversale. En améliorant l'orientation du citoyen quant aux

façons de faire valoir ses droits, c'est autant d'heures d'explication gagnées pour les personnels des SAUJ confrontés à la fermeture des accueils publics des autres administrations et sollicités tous azimuts. L'adossement de Point Justice aux SAUJ pourrait à cet égard être bénéfique.

Une réflexion doit également être menée pour mettre à disposition des associations qui reçoivent les citoyens ou des partenaires (police-gendarmerie) des **outils** permettant d'orienter au mieux leurs demandes et d'éviter d'encombrer inutilement des services inadaptés (par exemple un guide recensant par type de difficulté les différentes voies existantes et les administrations/voies de recours compétentes). Des **formations** pourraient aussi être proposées à cette fin.

Dans l'idéal, il conviendrait que quelques acteurs, à l'instar de ce qui existe à la CAF, soient formés aux **entretiens giratoires** qui permettent de « scanner » la situation globale d'une personne ou d'un ménage pour identifier les bons interlocuteurs à saisir et les voies de droit à utiliser.

L'élaboration d'un **guide de l'accès au droit et aux droits**, réalisé en interministériel à l'usage de toutes les personnes qui sont amenées à renseigner et orienter les citoyens pourrait être un instrument fédérateur et extrêmement utile pour promouvoir l'amiable pré-judiciaire.

b) Moderniser et améliorer la politique de l'accès au droit

Ce bureau pourrait avoir pour mission **de moderniser et améliorer la politique de l'accès au droit** car les auditions ont permis de dresser un constat unanime : celui de politiques disparates sur le territoire national et d'actions desservies par la multiplicité d'acteurs et le manque de coordination. Il est proposé de lancer un **chantier important** pour réfléchir au financement et au pilotage des CDAD (instauration d'indicateurs de performance, partage des BP sur les financements et les actions menées, évaluations), à l'intérêt de rattacher les MJD aux CDAD, à l'ordonnancement des moyens alloués par les partenaires (collectivités territoriales, administrations déconcentrées etc.), à la lutte contre les disparités territoriales, afin d'y voir plus clair, de mieux utiliser les fonds publics et de mieux soutenir les associations essentielles. Cette politique qui devrait permettre d'améliorer le service public de l'accès au droit doit être menée avec France services + et avec l'aide de la DITP. **Il pourrait être intéressant de solliciter une évaluation conjointe de l'IGJ et de l'IGA sur cette question.**

c) Promouvoir l'amiable pré-judiciaire et assurer avec dynamisme le secrétariat du Conseil national de la médiation

Ce bureau doit aussi avoir pour vocation de **promouvoir l'amiable conventionnel et pré-judiciaire** lorsqu'il se déroule en dehors de tout lien avec la Justice civile car dans cette dernière hypothèse, il semble indispensable de laisser la DACS comme chef de

file même si certaines actions devront être réalisées à deux voix. En effet, cette mission qui repose essentiellement sur des associations et des partenaires institutionnels que cette direction côtoiera dans son quotidien doit être coordonnée par ce bureau. Les outils d'information aux usagers sur l'accès au droit et aux droits pilotés par le ministère de la Justice et les autres administrations (sites internet, applicatifs etc.) doivent être coordonnés et améliorés pour orienter au mieux les citoyens.

A l'instar du SADJAV, il est proposé que cette sous-direction conserve **le secrétariat du Conseil national de la médiation** mais pour y exercer une fonction plus prégnante. Aux côtés du directeur des affaires civiles et du sceau, le directeur des usagers et des victimes œuvrera à la promotion de l'amiable pré-judiciaire et à la coordination des politiques d'accès au droit et à la Justice. Il conviendra de veiller à promouvoir le recours à l'amiable auprès des associations qui interviennent dans les Points justice et les maisons du droit et auprès des greffiers. Des outils de modernisation doivent être mis en place afin notamment de permettre aux cours d'appel d'informatiser les listes de médiateurs et de bénéficier d'outils de suivi et d'évaluation des mesures.

d) Lutter contre le non-recours

La Justice est confrontée et parfois embolisée par des requérants d'habitude alors que d'autres citoyens qui auraient besoin de profiter de la protection que leur accorde le Droit n'y ont pas recours. On connaît mal et on mesure mal le **taux de non-recours à la Justice**, notamment des personnes qui renoncent à faire valoir leurs droits alors qu'elles vivent des situations de grande injustice. Ce bureau devra travailler à **l'évaluation de ce non-recours et aux leviers pour y remédier**. Par exemple, certains Points Justice/France Services sont très peu fréquentés quand d'autres permanences (Restos du cœur) sont très sollicitées. Il faut inciter les juridictions à adapter l'offre à la demande.

e) Améliorer l'accueil multicanal des usagers (accueil physique, mail et téléphonique)

En lien avec le bureau du parcours de l'utilisateur (cf. infra) et fort de l'expérience d'autres administrations (notamment DGFIP) ; ce bureau devra aider à améliorer **l'accueil téléphonique** et **mail** des juridictions qui permettrait de soulager considérablement les SAUJ. Il faudra poursuivre le **Plan téléphone** impulsé par la DITP et le SEM et s'assurer de l'application de la charte Marianne.

En lien avec la DSJ, un travail important devra être lancé pour améliorer **l'attractivité des SAUJ** pour les **fonctionnaires** et renforcer la **formation** du personnel d'accueil, en mettant l'accent sur la courtoisie, l'écoute et la qualité de l'information. Il faut sensibiliser l'ensemble de la juridiction à ces sujets et **fédérer** les magistrats et les greffes autour de ces objectifs.

Sur les problématiques de ressources humaines dans les SAUJ, une réflexion pourrait être menée pour pérenniser des personnes en service civique ou autres recrutements.

Les **conseils de juridiction** pourront utilement être des lieux permettant d'améliorer la politique locale d'accès au droit.

f) Assurer le suivi des applicatifs et des portails en lien avec le SG

Il conviendra enfin d'assurer le **suivi des applicatifs Justice** qui sont pilotés au niveau central en lien avec le SG pour s'assurer que les informations sont à jour et qu'elles répondent aux besoins des usagers. Il faudra aussi veiller en permanence à ce que **les juridictions s'assurent du maintien de la qualité des informations disponibles sur leurs sites internet ainsi que sur les applicatifs Justice**. Ce travail pourra s'insérer dans le cadre du projet d'amélioration de la communication judiciaire par les tribunaux sur le terrain.

2-Le bureau de l'amélioration du parcours de l'utilisateur (BAPU)

Ce bureau va permettre de poursuivre des transformations déjà impulsées en centrale (SEM et DSJ) et en juridictions, de mieux les coordonner et associer les usagers à leur pilotage central. Il travaillera en lien étroit avec le bureau de l'accès à la Justice sur le volet accueil des justiciables⁵⁸.

Ce bureau doit être pensé comme un **outil d'évaluation des besoins, d'identification et de généralisation des bonnes pratiques** et comme un bureau de soutien aux juridictions pour la mise en place de nouvelles organisations ou améliorations. Organisé en **équipe de soutien**, il peut envoyer des personnels ponctuellement en juridiction pour procéder le cas échéant à un audit et accompagner le changement.

Un travail conjoint avec l'IGJ pourrait être utile pour identifier les indicateurs de performance et organiser des missions de soutien sur le terrain.

Pour impulser une réelle amélioration du SPJ en partant de l'utilisateur, il faut agir sur trois plans :

- L'évaluation des besoins des usagers et des « irritants »,
- L'identification des solutions qui existent et leur classement par ordre de difficulté et de priorité

⁵⁸ S'agissant de la DSJ, il semble que celle-ci doive conserver les missions qui sont indétachables de l'organisation judiciaire (statut des greffes) et que les autres soient confiées à ce bureau (Travaux sur le langage, sur France service +). La même logique sera retenue pour le SEM.

- Le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation de la pertinence des actions.

Ainsi que le promeut la DITP, l'idée est de réfléchir par « moments de vie » et d'appréhender le parcours dans son ensemble avec l'aide des premiers concernés. Les politiques récentes se sont concentrées sur l'accueil du justiciable, mais l'amélioration de la prise en compte de l'utilisateur doit se faire tout au long des affaires.

a) Evaluer les besoins et les irritants

Pour évaluer les besoins et les irritants, il est important de se tourner vers les usagers. La généralisation des **comités des usagers** et la **création d'un COPIL usager** au niveau du ministère permettront de mettre en œuvre ces changements. Ce bureau devra soutenir les juridictions pour les accompagner dans la mise en place de CDU. Il pourra notamment participer à la diffusion des actions menées dans certaines juridictions et des **bonnes pratiques**. A l'instar du travail mené sur la Cour d'appel de Basse-Terre sur **l'OPEN Justice**, le questionnaire CEPEJ sur l'efficacité de la Justice peut être travaillé au sein de chaque territoire, l'université peut apporter une aide précieuse, etc... Il n'est pas si aisé de constituer un CDU et l'aide de ce bureau pourrait être utile.

Ce bureau pourrait aussi se nourrir des **réclamations transmises aux médiateurs chargés des relations avec les usagers et des retours d'expérience réalisés par ces médiateurs**.

Ce bureau sera le relai privilégié du Médiateur chargé des relations avec les usagers dont la place dans la direction et le ministère, du fait de son indépendance, sera particulière.

S'agissant de l'identification de difficultés, on sait déjà qu'elles se concentrent souvent sur les délais de traitement, l'information sur le suivi des procédures et le langage mais l'expérience montre que la consultation des usagers en direct permet d'identifier d'autres « irritants » parfois très néfastes auxquels il est aisé de remédier.

Un véritable travail d'évaluation à l'aide d'indicateurs mis au point par **l'Inspection générale de la Justice** devra être mené au long court.

Une réflexion devra être rapidement conduite pour permettre une amélioration de l'information du justiciable sur les modalités d'exécution des décisions de Justice en lien avec la DACS. Les CDAD pourraient constituer un relai intéressant des juridictions sur ce volet.

b) Identifier les actions à mener et les priorités pour améliorer la qualité du service public de la Justice

Jusqu'à présent, la plupart des actions se sont concentrées sur l'accueil des usagers. S'il s'agit d'un sujet crucial, il est néanmoins indispensable d'améliorer le parcours de

l'utilisateur à d'autres stades. Certaines de ces actions sont à la main des juridictions et nécessiteront un soutien de la DUV, d'autres relèvent du niveau central (directions métiers et SG sur le volet numérique) et devront être coordonnées et challengées par la DUV. Tout au long du parcours de l'utilisateur, des actions de plus ou moins grande envergure devront être menées en lien avec la direction (formulaires clairs, délais d'attente etc.). Il serait ainsi utile de réfléchir à l'accompagnement des usagers au stade de l'exécution des jugements en créant une sorte de **BEX civil**. Ce service pourrait notamment être proposé dans les Points Justice. De façon générale, ce bureau devrait travailler à identifier aux côtés des directions-métiers des leviers permettant d'améliorer **l'effectivité des décisions de justice** notamment dans les secteurs les plus en difficulté comme en assistance éducative par exemple.

Ce bureau devra se rapprocher d'autres administrations qui parviennent peu à peu à améliorer le taux de satisfaction des usagers grâce à des politiques dynamiques (Cf DGFIP).

c) Assurer le suivi et la mise en œuvre de ces actions en procédant à leurs évaluations

Beaucoup d'améliorations sont apportées, notamment de façon numérique, mais trop souvent le suivi n'est pas assuré. Ce bureau devra apporter un soin particulier au maintien de la qualité des outils fournis aux usagers et au **suivi des applicatifs et des sites internet de chaque juridiction**. Un travail étroit avec la DICOM devra être mené. Les évaluations menées par l'IGJ pour identifier les carences pourront aussi viser à évaluer la qualité des actions conduites.

S'agissant du traitement des réclamations et après réflexion, vos rapporteurs ont décidé de proposer une organisation qui ne bouscule pas le traitement des réclamations indemnitaires et de concentrer sur le réseau de médiateurs les réclamations qui ont trait à des demandes d'éclairage. (Cf. III sur le médiateur.)

d) Eclairer et « instruire » l'utilisateur

A l'instar de l'éducation thérapeutique des patients qui souffrent de maladies chroniques, il pourrait être intéressant de mener une réflexion sur la façon dont les usagers peuvent être mieux armés pour savoir où se renseigner, vers qui se tourner en cas de difficultés et mieux comprendre le fonctionnement et les difficultés de la Justice.

3-Le bureau national de l'aide juridictionnelle (BNAJ)

a) Assurer la pérennité du dispositif de l'AJ

Le bureau actuel de l'AJ, au sein du SADJAV, bénéficie de l'avis de tous d'une organisation et d'un staff robustes qu'il ne semble pas utile (voire risqué) de modifier. Il a su moderniser l'accès à l'AJ notamment par la mise en place du SIAJ et il fait ses preuves au quotidien. Au cours de certaines auditions, des voix se sont exprimées en faveur du maintien de ce bureau au sein du secrétariat général en raison de la sensibilité financière et technique de ses missions.

Le BNAJ assurera le suivi des travaux du conseil national de l'aide juridique, au sein duquel le directeur de la DUV aura vocation à siéger au titre de l'un des 2 DAC du ministère de la Justice (article 137 2° du décret du 28/12/2020).

b) Déployer la politique de l'accès au droit et de la promotion de l'amiable grâce à l'AJ

Il faut souligner qu'outre ses aspects budgétaires qui sont lourds et nécessitent des équipes expérimentées, l'AJ est un **outil puissant de pilotage des politiques publiques d'accès au droit et à la Justice**. L'appréhender sur un aspect uniquement budgétaire est réducteur. Ainsi, par exemple, s'agissant de certaines populations particulièrement fragiles comme les mineurs en danger ou les personnes victimes de violences intra familiales, l'accessibilité à l'AJ constitue un levier de leur protection. De même, s'agissant de la **promotion de l'amiable**, l'AJ constitue un des leviers les plus puissants pour inciter les avocats à utiliser ces voies de règlement des différends. A cet égard, conserver l'AJ dans la DUV permettra de maintenir des relations étroites avec les instances représentatives des avocats, ce qui est essentiel pour la mise en œuvre des autres politiques menées par la direction.

Définir des axes forts de la politique d'aide juridictionnelle et identifier des points d'équilibre pour prendre en compte les contraintes budgétaires actuelles constitue donc une des missions essentielles de ce bureau qui n'est pas un simple service de support. A l'instar des autres directions du ministère, il devra pouvoir compter sur le soutien du SG sur les aspects les plus techniques.

c) Améliorer l'attractivité des bureaux d'aide juridictionnelle dans les juridictions

Une réflexion devra être menée pour améliorer l'attractivité des BAJ dans les juridictions et repenser les responsabilités des différents acteurs (magistrats, directeurs de greffe). A ce titre, la renégociation des conventions locales d'aide juridictionnelle pourra être pensée comme un véritable moment d'évaluation de la politique menée localement. Souvent laissée à la main des Barreaux faute de temps pour les chefs de juridiction pour s'y investir, ces renégociations pourraient donner

lieu à des échanges plus nourris et des orientations mieux définies avec l'appui de ce bureau.

Il est donc proposé un transfert pur et simple de ce bureau moyennant quelques modifications, comme un renforcement de l'actuelle cellule de synthèse avec l'apport d'un contrôleur de gestion.

4-Le bureau des partenaires de la Justice (BPJ)

a) Offrir un interlocuteur à tous les partenaires de la Justice

Pour répondre aux difficultés tenant à l'insuffisance de suivi des partenaires de la Justice qui accompagnent les justiciables et qui ont été signalées au cours des auditions, il est proposé d'instaurer un bureau dédié à cette politique partenariale essentielle. La Justice s'appuie en effet sur de nombreux acteurs sans lesquels elle ne pourrait pas fonctionner. Si les principaux partenaires de la Justice sont les associations, d'autres acteurs pourraient aussi souhaiter reconnaître dans ce bureau un interlocuteur dédié en mesure de répondre à leurs difficultés, les orienter vers d'autres services le cas échéant. (administrateurs ad hoc, médiateurs, conciliateurs, délégués du procureur etc.) En lien avec les directions métiers qui pilotent leurs actions de fond, une coordination ministérielle serait sans doute très utile pour faire émerger les questions communes et mieux y répondre.

Outre les associations d'aide aux victimes et associations de victimes qui vont disposer d'un interlocuteur dédié au sein de la sous-direction de l'aide aux victimes, il existe de nombreuses associations et partenaires qui tantôt agissent sur mandat de la Justice pour aider cette dernière dans sa mission (mesures alternatives aux poursuites, mesures d'investigations ou d'aides à la décision des magistrats ou mesures alternatives à la détentions provisoire), tantôt œuvrent dans la sphère judiciaire mais ne parviennent pas toujours à trouver un interlocuteur dédié pour partager des problématiques qui ont trait aux usagers de la Justice (associations de familles de personnes hospitalisées sans consentement, associations de famille de détenus, associations de protection des mineurs en danger etc.).

Si la DUV n'a pas vocation à traiter de tous les sujets soulevés par ces associations qui sont, sur certains points particuliers, en lien très direct avec les directions métiers de la chancellerie et les juridictions, l'existence d'un point d'entrée identifié et la spécialisation d'un bureau dédié à ces questions ne pourra qu'améliorer la structuration du réseau associatif, la rationalisation de son financement (par frais de Justice ou par subventions) et la mise en commun de difficultés et réponses à apporter.

Les associations socio-judiciaires sont le bras armé de l'institution judiciaire et méritent de la considération. L'existence de ce bureau devrait permettre d'améliorer la structuration et l'animation de ce réseau d'associations et de leur offrir davantage qu'un interlocuteur financier au sein de la chancellerie.

b) Identifier les besoins et y répondre en lien avec les directions métiers

La fédération d'associations Citoyens et Justice a soulevé de nombreuses difficultés tenant à des questions budgétaires, de ressources humaines ou de fonctionnement. Ce bureau opérera une sorte de tri entre ce qui relève de son office et ce qui relève des directions métiers. Grâce à cette vision transversale, il sera plus aisé de trouver des solutions aux différents problèmes soulevés.

*

Pour piloter ces deux sous-directions, le directeur devra pouvoir compter sur un adjoint, disposer d'un cabinet auquel sera rattaché un **chargé de communication** et un **chargé de mission norme et international** (pour coordonner les questions légistiques et rédactionnelles en cas de création de textes ou de lignes directrices et promouvoir à l'international l'action de la France sur la politique d'aide aux victimes), et **d'un service support** (cellule de gestion et équipe numérique) suffisamment doté pour réaliser la maîtrise d'ouvrage des projets déployés par le SG. Une cellule Retex/évaluation permettra de promouvoir ces actions de façon transverse au sein de la direction en lien avec les services du SG et de l'IGJ.

Troisième partie : Le médiateur chargé des relations avec l'utilisateur (MCRU)

Avantages et risques du MCRU

Lorsqu'un usager de la Justice est mécontent, il n'a actuellement, outre les voies de droit légales qui lui sont ouvertes soit pour contester le fond de l'affaire (appel, opposition, pourvoi en cassation) soit pour dénoncer des dysfonctionnements (plainte devant le CSM, demande d'indemnisation pré-contentieuse. cf. infra) comme seul recours d'écrire aux responsables politiques ou aux chefs de juridictions pour exposer son mécontentement. La réponse à ces courriers est transmise auprès des personnes ayant eu à connaître de l'affaire afin qu'elles donnent des éléments pour permettre au destinataire du courrier de répondre (et il ne peut en être différemment) mais sans qu'une utilisation raisonnée et élaborée de ces réclamations ne soit effectuée et avec souvent des réponses très formelles qui renvoient à l'impossibilité

de s’immiscer dans une décision de Justice en raison du principe de séparation des pouvoirs.

Par ailleurs, hormis l’hypothèse où l’usager a un avocat, il n’existe aucun espace pour qu’il puisse faire valoir sa difficulté, être écouté et obtenir des éclairages voire être orienté vers le bon service notamment quand une plainte pour dysfonctionnement de la Justice semble nécessaire. La création de ce lieu d’écoute et de considération ne peut qu’être une avancée positive pour les justiciables.

La création d’un médiateur, s’appuyant sur un réseau de médiateurs locaux, capable d’une part de restaurer le dialogue et de dénouer des situations complexes pour les justiciables et d’autre part de procéder à l’analyse des réclamations pour en tirer des enseignements serait manifestement un progrès. Le garde des Sceaux a ainsi annoncé dans son discours du 3 décembre 2025 pour l’anniversaire du secrétariat général la création d’un médiateur. Celui-ci sera d’une façon ou d’une autre rattaché à cette direction et il convient d’en dessiner les contours.

Si l’instauration d’un tel mécanisme suscite un enthousiasme partagé, il n’est pas sans poser de difficultés. En effet, la Justice n’est pas une administration comme une autre qui donne accès à des prestations ou calcule et recouvre le tribut public. Positionnée en surplomb, troisième pouvoir qui participe à l’équilibre constitutionnel de la démocratie, ses décisions revêtent une autorité particulière et peuvent bénéficier du recours à la force publique pour être exécutées. Personne ne peut s’immiscer dans le processus d’élaboration d’une décision de Justice sans porter atteinte à son intégrité. Ainsi, et contrairement aux médiateurs qui opèrent dans d’autres cadres, est-il en l’espèce totalement inenvisageable qu’un médiateur puisse exiger de magistrats qu’ils revoient leurs décisions. Seules les voies de recours prévues par la loi peuvent le permettre.

Dès lors, quelle serait l’utilité d’un médiateur qui contrairement aux autres administrations ou secteurs privés (DGFIP, Education nationale, Assurance etc.) ne pourrait inciter les responsables à revoir leur position ?

Il nous semble exister un intérêt et un espace propice à l’instauration d’un réseau de médiateurs capables d’écouter le justiciable, de lui apporter une explication voire de l’orienter vers la bonne voie de réclamation (recours indemnitaire notamment) même si ce dernier ne peut pas influencer sur les décisions ni avoir accès à des éléments confidentiels de procédure.

Il est à signaler qu’il ne peut en tout état de cause pas en être autrement au regard du principe de séparation des pouvoirs. Ce tiers ne pourra intervenir qu’à titre d’*amicus curiae* pour aider le justiciable perdu ou mécontent, signaler la difficulté aux personnes compétentes et tirer ensuite les leçons des différentes réclamations pour élaborer des propositions d’amélioration. Il n’est pas envisageable qu’il puisse s’immiscer dans des affaires.

Les écueils à éviter

Le recours à ce médiateur doit cependant être fortement encadré pour éviter plusieurs écueils :

- une multiplication des recours tous azimuts avec un risque d'engorgement voire de paralysie qui ajouterait de la déception à la déception,
- un mécanisme dépourvu d'efficacité car n'ayant aucun levier de transformation,
- un mécanisme qui donne de faux espoirs aux justiciables et suscite la désorganisation des juridictions (avec accroissement des plaintes devant le CSM etc.)
- un mécanisme qui serait perçu comme un moyen détourné de contrôle des fonctionnaires et magistrats et déclenche de fortes suspicions.

Il faut donc organiser de façon minutieuse les règles de nomination, les circuits de saisine, les pouvoirs qui lui seront attribués etc.

Nous nous sommes interrogés sur le point de savoir si la création de ce médiateur devrait constituer un guichet unique de toutes les réclamations des justiciables. Mais d'une part il semble impossible d'interdire à l'utilisateur mécontent d'écrire aux chefs de juridictions ou aux responsables politiques pour se plaindre du traitement d'une affaire, d'autre part ces derniers considèrent souvent que ces courriers sont un moyen d'information précieux. En réalité, le succès de cette création devrait reposer sur la bonne information donnée dans les juridictions et sur les applicatifs aux usagers les incitant à se manifester auprès du médiateur plutôt que vers des personnalités très indirectement liées à leurs difficultés. Les responsables politiques et chefs de juridiction pourront également orienter le justiciable vers le médiateur de leur ressort afin de proposer une écoute attentive et moins formelle que par courrier. A moyen terme, on pourrait espérer que les courriers de plainte se tarissent et que les justiciables se saisissent de ce dispositif.

Enfin s'agissant de la terminologie à retenir pour le désigner, le Défenseur des droits a attiré à juste titre notre attention sur la confusion qui pourrait naître de l'appellation « médiateur ». En effet, il serait aisé de le confondre avec les médiateurs proposés dans le cadre des procédures amiables. Nous avons hésité un moment à proposer le terme de « délégué à la relation à l'utilisateur » mais il nous semble très regrettable de ne pas garder le terme de « médiation » qui retranscrit, mieux que nul autre terme, la phase d'écoute et de dialogue qu'implique cette fonction.

Nous proposons donc *in fine* de le dénommer **Médiateur chargé des relations avec les usagers** (ou MCRU).

1- Une structure ad hoc, travaillant en réseau et présentant de fortes garanties d'indépendance

Pour exercer ces deux missions que sont la mise en place d'un lieu d'écoute et de restauration du lien de confiance avec la Justice et la réalisation d'analyses des contestations pour améliorer le fonctionnement de la Justice, il faut instituer une structure qui soit à la fois **experte du fonctionnement de la Justice, suffisamment indépendante des juridictions et qui dispose d'une autorité et une légitimité incontestables**.

Par ailleurs, il nous semble capital de prendre en compte le fait que la Justice fonctionne selon un mode profondément **déconcentré**. A l'instar de la branche famille de la sécurité sociale, pilotée par la CNAF mais fonctionnant sur un réseau de CAF implantées localement et au contact direct des usagers, qui dispose d'un médiateur central dont le rôle est essentiellement d'animer le réseau de médiateurs locaux et de coordonner leurs actions, il nous semble indispensable que le nouveau médiateur de la Justice s'appuie sur un **réseau de médiateurs locaux**. Le niveau des **cours d'appel** nous semble à ce stade le plus adéquat car suffisamment éloigné pour avoir le recul nécessaire et suffisamment près du terrain pour pouvoir recevoir les plaignants et instruire correctement la réclamation.

A cet égard, et à l'instar de l'éducation nationale, il nous semblerait tout à fait approprié de solliciter des **magistrats honoraires**. Il serait préférable qu'ils soient indemnisés pour ces fonctions qui pourraient être lourdes. Pour animer ce réseau de médiateurs locaux, pourrait être **nommé par arrêté du garde des Sceaux un magistrat honoraire faisant autorité sur l'ensemble de l'institution** fonctionnellement rattaché à la direction et au bureau de l'amélioration du parcours des usagers avec qui il entretiendra des liens particuliers et qui l'aidera dans son travail quotidien.

Les médiateurs locaux pourraient être nommés par arrêté du GDS sur proposition du médiateur national à partir d'une liste élaborée par les chefs de cours.

Le médiateur central n'aurait pas vocation à réaliser des médiations sauf cas exceptionnels (délocalisation nécessaire, affaire très sensible, réclamation suite à une médiation) mais à animer et coordonner le réseau (s'assurer du respect de certaines bonnes pratiques, envisager des formations etc.), à analyser les situations remontées et à proposer des solutions au GDS (avec l'aide de la DUV). Il travaillera en lien étroit avec l'IGJ et la DSJ.

Les médiateurs devront adhérer à une **charte de déontologie** qui devra être réalisée très rapidement et garantira notamment le secret professionnel et les règles de déport.

2-Les conditions de recevabilité et le champ d'intervention

Il semble important de créer un **dispositif de recevabilité** qui permette d'éviter un engorgement par des quérulents d'habitude ou des demandes n'ayant aucune chance d'aboutir. Il faut également faire attention à ne pas ajouter de la déception à la relation citoyen-Justice. En effet, s'il est annoncé la création d'un médiateur en mesure de répondre à toutes les réclamations des usagers sans expliquer les limites de son champ d'action (alors qu'il ne peut agir sur le fond des dossiers), la création d'un médiateur pourrait ajouter du mécontentement et s'avérer contre-productive.

Il est donc proposé **d'exiger la saisine du médiateur local par courrier manuscrit ou mail** à condition de justifier d'une précédente démarche auprès du service concerné demeurée infructueuse. Cette saisine, si elle est recevable, devra donner lieu à un accusé réception indiquant **qu'elle n'interrompt pas les délais contentieux**. Il est proposé de prévoir que tant qu'une réclamation est en cours, le plaignant ne peut en faire une autre afin de limiter les réclamations abusives.

Il est proposé également de prévoir que cette instance ne sera **pas compétente pour les demandes indemnitaires** qui devraient continuer à être traitées par le service juridique du secrétariat général. Il ne peut cependant être exclu qu'une médiation aboutisse à la formation par un usager d'une demande indemnitaire (RAPO) auprès de l'administration compétente. Une réorientation sera alors réalisée. A l'inverse, le CSM qui est saisi de très nombreuses demandes qu'il rejette comme ne relevant pas de sa compétence, pourrait estimer utile de réorienter le justiciable mécontent vers le médiateur compétent.

Sur le **champ de compétence**, il est proposé de présenter le dispositif comme une instance d'assistance et d'explication lorsque l'utilisateur a le sentiment d'être victime d'un dysfonctionnement (circuit, délai excessif, manque d'écoute, manque d'information) ou qu'il a besoin d'éclairages et qu'il ne bénéficie pas, dans un autre cadre, d'un tel dispositif. Ce champ naturellement réduit va imposer un important travail de tri des médiateurs locaux.

A ce stade, la DAP est très réticente à permettre aux détenus le recours au MCRU en raison des dispositifs qui existent déjà actuellement ; il pourrait cependant être utile d'y réfléchir pour répondre aux interrogations des familles de détenus ou de victimes.

La DPJJ s'est montrée plus intéressée par le médiateur car les mineurs placés sous main de Justice ne bénéficient pas actuellement d'interlocuteurs externes en cas de difficulté.

Ce point devra être expertisé rapidement pour déterminer si le médiateur doit ou non être étendu à ces missions.

Le décret instaurant le dispositif de médiation devra prévoir un dessaisissement automatique en cas de saisine du défenseur des droits et du service précontentieux.

Il est par ailleurs proposé d'expertiser rapidement avec les directions métiers (DACS et DACG) la possibilité (à l'instar du Québec) de renforcer l'arsenal de mesures qui pourraient être prononcées pour lutter contre les usagers qui se plaisent à noyer inutilement les administrations et les juridictions par des requêtes abusives⁵⁹.

3-Conditions de réalisation de la médiation et suites données

Le médiateur, **tenu au secret**, pourra se faire communiquer par l'utilisateur toutes les pièces utiles à l'examen de la situation. Les échanges doivent demeurer confidentiels.

A l'issue de ou des entretiens, le médiateur pourra, s'il l'estime utile, réaliser un courrier auprès du ou des services concernés lorsque la situation semble le justifier. Ce document n'aurait pas valeur de plainte et ne serait pas destiné à être joint à la procédure, mais il pourrait inciter les magistrats et chefs de services de greffe en charge de ou des affaires à y porter une attention. Copie serait transmise au requérant.

Le fait qu'un usager dispose **d'un avocat** ne semble pas devoir exclure le recours à la médiation. Cependant, avant la saisine du médiateur, il pourrait être utile de rappeler à l'utilisateur que s'il a un avocat, c'est bien ce dernier qui a vocation à lui apporter des explications et l'éclairer. La présence lors de la médiation de l'avocat devra se discuter au cas par cas avec l'utilisateur. En effet, ce recours pourrait permettre de mettre à jour des difficultés liées également aux relations entre lui et son conseil.

Le **médiateur central**, informé des difficultés récurrentes et significatives par les médiateurs locaux, ne rendra compte à la DUV et au garde des Sceaux que des analyses systémiques et anonymes des médiations afin d'en tirer les enseignements utiles. Si une situation particulière lui est signalée et semble justifier un traitement d'un autre ordre (disciplinaire ou ordinal notamment), il transmettra son signalement aux chefs de juridiction compétents à charge pour eux d'apporter toute suite utile. En aucune façon le dispositif de médiation ne pourra prêter le flanc à une critique tirée de la possibilité pour le ministre de la Justice de porter atteinte à l'indépendance des magistrats.

S'agissant des **outils à disposition**, les médiateurs locaux devront disposer du matériel informatique et d'une adresse physique et dématérialisée qui leur permette de recevoir les réclamations et d'examiner leur recevabilité. Ils devront disposer d'un lieu approprié pour le cas échéant recevoir les réclamants dans un espace qui permettra de respecter la confidentialité des échanges.

⁵⁹ Un tel dispositif, s'il pouvait être élargi aux administrations, serait perçu très positivement par les maires qui subissent actuellement les interventions abusives d'administrés qui saturent de demandes des secrétariats de mairies souvent sous-dimensionnés.

Il n'est pas proposé qu'ils aient accès aux applicatifs des juridictions pour les raisons suivantes :

- Il convient d'assurer une étanchéité totale avec les procédures en cours et d'éviter tout risque d'immixtion même involontaire
- L'accès à de tels droits nécessiterait sans doute d'être institué par la loi et retarderait la mise en place de ce dispositif

En revanche, il est souhaitable qu'ils puissent utiliser dès leur prise de fonction **un traitement de données** qui permettent de répertorier les réclamations, leur traitement, les suites données etc. afin de pouvoir évaluer la pertinence du dispositif. Si le cabinet du ministre ou les directions centrales reçoivent des réclamations, elles pourraient les transmettre sous format dématérialisé aux médiateurs locaux compétents.

Conclusions

La DUV se veut une direction de coordination et de soutien. Elle devra travailler en étroite collaboration avec les autres directions de la chancellerie, avec les acteurs compétents au niveau interministériel et au soutien des juridictions. L'esprit de coopération devra guider son action. **L'objectif de cette direction doit être de mobiliser plus largement et de fédérer plus fortement l'ensemble des acteurs** (siège, parquet, barreau, auxiliaires de Justice, associations, ministères partenaires, DIAV le cas échéant etc.) **autour des objectifs très ambitieux de mieux accompagner les victimes et d'améliorer la qualité du service public de la Justice en prenant mieux en compte les attentes et les demandes légitimes des usagers.**

Agile et résolument à l'écoute du terrain, elle devra être capable d'anticiper les changements majeurs de notre société et les prises en charge à adapter (par exemple sur la protection des personnes âgées en danger).

Afin de placer ces missions au cœur de l'institution judiciaire, il conviendra que des objectifs précis soient fixés aux juridictions durant les **dialogues de gestion** et que l'amélioration de l'aide aux victimes et de la place des usagers soient définies comme des **critères de performance** dans les évaluations réalisées par la DSJ.

Pour la mise en place de cette nouvelle direction, une attention particulière devra être apportée aux personnes qui travaillent actuellement au sein des services préexistants qui vont être accompagnés vers d'autres fonctions ou vont rejoindre la nouvelle direction.

Dans le cadre de la phase d'installation, une expertise des moyens budgétaires et humains nécessaires devra être réalisée avec l'aide du secrétariat général.

ANNEXES

1-Liste des auditions menées

Acteurs judiciaires

- Monsieur le premier président près la Cour de Cassation : C. SOULARD
- Monsieur le procureur général près la Cour de Cassation : R. HEITZ
- Ch. CAUBEL, procureure de la République adjointe près le TJ de Paris, cheffe de la mission de l'inspection générale des services judiciaires (IGJ) sur l'amélioration de l'aide aux victimes au ministère de la justice
- M. JANAS, premier président de la cour d'appel de Basse-Terre
- S. DJEMNI WAGNER, avocate générale, chargée de mission auprès du PG de la C. Cassation, ancienne membre de la mission IGJ sur les attentes des justiciables
- J. DOHY : directeur de greffe, TJ Nîmes
- MDPAAD à la cour d'appel de Versailles : E. GRANDSIRE (victimes) et J. LESBROS (médiation familiale)
- B. DEPARIS, président du TJ de Nanterre
- S. VERNET, DSGJ au TJ de Nanterre (SAUJ, standard, MJD), SG du CDAD des Hauts de Seine et coordinatrice du Point Justice de Nanterre
- CNDG, conférence nationale des directeurs de greffe : E. CHABANT, DG CA Versailles présidente de la CNDG, B. DRAPIER, DG Béthune, A. ARTEAUD, DG Clermont-Ferrand, K. SENTERAL, DG TJ Besançon, H. EVRARD, DG TJ Amiens, Y. GARCIA-AUDO, DG Amiens
- CNPG, conférence nationale des procureurs généraux : C. BARRET, président de la CNPG et PG près la CA Grenoble
- CNPTJ, conférence nationale de présidents de tribunaux judiciaires : B. MENAY, président de la CPNTJ et du TJ Versailles, et C. MATHIEU, présidente TJ Créteil
- CNPR, conférence nationale des procureurs de la République : A. FAUGERE, PR Béziers, A. LARAIZE, PR La Rochelle, L. FRANCART, PR Villefranche sur Saône, R. JARRY, PR Pau
- CNPP, conférence nationale des premiers présidents : C. FERREIRA, présidente de la CNPP et PP près la CA Toulouse, MB. MAIZY, PP CA Besançon et N. HOUX, PP CA Angers

Services centraux du ministère de la Justice

- Secrétariat général : C. CHEVRIER, secrétaire générale, A. DE BOSSCHERE, secrétaire général adjoint et C. LIAUD, cheffe du SADJAV
 - o SADJAV : cheffe du service et les chefs de bureaux et de mission - réunion de service globale
 - o SEM : L. DURAND-VIEL, cheffe de service et J.R. CATTÀ, adjoint à la cheffe de service
 - o Haute fonctionnaire à l'égalité femme homme : C. BELUET
- DACG, direction des affaires criminelles et des grâces : L. PEYREFITTE, directrice, S. MACQUART MOULIN, adjointe à la directrice et F. BECLIER, cheffe du BPPG

- DSJ, direction des services judiciaires : P. PRACHE, directeur, R. DE LESQUEN, directeur adjoint, A. DEMONT, cheffe de cabinet, C. JULARD, sous-directrice des finances, de l'immobilier et de la performance, G. LEFORT, sous-directeur adjoint des finances, de l'immobilier et de la performance, M. BERNARD, sous-directrice adjointe de l'organisation judiciaire et de l'innovation
- DACS, direction des affaires civiles et du sceau : V. DELNAUD, directrice et E. MASSON, directrice adjointe
- DPJJ, direction de la protection judiciaire de la jeunesse : T. LESUEUR, directeur et C. BARBETTI, sous-directeur adjoint des missions de protection judiciaire et d'éducation
- IGJ, inspection générale de la justice : S. NOEL, chef de l'inspection générale
- DIAV, délégation interministérielle à l'aide aux victimes : A. LOUIS, déléguée interministérielle, C. BERNIGAUD, cheffe de cabinet
- DAP, direction de l'administration pénitentiaire : E. RAZOUS, directeur adjoint, R. EMELINA, chef du département parcours de peines (SDIP) et M. PAJONI, adjointe au chef de département

Organisations syndicales :

- USM, union syndicale des magistrats : L. FRIAT, président et F. AVERTY, secrétaire nationale
- CFDT Justice : G. GRASSAUD, secrétaire général, et L. DESUSANNA, secrétaire fédérale pour les SJ
- FO Justice : JJ. PIERON, membre du bureau

Partenaires extérieurs non publics

- FENVAC, fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs : M.C. DESJEUX, vice-présidente et J. MORIN GONZALEZ, juriste
- CNB, conseil national des barreaux : Me A. S. LEPINARD, commission accès au droit et à la justice et Me A. MORINEAU, commission liberté et droits de l'homme
- Fédération Citoyens et Justice : M. THUAU, présidente et S. LANDREAU, directeur général
- Fédération France Victimes : M. LE MEN REGNIER, présidente, J. BERTIN, directeur générale et I. SADOWSKI, directrice générale adjointe

Organismes publics externes :

- DGNP, direction générale de la police nationale : O. BLONDEL et L. ARMENJON, adjoint au conseiller en charge de la police judiciaire et de renseignement, S. SCHERRER, sous-directrice adjointe de la stratégie et de pilotage territorial à la DNPJ et P. ROGERS, cheffe de la délégation victimes de la DNPJ
- DGGN, direction générale de la gendarmerie nationale : R. MOULINIER, bureau de la prévention et des partenariats de sécurité à la sous-direction de l'emploi des forces, ML BOCK, bureau de la sous-délinquance générale à la sous-direction de la police judiciaire et J. BERNIER, conseillère justice du DGGN

- CNAF, caisse nationale des allocations familiales : Mme DUBOS, directrice de la protection des droits, Mme DRICI, cheffe du pôle médiation et Mme VALETTE, juriste au pôle médiation
- DGFIP, Mission stratégique Relations aux publics : O. BALDAIA, chef de la mission et son adjointe, B. SIMPSON
- DITP, direction interministérielle à la transformation publique : T. LAMBERT, directeur interministériel et Gh. DERIANO, chef du service Expérience Usagers
- CNM, centre national de la médiation : F. AGOSTINI, présidente
- Défenseure des Droits : C. HEDON, défenseure des droits, M. LIEBERHERR, directrice « protection des droits et affaires judiciaires »
- CGLPL, contrôleuse générale des lieux privatifs de liberté : D. SIMONNOT, contrôleuse générale et M. DECASTRO CAVALLI, adjointe à la directrice administrative et financière
- Médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur : C. BECCHETTI-BIZOT
- Président du Club des médiateurs et médiateur des assurances : A. CHNEIWEISS
- FGV, fonds de garantie des victimes : J. RENCKI, DG des FGV, N. FOSSOT, directrice du FGTI, et JF LECOQ, directeur adjoint du FGTI

Consultations plus informelles :

- L. Buffet, directrice adjointe de l'AP-HP, P. Maisani, directrice adjointe de la Pitié Salpêtrière, M. Villiers, maîtresse des requêtes au Conseil d'Etat, rédactrice de l'étude sur le dernier km, T. Xavier Girardot, secrétaire général du CE, N. Grivel, directeur de la CNAF, C. Brouard Gallet, magistrate honoraire et médiatrice à la RATP, Y. Badorc, procureur TJ Nanterre et ex chef SADJAV, Délégation aux affaires européennes et internationales du MINJU.

Visites sur site au TJ Nanterre, à la MFS et au Point-justice de Boulogne Billancourt.

2-Feuille de route de la direction des usagers et des victimes

1) Politique d'aide aux victimes

Les actions relatives à l'aide aux victimes s'exerceront, le cas échéant, en lien étroit avec la délégation interministérielle de l'aide aux victimes et la haute fonctionnaire à l'égalité homme-femme.

a. Mieux identifier les besoins, les structurer et avoir une approche prospective (Bureau des besoins des victimes)

- Offrir dans un même espace un interlocuteur et un lieu d'écoute pour les victimes
- Développer une approche proactive et prospective des besoins des victimes (exemples : GT usurpation d'identité, personnes âgées, etc)
- Structurer/évaluer les besoins pour mieux y répondre et évaluer les dispositifs mis en œuvre, en lien avec la cellule RETEX et évaluations (gestion de crise / grand procès)
- Structurer une équipe mobile d'intervention au profit des victimes
- Animer/soutenir la politique et les événements mémoriels

b. Améliorer le pilotage et la coordination des politiques en faveur des victimes (bureau des politiques centrales)

- Travailler à la relance d'un nouveau plan interministériel d'aide aux victimes et à la revitalisation du comité interministériel de l'aide aux victimes
- Coordonner/soutenir la coordination des acteurs qui prennent en charge les victimes et assurer le suivi du plan de coordination (par exemple organiser le suivi des victimes entre les commissariats/brigade et les juridictions/AAV avec l'établissement d'un document partagé confidentiel, développer les liens avec les intervenants sociaux en commissariats ou brigades) .
- Améliorer l'indemnisation des victimes (simplification des procédures, harmonisation des barèmes, soutenabilité du Fonds de garantie)
- Soutenir les études scientifiques et partager les connaissances sur les difficultés propres aux victimes (travail sur les psychotrauma etc.)
- Mettre en place des indicateurs pour évaluer les actions menées en lien avec le SG et l'IGJ
- Suivre les applicatifs justice et site internet je-suis-victime en lien avec la cellule numérique et coordonner avec les sites extérieurs
- Promouvoir cette politique publique au niveau international

c. Soutenir les juridictions et les associations sur le terrain au profit des victimes (bureau des politiques territoriales d'aide aux victimes)

- Soutenir le développement des CLAV et des schémas départementaux d'aide aux victimes pour simplifier le parcours des victimes sur le terrain
- Lancer un chantier de modernisation du financement et de l'animation des associations d'aide aux victimes
- Repenser le rôle des MDPAAD/JUDEVI et leur donner des outils de pilotage
- Assurer le suivi de la circulaire du GDS
- Promouvoir la justice restaurative
- Promouvoir et construire des formations interministérielles, nationales et locales pour les personnels chargés d'accompagner les victimes

2) Accès au droit, à la justice et amélioration de la prise en compte des usagers

a. **Améliorer la coordination des politiques d'accès au droit et à la Justice :**

- Ouvrir un chantier de modernisation de la politique d'accès au droit et à la Justice en lien avec Services public + et les juridictions (repenser le niveau et le rôle des magistrats référents, le pilotage et le financement des CDAD)
- Adopter une approche transverse de l'accès au droit et à la Justice pour mieux orienter les citoyens et soulager les SAUJ.
- Former les personnes qui orientent les citoyens afin qu'elles connaissent tous les dispositifs existants (guide unique de l'accès au droit, entretien giratoire)
- Promouvoir l'amiable pré-judiciaire et assurer avec dynamisme le secrétariat du Conseil national de la médiation
- Expertiser la question du non-recours et orienter la politique de l'accès au droit pour qu'elle se déploie auprès de ceux qui en ont le plus besoin.
- Identifier des leviers permettant de renforcer l'attractivité des SAUJ : attractivité statutaire, formation à l'accueil, fidélisation des personnels, sensibilisation des autres personnels de la juridiction et modalités de soutien opérationnel pour améliorer la solidarité entre les personnels et renforcer la communauté de travail.
- Accompagner les juridictions dans l'amélioration de l'accueil des usagers à travers les trois canaux : SAUJ/points justice ; accueil téléphonique ; accueil mail

b. **Améliorer le parcours de l'utilisateur et son accessibilité tout au long de la chaîne pénale et du procès civil :**

- Travailler sur l'identification des besoins/irritants, les leviers d'améliorations, les bonnes pratiques à diffuser (Open justice) et les besoins de soutien du terrain ;
- Fédérer l'ensemble des acteurs de la justice autour de l'amélioration du parcours de l'utilisateur du début à la fin du litige, jusqu'à l'exécution de la décision (barreaux, associations, commissaires de justice)
- Accompagner les juridictions dans la mise en place des comités des usagers
- Travailler à la simplification du langage utilisé
- Mettre en place des indicateurs permettant d'évaluer les actions mises en œuvre
- Inscrire des objectifs dans le dialogue de gestion
- Mettre en place des BEX civils
- Identifier les actions qui permettent de mesurer et d'améliorer le taux de satisfaction des usagers

c. **Piloter l'aide juridictionnelle**

- Définir une politique de priorités et en veillant à la cohérence des modes opératoires entre ressorts
- Assister les juridictions sur l'évaluation et la définition des attentes, notamment à l'occasion des renouvellements des CLAJ
- Favoriser le recouvrement de l'AJ
- Rendre plus attractif les BAJ (travail avec la DSJ)
- Utiliser l'AJ au soutien de la promotion de l'amiable

d. Améliorer le lien avec les partenaires de la Justice (notamment les associations) et mettre en place une véritable politique d'animation du réseau

- En offrant un interlocuteur unique et en ouvrant un espace de dialogue aux partenaires de la Justice
- En repensant les modes de financements des partenaires pour leur assurer une visibilité sur le moyen terme
- En repensant le rôle des MDPAAD et en améliorant leur reconnaissance et leur formation (création d'un référent unique usagers-victimes ?)

3) Mise en place des médiateurs chargé des relations avec les usagers

- Réalisation des textes permettant d'instaurer ce dispositif (DCE, Charte de déontologie)
- Nomination des médiateurs locaux et du médiateur central
- Lancer un groupe de travail avec la DACG et la DACS pour expertiser la question du traitement des quérulents.

4- Proposition d'organigramme

DIRECTION DES USAGERS ET DES VICTIMES

Haute
fonctionnaire
à l'égalité et
à la

Equipe mobile
de soutien aux
victimes

DIRECTEUR

+ CHEF DE SERVICE, adjoint au directeur

Sous-direction
de l'aide aux victimes
(DAV)

Bureau de l'identification des besoins des
victimes (BIBV)

Bureau de la coordination des politiques
publiques centrales d'aide aux victimes
(BCPPC)

Bureau de soutien des politiques
territoriales d'aide aux victimes
(BSPT)

Sous-direction
de l'accès au droit et des usagers
(DADU)

Bureau de l'accès au droit et à la Justice
(BADJ)

Bureau de l'amélioration du parcours de
l'utilisateur (BAPU)

Bureau des partenaires de la Justice
(BPJ)

Bureau national de l'aide juridictionnelle
(BNAJ)

Médiateur
chargé des
relations
avec les

Pôle de soutien

Cabinet (chef cab
+ chargé de com' +
sec)

Chargé de mission
législation nat. et
internat.

Cellule RETEX et
évaluation

Equipe numérique
de proximité

Cellule de gestion