

POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE

PUBLIQUE D'AIDE AUX VICTIMES

INTRODUCTION

I - LES ENJEUX

I.1 - D'abord un enjeu humain

I.2 - Un enjeu républicain

I.2.1 - La définition de la victime

I.2.2. - Un enjeu républicain dictant les choix des dispositifs mis en oeuvre

I.3 - Un enjeu social

I.4 - Un enjeu de santé publique

I.5 - L'enjeu d'une réponse publique

I.5.1 - Une réponse systématique et homogène

I.5.2 - Une réponse rapide

I.5.3 - Une réponse adaptée et lisible

II. - LE CONSTAT

II.1. - Les victimes

II.1.1. - Etat des lieux

II.1.2. - Les textes

II.1.3. - L'émergence d'un mouvement d'associations de victimes

II.2. - Les réponses

II.2.1. - L'action de l'Etat

II.2.1.1. - Un effort a été consenti

II.2.1.2. - Mais cet effort demeure encore limité et cloisonné

II.2.2. - L'action associative

II.2.2.1. - Une action initiée et soutenue par les pouvoirs publics

II.2.2.2 - mais limitées dans ses moyens et ses interventions

II.2.3. - L'implication des collectivités locales

II.2.3.1. - Un soutien déterminant

II.2.3.2. - Des réalités contrastées

III - LES PROPOSITIONS

III.1. - Les actions

III.1.1. - Améliorer l'accueil des victimes et de leurs familles

III.1.2. - Améliorer le traitement des plaintes

III.1.2.1. - Améliorer les modalités de dépôt de plainte

III.1.2.2. - Clarifier les notions de plainte et de déclaration de main courante

III.1.2.3. - Améliorer les moyens d'investigation des services enquêteurs

plaintes**III.1.3. - Améliorer l'information des victimes sur les suites des****III.1.4. - Améliorer l'accompagnement des victimes****III.1.4.1 - Accompagner, c'est informer****III.1.4.2 - Accompagner, c'est orienter****III.1.4.3 - Accompagner, c'est soutenir****III.1.5. - Mettre en place et dynamiser l'action sociale d'urgence en faveur des victimes****III.1.6. - Garantir l'ensemble des soins nécessaires aux victimes****III.1.7. - Renforcer et garantir les droits des victimes dans la procédure****III.1.7.1 - Améliorer l'information des victimes dans le cadre de la procédure.****III.1.7.2. - Valoriser la place des victimes dans la procédure****III.1.7.3. - Garantir les droits des victimes dans le cadre de l'expertise****III.1.7.4. - Garantir aux victimes un égal accès à la Justice et une défense de qualité****III.1.7.5. - Garantir et améliorer les réponses aux actes de délinquance****III.1.8 - Garantir l'indemnisation des victimes****III.1.8.1. - La procédure devant les CIVI****III.1.8.2. - Augmenter les ressources du Fonds de Garantie des victimes d'actes de terrorisme et autres infractions****III.1.8.3. - Etendre la couverture des systèmes d'assurance****III.1.8.4 - Améliorer l'indemnisation des victimes dans la phase d'exécution des peines****III.1.8.5 - S'orienter vers une déconnexion de l'indemnisation du procès pénal****III.1.9. - Adapter la prise en charge aux besoins spécifiques des victimes****III.1.9.1. - Les victimes d'attentats ou d'accidents collectifs : témoins, impliqués, familles, sauveteurs****III.1.9.2 - Les victimes mineures (dans et hors école)****III.1.9.3. - Victimes de violences intra-familiales****III.1.9.4. - Victimes d'agressions sexuelles****III.1.9.5. - Personnes particulièrement vulnérables (personnes âgées ou handicapées)****III.1.9.6. - Victimes dans le cadre du travail****III.1.9.7. - Les agents publics****III.2. - Les acteurs****III.2.1. - Mobiliser les services publics****III.2.2. - Mobiliser les collectivités locales****III.2.3. - Renforcer les capacités d'intervention des associations d'aide aux victimes****III.2.4. - Mettre en place la coordination des dispositifs****III.2.4.1. - La coordination nationale**

III.2.4.2. - La coordination départementale

III.3. - Développer et renforcer la formation de l'ensemble des acteurs de l'aide aux victimes

III.4. - Mettre en place des outils statistiques cohérents et fiables, développer la recherche et assurer l'évaluation des dispositifs

III. 5. - Sensibiliser l'opinion publique et développer l'information au niveau national

CONCLUSION

Une loi d'orientation

Un plan national d'actions à mettre en oeuvre dans les deux ans

INTRODUCTION

Les victimes d'infractions pénales sont de plus en plus nombreuses. Pourtant, en dépit des lois et des efforts consentis depuis 1982, leur accueil, l'aide, le soutien, les réponses qu'elles reçoivent sont encore très éloignés de ce qu'elles seraient en droit d'attendre.

Si la compassion, la solidarité des français en direction des victimes s'expriment fortement chaque fois que des faits marquants saisissent l'opinion, l'aide aux victimes n'est pas encore pour autant une cause nationale qui mobilise de façon massive, régulière et permanente tant les pouvoirs publics que l'ensemble de la société. Elle doit le devenir.

Cette relative inertie peut paraître étonnante dans notre pays puisqu'il s'agit de garantir à tous des droits fondamentaux qui relèvent à part entière des Droits de l'Homme.

Depuis 1985, l'ONU a adopté la "déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et d'abus de pouvoir" et, dans le même mouvement, a incité les Etats à agir dans tous les domaines pour concrétiser ces intentions.

L'Etat est garant de la sécurité : en cas de défaillance à ce devoir, il est débiteur à l'égard des victimes qui ont subi des préjudices variés dans leurs formes et dans leurs effets, d'une obligation d'aide et de réparation.

Depuis le moment où l'infraction est commise, jusqu'à l'oubli rendu possible, la victime doit être accompagnée, voire prise en charge, tout en conservant sa liberté et son autonomie.

Dans cette perspective, elle peut revendiquer le droit à être secourue, le droit à être

aidée, le droit à être entendue, le droit à être indemnisée, le droit à connaître la vérité et le droit à ce que la Justice soit rendue. Le présent rapport s'attachera à formuler des propositions pour faire vivre ces droits.

Mais avant tout, il faut souligner avec force que **la victime n'est pas une catégorie juridique mais un être humain**. Aider la victime ne peut se résumer au traitement judiciaire. On peut indemniser correctement une victime en l'ayant mal traitée dans sa personne.

En effet, les conséquences d'une infraction pénale sont très diverses et souvent cumulatives. Elles peuvent entraîner de graves dommages physiques, une atteinte au patrimoine mais aussi des traumatismes psychologiques ou moraux. Enfin, l'ampleur et la nature des traumatismes subis ne sont pas nécessairement proportionnées à la gravité des faits.

Ainsi, toute politique publique d'aide aux victimes doit d'abord **garantir une prise en charge globale des droits fondamentaux des personnes** ayant subi les conséquences d'une infraction pénale.

En dépit d'une opinion publique spontanément concernée et solidaire, le mouvement concret d'aide aux victimes demeure insuffisant, inégalement présent sur le territoire national et diversement pris en compte par les pouvoirs publics et les collectivités locales. Les victimes sont "dérangeantes" dans la mesure où elles révèlent de façon aiguë, et souvent avec une grande souffrance, toutes les failles, les fractures, les carences, les inégalités de notre société.

Dès lors, certains estiment que la nécessité de développer l'aide aux victimes reviendrait à s'accommoder de la délinquance et de la montée des infractions. La volonté du Premier Ministre, réaffirmée lors du colloque de Villepinte, de placer l'aide aux victimes dans l'ensemble des politiques de sécurité, témoigne au contraire d'une volonté inverse.

D'autres redoutent qu'une plus grande reconnaissance de la victimation suscite une répression accrue et l'expression d'un sentiment de vengeance prenant le pas sur la pacification des conflits et une justice sereine. Or, une société qui négligerait durablement les victimes ne pourrait qu'exacerber leur sentiment d'abandon et leur révolte visible ou souterraine.

Le rapport de la commission d'étude et de propositions dans le domaine de l'aide aux victimes présidée par le professeur Milliez observait déjà en juin 1982 "... Bien des personnes qui militent depuis longtemps pour que la société devienne plus équitable et la Justice plus humaine vis-à-vis des plus faibles et des plus exploités, n'admettent pas spontanément et sans de vives réticences que l'on introduise le débat sur l'aide aux victimes. Les esprits ont été quasiment conditionnés, celui qui parle des victimes est supposé vouloir une répression plus forte à l'encontre des délinquants. Il y aurait à faire un travail considérable d'information et de formation de l'opinion pour changer cet état d'esprit."

Un autre argument relève d'une réflexion générale concernant la politique pénale.

Tant que les victimes auront le sentiment de ne rien pouvoir obtenir des institutions qui soit de l'ordre du respect, de la reconnaissance de leur souffrance et de la réparation effective, elles seront réduites à n'avoir que la vengeance comme seule consolation et comme seul objectif. Si les victimes doivent espérer une reconstruction de ce qui en elles, a été détruit, c'est à cette condition qu'elles pourront renouer un lien social mis à mal par les effets subis de la délinquance.

La reconquête de ce nouvel équilibre est la condition impérative pour que se mette en place une politique de solidarité durable. Comment faire admettre que la société déploie des efforts en faveur de la réinsertion des délinquants, si elle n'aide pas simultanément les personnes qui vivent dans leur inconfortable proximité ?

L'une des grandes difficultés rencontrées par tous ceux qui veulent agir en faveur des victimes réside dans la connaissance, l'évaluation de leurs besoins. Les statistiques, les enquêtes, les analyses font cruellement défaut. N'est-ce pas là d'ailleurs l'un des signes révélateurs d'une certaine indifférence à l'égard des victimes ?

Il n'est pas inutile de revenir sur les dimensions et le volume de ce phénomène. En 1987, les services de police et de gendarmerie comptabilisaient 3.170.970 crimes et délits. En 1997, les mêmes services enregistraient 3.493.442 infractions.

Cette croissance de la victimation contribue à elle seule à dérégler les dispositifs les plus pertinents. Débordés par l'afflux, les organes censés accueillir les victimes ont tendance à les orienter ailleurs ou à sélectionner des catégories de victimes à traiter en priorité.

L'insécurité rejoint des phénomènes de ségrégation spatiale et d'exclusion sociale, qui se sont accélérés ces dernières années. Appliquée à certaines situations, la victimation crée de véritables "ruptures de droit". Ainsi, de fil en aiguille, celle-ci serait devenue une nouvelle inégalité et on peut aujourd'hui penser que la ségrégation objective de la situation des victimes s'est altérée plus vite que les dispositifs ne se sont améliorés.

Pourtant, il serait injuste de ne pas mettre en exergue les nombreuses actions qui ont été engagées en faveur des victimes depuis 15 ans :

- le droit des victimes a été étendu,
- un réseau associatif fédéré dans l'INAVEM et quelques bureaux municipaux ont développé un accueil et un accompagnement des victimes,
- au plan budget, les crédits ont continuellement progressé tant pour les indemnités (le Fonds de Garantie réglait en 1996, 710 MF d'indemnités) que pour les services d'aide aux victimes (le total de leur financement public représente environ 35 MF).

Mais l'action a trop souvent été dispersée, émiettée, cloisonnée. Pourtant, les initiatives

prises dans chaque administration ont été variées, les associations d'aide aux victimes ont souvent manifesté leur efficacité et leur compétence, les avancées législatives se sont multipliées, souvent juxtaposées les unes à côté des autres.

Force est de constater que les victimes ont bien du mal à se retrouver dans ces dispositifs éclatés, mal cernés, méconnus ou difficiles d'accès ainsi qu'à faire valoir réellement leurs droits.

L'action associative a le grand mérite de faire prendre en compte par des citoyens actifs et bénévoles une part du devoir de solidarité. C'est une façon de faire vivre l'idéal républicain de "fraternité" qui suppose l'engagement réciproque des personnes. Toutefois, le développement de cette intervention est souvent tributaire de la mobilisation locale : là où les bonnes volontés se cristallisent, les réponses sont présentes, là où elles ne sont pas suffisantes, les services sont absents.

Offrir une réponse adaptée, personnalisée à chaque victime constitue un vrai défi pour un Etat moderne, et sans doute une occasion de redonner sens au pacte républicain.

Chacun voit bien que l'ampleur des problèmes exige un accroissement des dispositifs existants et l'accélération des efforts. Mais plus encore il faut désormais définir un cadre nouveau plus systématique, plus global, plus ambitieux de l'aide aux victimes et donc la mise en oeuvre d'une véritable politique publique.

La première exigence d'une politique publique est d'être aisément comprise et perçue par tous les citoyens, et en particulier par ceux qui doivent en bénéficier. La seconde est qu'elle soit effectivement d'égal accès pour tous.

Ce rapport s'attachera donc à la constitution d'un maillage systématique du territoire national par les services d'aide aux victimes ou par d'autres structures comme les centres thérapeutiques post-traumatiques. Il convient également de réorganiser l'accueil des victimes dans tous les services publics. Les besoins sont complexes et les acteurs privés et publics, à solliciter sont nombreux. L'Etat doit définir une véritable armature cohérente s'attachant à ce que toute victime, quels que soient son lieu d'habitation, son origine, ses préjudices, bénéficie de tous ses droits et de l'attention qui lui est due.

Aujourd'hui, l'urgence est double. D'une part, il faut intégrer dans tous les ministères et services publics concernés le réflexe de l'aide aux victimes. D'autre part, il convient d'organiser la coordination des actions entreprises ou à entreprendre à l'échelon national, par la mise en place d'un dispositif cohérent à l'échelon du département et au plus près des citoyens. Le temps n'est plus à la stimulation d'actions ponctuelles ou innovantes. L'urgence est à la généralisation d'une prise en charge, bien sûr librement consentie, des victimes et de leurs droits.

Il s'agit là d'un devoir de réparation dont la Nation doit s'acquitter envers tous. Les services publics, qu'il convient de motiver et de coordonner, seront en mesure de répondre à la nouvelle mission qui leur est assignée, à la condition que soient dégagés les moyens financiers supplémentaires pour y faire face.

C'est à la modernisation et à l'humanisation de l'Etat qu'appelle une politique d'aide aux victimes. Cela nécessitera des créations d'emplois, des formations, peut-être l'émergence de métiers nouveaux comme les accueillants ou les travailleurs sociaux, les psychologues et médecins spécialisés dans l'aide aux victimes, mais elle impliquera aussi des changements profonds dans les méthodes de travail de la police, de la gendarmerie et de la Justice. Le succès ne saurait venir sans la ténacité, la permanence de l'effort, la pression maintenue et la foi entretenue.

I - LES ENJEUX

Ces enjeux sont d'abord humains, puis sociaux et médicaux. Ils appellent tous une réponse républicaine faisant de l'Etat le maître d'oeuvre d'une politique publique d'aide aux victimes.

I.1 - D'abord un enjeu humain

Le droit à réparation d'un préjudice subi, le droit à la restauration d'une situation dégradée qu'on n'a pas choisie, que ce soit sur le plan matériel, physique, psychologique ou moral, ces droits font incontestablement partie des valeurs fondamentales liées à la personne humaine.

Mais de quelles victimes parle-t-on ? Antoine Garapon et Denis Salas, magistrats animant l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice ainsi que Sebastian Roché, chercheur du CNRS, longuement entendus par le groupe de travail, nous ont expliqué sur ce point que non seulement le champ de la victimation s'est étendu mais qu'il revêt une extrême hétérogénéité : d'un côté, les grandes catastrophes collectives, de l'autre, la délinquance au quotidien, allant des atteintes aux personnes et aux biens jusqu'aux incivilités, qui recouvrent la notion de désordres de faible gravité mais qui perturbent de façon durable la vie quotidienne.

Ils relèvent encore le paradoxe d'une société pourtant riche, mais où il n'y a jamais eu autant de victimes, et sur laquelle pèse d'un poids très lourd l'exclusion durable du marché du travail .

Ils nous ont également décrit "l'histoire" de la victime qui s'est vue lentement dépossédée au fil des siècles de la capacité qui était la sienne, dans le cadre d'une justice privée, à obtenir réparation du dommage subi.

La formation progressive d'une justice d'Etat a transformé l'injure privée en une transgression de la loi et a contraint la victime à inscrire sa plainte dans le mécanisme judiciaire seul investi pour dire la loi, en sanctionner les violations et accorder réparation.

La victime d'infraction pénale a pris alors place sur une scène judiciaire aux côtés de l'auteur et du procureur. Enfin l'Etat-sanctionnateur va devenir aussi l'Etat-garantie qui répare non seulement la faute mais aussi le préjudice.

"Ce tournant des institutions pénales a correspondu à l'émergence d'une société pacifiée, désormais soustraite aux aléas des violences privées en même temps qu'elle a fondé pour longtemps la puissance de l'Etat " (A. Garapon et D. Salas : " la République pénalisée")

Aujourd'hui pourtant l'Etat est en crise : l'Etat protecteur remplit mal sa mission de sécurisation face à une société qui connaît un chômage chronique, une délinquance massive et des catastrophes d'une ampleur nouvelle.

Les modèles de solidarité font défaut alors que les techniques assurentielles, fondées sur des mécanismes liés à la compensation, ne fonctionnent plus.

L'Etat pénal connaît aussi un affaiblissement : face à la montée de la violence contre les personnes, le taux insuffisant d'élucidation des plaintes a exacerbé le sentiment d'insécurité et l'ampleur des préjudices subis.

Cette incapacité à répondre aux diverses attentes des victimes a conduit notamment à investir trop fortement le champ pénal et singulièrement l'audience, comme lieu de réparation, de pédagogie et même de thérapie.

Or, dans le même temps, l'institution judiciaire a réduit la place de la victime, l'a exclue du procès pénal où son rôle est circonscrit à celui de témoin ou de partie civile.

On assiste dès lors à l'émergence de groupes de victimes, de plus en plus nombreux, qui stigmatisent ces défaillances et les combattent.

Leur force d'intervention sur le politique est de plus en plus grande comme en témoignent en particulier les extensions des articles 2 et suivants du code de procédure pénale, entre 1983 et 1996, qui permettent désormais à des associations de victimes, de plus en plus nombreuses et défendant des intérêts très divers, d'ester en justice et de se constituer partie civile dans les procès pénaux .

Mais n'y a -t-il pas quelque illusion à investir le champ pénal pour réparer totalement la douleur ? En dépit de cette place nouvellement conquise, toutes les victimes sont-elles reconnues, entendues dans leur souffrance, leurs demandes ? Leurs paroles ne disparaissent-elles pas derrière les groupements, les associations ? Que ressent la victime ?

Lors de leurs auditions par le groupe, de nombreux représentants d'associations de victimes nous ont livré leurs émotions , leurs déceptions mais aussi leurs attentes.

"La victime fait peur : la société lui attribue a priori un sentiment de vengeance que seule l'indemnisation pécuniaire serait susceptible d'apaiser et qui lui ôterait toute capacité à participer au jugement qui doit être rendu."

C'est ainsi qu'elle déplore un fréquent sentiment d'isolement, de déni, qui intensifie encore son traumatisme : elle attend avant tout de la société, considération et respect, réclamant justice au-delà de l'indemnisation.

Il lui faut trouver, dans le procès, sa place de sujet souffrant : pour difficile que soit l'épreuve, elle lui apparaît nécessaire pour achever le travail de deuil.

Elle a besoin de comprendre, de connaître la vérité et, à ce titre, elle estime avoir un "droit de regard" sur la sanction.

Etre victime c'est avoir perdu la confiance dans l'autre qui a agressé et dans l'Etat qui n'a pas protégé. Dès lors la victime, sa famille et ses proches sont dans une attente forte et multiple dépassant le seul procès pénal : la reconnaissance sociale de leur état de victime et surtout l'accès à un véritable soutien avant, pendant et après le procès pénal .

I.2 - Un enjeu républicain

I.2.1 - La définition de la victime

Le cadre international fournit de nombreuses définitions de la victime : on retiendra celle donnée par l'ONU dans la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir signée le 29 novembre 1985.

"On entend par "victimes" des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice , notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un Etat membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de droits".

"Une personne peut être considérée comme victime dans le cadre de la présente déclaration, que l'auteur soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou déclaré coupable, et quels que soient les liens de parenté avec la victime. Le terme victime inclut aussi, le cas échéant, la famille proche ou les personnes à charge de la victime directe et les personnes qui ont subi un préjudice en intervenant pour venir en aide aux victimes en détresse ou pour empêcher la victimation ."

Les éléments essentiels de cette définition sont déjà contenus dans la notion habituellement retenue par la France et les personnes victimes d'infractions pénales sont les premières bénéficiaires du dispositif d'aide aux victimes actuellement existant. Ce dispositif sera plus particulièrement au service des victimes de la délinquance au quotidien, vivant souvent au voisinage de leurs "agresseurs" et se trouvant placées dans une situation à la fois de précarité et d'insécurité.

Toutefois et au-delà de cette définition, le dispositif français reste ouvert à toutes les personnes se considérant lésées par des événements susceptibles de recevoir une qualification pénale et quelle que soit l'option judiciaire qui serait ultérieurement retenue.

Ces personnes en situation de détresse doivent également pouvoir bénéficier d'une assistance immédiate, tant psychologique que matérielle.

Enfin, l'Etat doit garantir, encore davantage, les savoirs faire qui sont actuellement mis au service des plans d'intervention exceptionnels de protection civile dans les cas de catastrophes collectives d'origine naturelle et alors même qu'aucune infraction pénale ne pourrait être retenue.

I.2.2. - Un enjeu républicain dictant les choix des dispositifs mis en

oeuvre

Les travaux menés dans le champ de l'aide aux victimes et notamment ceux conduits par les Nations Unies ont mis en évidence, d'une part les domaines où il était nécessaire d'intervenir pour assurer un traitement équitable, d'autre part les systèmes adoptés par différents pays de l'Amérique du Nord et certains pays membres du Conseil de l'Europe.

On distinguera plus particulièrement le modèle "communautariste" d'aide aux victimes du Royaume Uni dans lequel l'engagement des pouvoirs publics accompagne et finance une dynamique issue de la société civile .

En France, le système républicain fait de l'Etat le maître d'oeuvre des actions de solidarité. Il demeure fondé avant tout sur une intervention publique accompagnée d'une participation au financement d'un secteur associatif investi d'une mission de service public. Il marque ainsi la volonté républicaine d'assurer à chaque citoyen un égal traitement.

Une implication plus forte de l'Etat au côté des victimes devrait conduire à un dispositif qualitatif et quantitatif aussi large que possible. Elle éviterait par ailleurs que se développe en parallèle, un véritable "marché des victimes" qui pourrait prospérer sur les domaines d'intervention et d'assistance laissés vacants, rompant ainsi avec le choix égalitaire adopté par l'Etat et suscitant des traitements à "deux vitesses" .

En revanche, la nécessaire prise en compte de la parole des victimes justifie, si c'est leur souhait, que ces dernières choisissent la voie associative. Le cadre associatif pourra ainsi être le lieu de la coordination de l'expression des victimes, de la reconnaissance et du partage d'une épreuve commune. Il pourra enfin être l'interface avec les institutions publiques et particulièrement celle de la Justice .

Il reste que le traumatisme individuel doit conserver sa singularité. Sa prise en charge doit relever à la fois du libre arbitre de chacun et d'une relation individualisée.

Il va de soi que l'engagement républicain de l'Etat se traduira par sa capacité financière à accroître de façon substantielle les moyens, notamment ceux des tribunaux et des services enquêteurs, en première ligne pour la mise en oeuvre de l'assistance aux victimes.

Il est tout aussi clair que le modèle solidariste préconisé par l'Etat doit être relayé par la société civile.

Il s'agira à la fois de lutter contre les effets pervers d'une "installation" dans l'état de victime et de contribuer par une action de terrain, à la restauration du statut de citoyen. Dans cette perspective le choix de la voie associative permettra de promouvoir une offre globale de services.

Enfin une action collective, rassemblant les autres acteurs sociaux, évitera aussi de devenir victime une seconde fois, le dommage survenu révélant souvent ou aggravant

une situation sociale précaire contre laquelle il conviendra de continuer de lutter .

I.3 - Un enjeu social

Le sentiment d'insécurité atteint, par cercles concentriques, d'abord les victimes elles-mêmes puis leurs familles, leur entourage et enfin des catégories de populations particulièrement exposées en raison de leur âge, de leur vulnérabilité ou en raison des conditions matérielles de leur vie quotidienne. Ces populations développent un sentiment de peur, de méfiance qui d'abord diminue, sur le strict plan humain, la qualité de leur vie.

Mais l'insécurité distille aussi le sentiment de vengeance et des réflexes d'auto-défense et contribue ainsi à un mouvement de l'opinion allant dans le sens d'une répression accrue et ce constat impose là encore une intervention de l'Etat pour assurer l'équilibre et le contrôle des forces en présence.

Il reviendra également à l'Etat de prendre la mesure d'un autre phénomène, celui d'une victimation de masse non prise en charge.

Plusieurs études menées, soit par des services du ministère de l'intérieur ou de la défense, sur l'image de la police ou de la gendarmerie, ont mis en évidence le nombre important de victimes ignorées.

Il appartient dès lors à l'Etat d'assurer la recherche systématique de ces victimes afin de leur accorder un traitement égalitaire.

Enfin, il revient à la Justice, seule investie du rôle de sanction de la faute, d'affirmer la responsabilité personnelle de l'auteur qui doit rester inscrite dans le processus de réparation tant matériel que moral de la victime et ce, même lorsque l'Etat s'est momentanément substitué à l'auteur pour assurer, dans les situations les plus difficiles, une indemnisation rapide.

I.4 - Un enjeu de santé publique

On considère, d'après les études épidémiologiques, que près d'un tiers de la population générale est exposée, à un moment ou à un autre de son existence, à un événement "hors du commun" entraînant une réaction majeure de stress.

Parmi ces personnes exposées, il y a une majorité de victimes d'infractions ou d'accidents collectifs et de catastrophes.

Une grande partie de ces personnes vont manifester, à la suite de la confrontation à l'événement traumatique, des réactions psychiques post-traumatiques et, parmi celles-ci, 15 à 20 % des sujets vont présenter des troubles durables.

On estime que 3 à 5 % de la population générale sera atteinte, au cours de son existence, d'un syndrome psychotraumatique dont l'évolution est de durée variable. 10 à

15 % de ces personnes vont présenter des formes mineures de ce syndrome.

Ces atteintes concernent aussi bien l'adulte que l'enfant. Ce sont, d'une part, la névrose traumatique et, d'autre part, un ensemble d'autres troubles, au premier rang desquels on trouve la dépression post-traumatique, les troubles phobiques, les troubles paniques, l'abus d'alcool, de drogues ou de tranquillisants, les conduites suicidaires ou les troubles psychosomatiques .

Leur prise en charge précoce s'impose au fur et à mesure que se multiplient les problèmes sanitaires et sociaux en relation avec :

- le nombre grandissant de personnes présentant des perturbations psychiques,
- l'intensité des troubles qui entraînent des handicaps familiaux, professionnels et sociaux majeurs
- les attentes croissantes des usagers du système de santé concernant la prise en charge des pathologies psychiques .

Il a également été fortement insisté aux cours des travaux du groupe, sur le contraste regrettable entre l'importance des réponses juridiques, financières, médiales et sociales mises en oeuvre au cours de ces dernières années et le déficit des dispositifs d'aide psychologique ainsi que sur le risque d'une sous-estimation des attentes et des besoins.

Or, les professionnels de santé travaillant dans le champ de l'aide aux victimes s'accordent sur l'observation suivante : plus une proposition d'aide psychologique se situe au plus près de l'événement traumatisant, plus une victime peut être aidée dans les meilleures conditions.

Outre la qualité de ces soins, l'accessibilité à un cadre thérapeutique à bref délai est l'un des facteurs majeurs contribuant à la résolution de la souffrance psychique des victimes. Pour celles qui n'ont pu avoir accès à une aide thérapeutique, le risque est celui d'une fixation pathologique du traumatisme ayant parfois de graves conséquences.

Dès lors l'importance des coûts humains, sociaux et économiques, directs et indirects ainsi générés impose le renforcement du système de soins curatifs et son élargissement dans le cadre d'une approche globale de santé publique .

I.5 - L'enjeu d'une réponse publique

Ainsi que l'a précisé Antoine Garapon, "Le rôle de l'Etat est de restituer la justice et non de prodiguer la consolation".

En le remplissant, l'Etat rétablit bien sûr et d'abord la victime dans son statut de citoyen, mais il s'acquitte en outre de son obligation au nom du pacte social et il contribue enfin à alléger les risques de dérives vers l'autodéfense et la vengeance .

C'est le modèle républicain qui garantira la réponse homogène et développera une action volontariste et égalitaire. Il apportera une réponse claire, non seulement pour réparer le dommage, mais pour aider au travail de restauration de soi et de la confiance en l'Etat.

Il suscitera les changements institutionnels nécessaires pour accompagner l'action positive qui s'est développée sur le terrain. Enfin, il se fixera la contrainte d'une évaluation exigeante des objectifs et des moyens.

I.5.1 - Une réponse systématique et homogène

Pour assurer cette réponse systématique, il convient de ne pas tenir compte seulement des besoins exprimés : en effet ceux-ci peuvent varier non seulement en fonction de conjonctures diverses mais en fonction aussi des structures mises en place pour les révéler. Il faut au contraire faire le choix d'un maillage rationnel et systématique pour faire émerger toutes les demandes.

Il convient également d'assurer une intervention pour chaque fait victimisant : tout citoyen qui se sent victime d'un comportement incivique doit pouvoir faire entendre sa réclamation .

Cette réponse systématique contient la nécessaire reconnaissance que chaque préjudice né d'une infraction est unique, qu'il doit requérir une attention égale et qu'il ne peut exister des plaintes sans réponse ou même des plaintes ignorées.

Dès lors, l'Etat se dotera de tous les instruments permettant d'analyser ces demandes et de les orienter pour les traiter.

Non seulement cette approche doit être systématique et égalitaire, mais elle doit s'inscrire dans un dispositif territorial qui facilite le dépôt de plainte et l'accès à une aide en tout point du territoire.

La victime ne saurait en particulier se heurter à des refus ou à des réponses qualifiées de "meurtrières" ("ça ne va pas servir à grand'chose!") qui engendrent le découragement, la perte de confiance et parfois dans des circonstances particulièrement graves, l'exclusion .

I.5.2 - Une réponse rapide

Une intervention au plus près des faits doit être le signe fort pour la victime de la volonté des pouvoirs publics d'assumer ce qui relève de sa responsabilité et de son rôle de protection .

C'est aussi la condition d'une prise en charge efficace et pertinente. Il apparaît donc indispensable de promouvoir une information immédiate sur ensemble des dispositifs mis en oeuvre en faveur des victimes .

I.5.3 - Une réponse adaptée et lisible

Pour être crédible, cette réponse doit être appropriée, non seulement en termes d'écoute mais encore en termes de technicité et de pertinence.

Dès lors, chaque intervenant a le devoir d'acquiescer professionnalisme et formation pour dispenser une information complète et une orientation adaptée. La lisibilité de cette réponse sera également le gage d'une accessibilité au dispositif d'aide et d'un traitement égalitaire. Ainsi l'identification d'un véritable métier de d'accueil , décliné dans toutes ses fonctions, constituera un véritable label.

II. - LE CONSTAT

Avant d'avancer des propositions le Groupe de Travail s'est fixé pour objet de décrire la réalité du champ à explorer tant en ce qui concerne les personnes victimes, la place qui leur revient à ce jour dans nos législations et les initiatives qu'elles ont contribué à faire naître, ainsi que les réponses publiques actuellement en oeuvre, soit de par l'initiative de l'Etat et des collectivités locales, soit par l'émergence d'un réseau associatif, expression d'un savoir faire professionnel et d'une implication de la société civile.

II.I. - Les victimes

L'insuffisance des moyens scientifiques adaptés à une bonne connaissance des populations victimes et la conviction qu'il existe un "chiffre noir" de celles-ci doivent être mis en perspective avec les réponses législatives actuelles probablement insuffisantes et celles initiées par les victimes elles-mêmes.

II.I.1. - Etat des lieux

Des outils statistiques insuffisants pour une victimation de masse

Les outils statistiques actuellement disponibles ne permettent pas une connaissance précise du nombre de victimes de faits de délinquance. Seule la comptabilisation annuelle par les services de police et de gendarmerie des crimes et des délits autorise une approche quantitative du phénomène.

En 1997, étaient ainsi enregistrées **3.493.442** infractions. Même si toutes ne créent pas de victimes individuelles, ni ne sont la source de préjudices, certaines affectent plusieurs victimes et engendrent des préjudices considérables.

Si l'on tient compte, en outre, que ces statistiques n'incluent pas les petites infractions entrant dans la catégorie des contraventions, ni ne comptabilisent ce qu'il est convenu aujourd'hui de nommer "incivilités", ces chiffres sont révélateurs d'une situation de victimation de masse de la population française. M. Genthial, directeur honoraire de la police judiciaire estimait lors de son audition par le Groupe de Travail que 5 à 7 millions de personnes viennent par an dans les commissariats de police pensant être victime d'une infraction pénale.

Cette tentative d'approche quantitative ne saurait suffire, à elle seule, à appréhender la dimension du problème de l'aide aux victimes.

Les types d'infractions, les catégories de personnes touchées, le nombre d'entre elles déposant plainte, constituent autant de paramètres indispensables à l'analyse et que les enquêtes dites de "victimation" peuvent mettre en évidence.

Elles sont seules à même d'éclairer les actions à entreprendre et de limiter le risque de distorsion entre, d'une part, la réalité de la victimation et ses conséquences et, d'autre part, l'offre qui sera proposée aux victimes.

Le groupe de travail a entendu Monsieur Philippe Robert, Directeur du Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP), auteur d'une recherche dont il nous a présenté l'économie.

Il nous a rappelé qu'en comparaison avec des Etats européens voisins depuis de nombreuses années attentifs à cette connaissance, la France n'a disposé pendant longtemps que d'une seule enquête nationale réalisée au milieu des années 1980.

Depuis 1996, l'INSEE a inclus dans son enquête annuelle sur les conditions de vie des ménages une partie fixe concernant la victimation et l'insécurité, données permettant une approche affinée des caractéristiques de la victimation en France.

La synthèse de ce travail annexée au présent rapport conforte le constat d'une victimation de masse. Selon le CESDIP, la prédation "fait figure de risque largement répandu : au cours des deux années de la dernière enquête elle a touché le quart de la population".

Cette étude vient également de montrer une inquiétante progression, en dix ans, de la proportion de victimes qui renoncent tout simplement à porter plainte. On a parlé d'un véritable "affaissement de la propension des victimes à la plainte".

Il ne revient pas au groupe de travail de se substituer à une étude scientifique de cette nature, mais d'affirmer la nécessité de voir les pouvoirs publics adosser la mise en oeuvre d'une politique publique d'aide aux victimes à un outil d'analyse permanent, support des engagements nécessaires et instrument d'évaluation des dispositifs entrepris.

Une distorsion entre le nombre de victimes et de celles bénéficiant d'une aide

Le nombre de personnes victimes d'infractions pénales faisant à ce jour l'objet d'un accueil et d'un suivi de la part des associations d'aide aux victimes ne saurait constituer un indice suffisant des besoins à prendre en considération puisque "seulement" **75 000** victimes environ font chaque année l'objet d'une véritable prise en charge par ces services.

Ce chiffre, dans l'absolu tout à fait satisfaisant au regard des moyens actuellement affectés à ces actions et de la relative jeunesse des dispositifs d'accueil, révèle cependant une distance considérable à combler entre les possibilités présentes et les objectifs que doit se fixer une politique publique d'aide aux victimes à la disposition de tout citoyen français confronté à un acte de délinquance.

Ces constats commandent une double exigence : d'une part un engagement public auprès de l'ensemble des victimes, et d'autre part la mise en oeuvre de moyens de connaissance pertinents de la réalité et des besoins de cette population.

Des victimes oubliées, des victimes ignorées

Le groupe de travail s'est initialement interrogé sur la capacité de tout dispositif en faveur des victimes d'infractions pénales d'atteindre l'ensemble des personnes susceptibles d'y faire appel.

Il est vite apparu que des groupes de population marginalisées, soit en raison de leur appartenance à une minorité, soit simplement en raison d'un isolement géographique ne bénéficiaient pas des dispositifs existant, alors même que l'on peut émettre l'hypothèse que la victimation frappe les couches les plus vulnérables et les plus socialement défavorisées de la population, aggravant des conditions déjà matériellement et psychologiquement difficiles.

De même, il est évident que les personnes en situation irrégulière, ou craignant de l'être, adoptent une compréhensible discrétion ne leur permettant pas d'accéder à une quelconque réponse offerte à leurs difficultés.

Le groupe de travail a donc souhaité confier une recherche au Centre Européen de Recherche et de Formation (CERF) sous la responsabilité de Madame Chambron.

Cette étude a ciblé plusieurs catégories de population pour lesquelles l'hypothèse a été formulée qu'elles étaient empêchées de se signaler par leur situation, leurs représentations d'elles-mêmes ou encore du monde environnant. Il s'agit en l'occurrence des populations d'origine étrangère, ou des personnes vivant en milieu rural, et également de toxicomanes, d'alcooliques dépendants, de personnes âgées, de personnes malades ou handicapées etc...

Les raisons pour lesquelles elles n'ont pas signalé leur situation de victime d'infraction pénale sont diverses. Certaines sont dominantes comme l'ignorance, la nécessité de se déplacer, le sentiment d'inutilité des démarches, les menaces de représailles, la crainte du mépris ou de l'abus de pouvoir de la police, celle de perdre un équilibre relationnel fragile ou encore la disqualification des institutions aptes à régler le problème.

Il ne saurait ici être repris l'ensemble des importants apports de cette étude sur les "victimes non reconnues", dont le résultat est annexé au présent. Ils devront cependant guider toute initiative à adapter en faveur des victimes, dans les soucis constants d'une lisibilité et d'une accessibilité égale pour tous les citoyens. Ces préoccupations permanentes seront seules à même de réduire ces véritables "ruptures de droit" ainsi constatées.

Ces informations devront avoir notamment une incidence sur la souhaitable neutralité des lieux d'accueil des victimes, sur la pertinence de leur implantation géographique et sur le contenu des supports d'information et de publicité qui doivent être diffusés.

En effet, ces "victimes oubliées" sont exclues ou s'excluent elles-même de toute prise en charge institutionnelle.

Dans le même esprit l'audition de M. Xavier Emmanuelli s'est révélée particulièrement enrichissante pour la compréhension des phénomènes d'exclusion sociale. Il nous a rappelé qu'au terme de cette désocialisation, le stade où l'on se sent victime est un stade passif. Ceci implique qu'il faut aller au-devant de la victime dont le libre arbitre se trouve affaibli, dans un souci de recréer du lien et du sens dans la reconstruction d'une dignité perdue.

Des conséquences psychologiques sous-estimées

Les différents apports fournis au groupe de travail par le truchement de ses membres ou par les auditions effectuées ont amené à considérer l'importance majeure, chez les victimes d'infractions pénales, des conséquences psychologiques des faits subis.

La gravité de certaines infractions (agressions physiques, agressions sexuelles) implique de facto la prise en charge psychologique des personnes concernées. L'évidence d'une réponse de cette nature pour les situations les plus traumatisantes ne saurait masquer la nécessité de considérer et de prendre en compte les répercussions psychiques engendrées par des situations victimisantes d'une gravité apparente moindre telles que des vols simples, des cambriolages ou des violences légères.

Les réponses actuellement fournies dans ce registre, tant par les services publics que par les structures associatives, sont apparues encore lacunaires au regard de l'ampleur des besoins recensés. Si des réflexions ont été menées et des solutions offertes principalement pour les victimes d'accidents collectifs, le temps est venu d'apporter ce type de prise en charge pour l'ensemble des victimes dont l'état le justifie, tant dans l'urgence que dans la mise en place d'un suivi.

II.1.2. - Les textes

La notion de victime renvoie prioritairement au domaine pénal. Or, on constate que le terme même de "victime" n'est pas une notion juridique définie expressément dans le code de procédure pénale.

L'article 40 du code de procédure pénale fait référence aux notions de plaignant et de victime. Cette mention laisse supposer que, pour le législateur, la victime au sens juridique du terme, est la personne qui, lésée par une infraction pénale, n'a pas déposé plainte.

Dans le cadre de la procédure pénale, la victime peut être un témoin des faits (qui a des droits et des obligations définies par les textes) ou partie civile.

Par sa constitution de partie civile, la victime peut donc jouer un rôle actif dans le procès pénal puisqu'elle peut mettre en mouvement l'action publique contre l'auteur des faits, s'associer aux poursuites engagées par le ministère public et, bien évidemment, demander

réparation du préjudice causé par l'infraction dont elle a directement souffert.

Au fil des années, le législateur a favorisé la constitution de partie civile (assistance de l'avocat non obligatoire, dispense de versement de la consignation par le juge d'instruction) et renforcé les droits de celle-ci dans le procès pénal.

Par ailleurs, le droit pénal a intégré la victime dans la qualification des faits, en faisant de l'âge, de la situation économique, de l'état physique ou mental de celle-ci une circonstance aggravante ou des éléments caractérisant l'infraction.

De même, les délais de prescription de certaines infractions en matière sexuelle ont été prorogés.

La seule demande des victimes que l'on entend au travers de la constitution de partie civile est celle de la réparation pécuniaire de leur préjudice.

Ce champ a fait l'objet d'améliorations particulièrement significatives.

Tout d'abord, les textes régissant le statut des agents, titulaires et non titulaires de l'Etat, des collectivités locales et des établissements hospitaliers (loi n° 83-684 du 13 juillet 1983 modifiée par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996), celui des magistrats (ordonnance du 22 février 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) ou des militaires (loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires), la loi du 5 avril 1937 relative à la réparation des dommages causés ou subis par des élèves confiés au personnel de l'éducation nationale, les textes en vigueur en matière d'accident du travail, instituent des systèmes de protection juridique et d'indemnisation des personnes concernées lorsqu'elles sont victimes notamment de faits qualifiables pénalement.

La loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation fixe les règles d'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation qui donnent aux compagnies d'assurance un rôle déterminant en la matière.

La loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 a mis en place pour les victimes d'attentats un système d'indemnisation intégrale des préjudices corporels, patrimoniaux et extra-patrimoniaux particulièrement efficace et protecteur reposant sur le Fonds de Garantie des victimes d'actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI), organisme indépendant, doté de la personnalité morale, alimenté par une contribution assise sur les primes ou cotisations des contrats d'assurance de biens. Dans ce cadre, l'indemnisation s'organise autour de l'idée de transaction entre le FGTI et la victime qui le saisit directement. Le FGTI est subrogé dans les droits des victimes pour obtenir de l'auteur des faits le remboursement des sommes versées.

Les victimes d'attentats bénéficient également du statut de victimes civiles de guerre qui leur accorde divers droits et avantages.

Les victimes d'infractions pénales non protégées spécifiquement peuvent porter leur

action devant les tribunaux judiciaires, soit par la voie de la constitution de partie civile devant la juridiction répressive, soit en intentant une action devant une juridiction civile. Elles peuvent aussi être indemnisées par l'auteur des faits dans le cadre des mesures de médiation pénale ou de classement sous conditions ordonnées par le procureur de la République.

Ces procédures présentent néanmoins plusieurs inconvénients dont le premier, et non le moindre, est celui de l'identification de l'auteur des faits. En outre, ces actions sont parfois longues, difficiles et coûteuses, comme l'est également le processus de recouvrement des dommages-intérêts alloués à la victime même si le souci de l'indemnisation fait partie intégrante de certaines sanctions pénales comme le sursis avec mise à l'épreuve par exemple.

Conscient que le cheminement de la victime en la matière s'apparente souvent au "parcours du combattant", le législateur a, par la loi n° 77-5 du 3 janvier 1977, instauré la procédure judiciaire devant les commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI). Conçue à l'origine comme un système subsidiaire d'indemnisation dès lors que l'auteur était inconnu ou insolvable, cette procédure a connu de nombreuses modifications pour devenir, en application de la loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 (articles 706-3 à 706-14 du CPP), un régime d'indemnisation autonome. Celui-ci est organisé dans un souci de simplification : la CIVI peut être saisie par simple requête, quelle que soit la décision concernant la procédure pénale et même si des dommages-intérêts ont été alloués par la juridiction ; l'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire.

Les personnes victimes d'atteintes graves à la personne, volontaires ou non, présentant le caractère matériel d'une infraction, bénéficient d'une indemnisation intégrale de leurs préjudices corporel, patrimonial et/ou extra-patrimonial.

Un système subsidiaire d'indemnisation plafonnée est également prévu sous certaines conditions pour les victimes de vol, d'escroquerie, d'abus de confiance ainsi que pour les personnes victimes d'atteintes corporelles ayant entraîné une Incapacité Totale de Travail (ITT) inférieure à un mois.

Les sommes allouées par les CIVI sont versées aux demandeurs par le FGTI, qui est partie à la procédure et qui peut exercer une action récursoire contre l'auteur des faits.

Néanmoins, ce système, même s'il améliore de façon notable le droit des victimes à obtenir réparation de leur préjudice, suscite beaucoup de critiques.

Tout d'abord, cette procédure demeure encore confidentielle : en 1997, alors que les tribunaux correctionnels et les cours d'assises ont prononcé 64.914 condamnations pour des infractions relatives aux atteintes aux personnes, seules 10.865 demandes étaient présentées à la CIVI.

Par ailleurs, les victimes qui ont bénéficié d'une indemnisation par cette juridiction vivent cette procédure comme une épreuve supplémentaire. Lorsque la juridiction répressive leur a, dans un premier temps, alloué des dommages-intérêts, elles ne comprennent pas que la CIVI puisse remettre en cause cette décision en octroyant une indemnisation différente,

parfois inférieure, et porte un jugement sur "les fautes" qu'elles ont pu commettre dans le déroulement de l'infraction, alors même que le juge pénal ne relève pas cet élément dans son appréciation des faits. Elles éprouvent un sentiment de vexation intolérable à devoir justifier une nouvelle fois de leur douleur.

Elles s'interrogent sur la valeur symbolique et thérapeutique de ce système qui, en substituant le FGTI au coupable dans la réparation du préjudice, est source de déresponsabilisation.

Mais, plus que tout, les victimes d'infractions attendent des institutions et notamment de la Justice une écoute qui va au-delà de leur simple préoccupation financière. L'Etat s'estime quitte à leur égard dès lors que le principe de leur indemnisation est acquis mais ne prend pas suffisamment en compte leurs souffrances, leurs doutes et leurs peurs.

En écho à cette quête d'accompagnement et d'écoute **un réseau d'associations d'aide aux victimes** a vu le jour. Il s'est développé sur l'ensemble du territoire et a depuis 15 ans pris en compte les demandes d'un nombre considérable de victimes. Professionnels et bénévoles s'y sont investis, créant en cette matière une déontologie et une compétence rigoureuses.

Ce dispositif est devenu pour les pouvoirs publics qui le soutiennent, le référent et le partenaire de toute intervention aux côtés des victimes. Il s'est structuré et qualifié par la création de l'**Institut National d'Aide aux Victimes et de Médiation (INAVEM)**.

La présentation et l'évaluation de cette réponse associative seront développées ultérieurement.

Les réponses ainsi offertes n'ont jamais tendu à représenter les victimes, notamment lors du processus judiciaire.

C'est principalement cette préoccupation qui a conduit les victimes à se regrouper pour mieux faire entendre leur cause.

II.1.3. - L'émergence d'un mouvement d'associations de victimes

Insatisfaites de l'attention que leur portent les pouvoirs publics, estimant insuffisante la place qui leur est réservée dans le procès pénal, les victimes ont, dès le début des années 1980, décidé de se substituer aux carences des institutions et d'investir massivement la scène pénale et médiatique.

Pour ce faire, elles se sont constituées en associations. Cette démarche, qui rompt l'isolement qui les désespère, a permis à certaines structures de devenir des groupes de pression qui ont initié une évolution particulièrement positive en certaines matières.

C'est ainsi que l'association qui regroupe les victimes d'attentats a obtenu des pouvoirs publics et du législateur la mise en place d'un système d'indemnisation spécifique.

Les associations militant contre le racisme ou les discriminations ont non seulement influé sur l'élaboration des textes en la matière, mais également contribué largement à l'évolution des mentalités et de l'opinion publique sur ce sujet.

Les associations qui défendent les victimes de la circulation routière ou les victimes d'accidents collectifs se battent quotidiennement pour contraindre les pouvoirs publics à améliorer la sécurité.

Quelques unes d'entre elles, à vocation nationale, sont financées par les pouvoirs publics. En outre, certaines ont obtenu le droit de se constituer partie civile lors de tous les procès relatifs aux intérêts qu'elles défendent.

Cette reconnaissance est inscrite dans les articles 2-1 à 2-16 du Code de Procédure Pénale qui constitue une sorte "d'inventaire à la Prévert" puisque l'on retrouve côte à côte les associations luttant pour l'honneur de la résistance et des déportés ou contre les violences sexuelles, celles qui défendent la langue française, les victimes d'attentats, les victimes de discrimination, les handicapés, les victimes de la délinquance routière ou encore les associations qui militent en faveur de la protection des animaux.... Cette liste atteste de l'hétérogénéité de ce mouvement.

Ce rôle sur la scène pénale n'est pas sans incidence sur le déroulement des procès qui, parce qu'ils concernent aussi des affaires souvent médiatisées dès l'origine, sont devenus l'affaire de tous et de chacun.

Les débats sont largement commentés sur la place publique, au travers d'interventions à connotation parfois excessives.

Cette démarche collective des victimes est légitime et l'on ne peut que saluer le travail qu'elles ont permis d'accomplir. Néanmoins, il convient de rester vigilant afin que cette pression constructive ne se transforme, à terme, en une simple demande de répression disproportionnée et inadaptée.

Il convient également, ainsi que l'a fait M. Pierre Truche, lors de son audition par le groupe de travail, de s'interroger sur la place de la victime en tant qu'individu au sein de ce mouvement.

Comment la victime prise individuellement, peut-elle faire reconnaître sa propre souffrance et son désarroi ? Une fois l'émoi du procès éteint, est-on sûr qu'elle ne se retrouve pas encore plus isolée parce que, même si elle a reçu une indemnisation financière suffisante, elle n'a pas pu s'exprimer sur la façon dont elle a vécu son propre traumatisme et sur ses attentes qui n'ont pas reçu de réponses. Ces revendications individuelles ne sont pas toujours portées par les associations de victimes même si celles-ci organisent des groupes de paroles pour leurs adhérents .

En outre, tout doit être fait pour que chaque victime puisse, à terme, reprendre une vie normale et sortir enfin du gouffre dans lequel elle a été jetée. Pour ce faire, elle ne doit pas être cantonnée dans un rôle simplement passif mais redevenir un acteur de sa propre vie. Ainsi que le dit Monsieur Boulay, président de l'association d'Aide aux Parents d'Enfants Victimes (APEV), elle doit être aidée mais non assistée.

II.2. - Les réponses

Robert Badinter, Garde des Sceaux entre 1981 et 1985, a été le premier à comprendre que la victime d'infraction est une personne en souffrance qui, au-delà de son indemnisation, attend du respect et de la considération et a besoin d'une aide réelle et concrète en terme d'accueil et de prise en charge. Il a chargé le professeur Paul Milliez de conduire une réflexion sur cette question. A cette occasion, avait été réalisée une analyse particulièrement complète de la problématique, des inconvénients de laisser les victimes sans soutien et sans réparation et des risques de dérives sécuritaires et d'auto-défense. De nombreuses propositions ont été émises dans le cadre de cette commission, dont la plupart sont toujours d'actualité.

Il a ainsi été l'initiateur d'une véritable politique d'aide aux victimes qui s'est appuyée sur le développement d'un réseau associatif spécialisé.

Progressivement, d'autres ministères puis les collectivités locales, ont relayé cette préoccupation qui, au travers de la montée de la délinquance et du sentiment d'insécurité, ne peut plus être ignorée.

11.2.1. - L'action de l'Etat

De nombreuses actions peuvent être recensées. Malheureusement, elles sont encore trop limitées et cloisonnées.

II.2.1.1. - Un effort a été consenti

Le ministère de la Justice

Le ministère de la Justice a été le ministère "pionnier" en matière d'aide aux victimes. Son action a visé non seulement à améliorer l'indemnisation des personnes touchées par la délinquance, mais également à assurer leur information et plus largement leur accompagnement et leur prise en charge dès la survenance des faits victimisants, durant la procédure et, si besoin est, au-delà.

Ce souci de l'aide aux victimes s'est traduit concrètement au travers de plusieurs actions.

Tout d'abord, en 1982 a été créé à la direction des affaires criminelles et des grâces le bureau de la protection des victimes et de la prévention. Ce bureau est chargé, notamment, la mise en oeuvre des orientations du Garde des Sceaux en matière d'aide aux victimes d'infractions pénales et est à la fois l'interlocuteur et le soutien du réseau d'associations d'aide aux victimes et des associations de victimes. Il gère en outre la ligne budgétaire 46-01 dans le cadre de la procédure de déconcentration des crédits. Il traite également les requêtes que les victimes adressent au Garde des Sceaux sur les affaires pénales en cours.

Le ministère de la Justice a également entrepris un travail de réflexion sur la prise en charge des victimes. et ce dans plusieurs directions.

C'est ainsi qu'il a procédé au recensement des actions innovantes menées par les juridictions et notamment les parquets à l'égard des victimes d'infractions pénales.

Les réponses constituent la base de la circulaire générale du 13 juillet 1998 signée par le Garde des Sceaux dont l'objectif est de garantir à toutes les victimes d'infractions pénales une prise en compte de leurs difficultés et de leurs intérêts au plus près des faits et à toutes les phases de la procédure, y compris au moment de l'exécution des peines.

Par ailleurs, lors de chaque attentat survenu durant l'été et l'automne 1995, les parquets compétents, à la demande de la Chancellerie, ont mandaté l'INAVEM (à Paris), ou une association locale afin de coordonner la mise en oeuvre d'un dispositif d'accueil et de prise en charge des victimes et des familles de victimes décédées, inédit jusqu'alors.

A partir du bilan de cette action, le bureau de la protection des victimes et de la prévention a élaboré un guide méthodologique de prise en charge des victimes d'attentats : ce document a été diffusé en septembre 1996 auprès des parquets et des associations d'aide aux victimes. Le dispositif préconisé a été mis en oeuvre lors de l'attentat du 3 décembre 1996.

Enfin, un groupe de travail a été constitué afin de conduire une réflexion sur l'amélioration du sort des victimes de grandes catastrophes et d'accidents collectifs.

Ce groupe, composé de magistrats, d'un représentant du ministère de l'Economie et des Finances, de représentants du barreau, de l'Institut National d'Aide aux Victimes et de Médiation (INAVEM) et de la Fédération Nationale des Victimes d'Accidents Collectifs (FENVAC) a remis son rapport le 31 mai 1996 au Garde des Sceaux. Les propositions qui concernent tant la gestion de l'événement lui-même que les dispositifs d'indemnisation et de prise en charge, dont certaines ont d'ores et déjà été mises en oeuvre, comme la réunion systématique des victimes et de leur famille ou la mise en place d'un système d'indemnisation amiable, ont été intégrées dans la réflexion du groupe de travail.

Concernant l'indemnisation des victimes, le 9 octobre 1998 a été installé à la direction des affaires criminelles et des grâces un groupe de travail, composé de magistrats du siège et du parquet, de représentants du barreau et des associations d'aide aux victimes et d'un professeur de droit, dont la mission est double : d'une part, établir un bilan de l'application de la loi du 6 juillet 1990 réformant la procédure devant les commissions d'indemnisation des victimes et formuler des propositions de modifications législatives ou réglementaires ; d'autre part, élaborer un document recensant les décisions les plus significatives en la matière.

De façon plus générale, le ministère de la Justice a à coeur depuis plusieurs années d'offrir aux justiciables, qu'ils soient ou non victimes d'infractions pénales, un accueil de qualité et adapté à leurs besoins.

Ainsi, a été entrepris un travail pour intégrer l'accueil en tant que tel dans les fonctions dévolues aux greffiers.

Un guide de "L'accueil dans les juridictions" a été édité.

A la demande du Garde des Sceaux, une commission de réflexion sur l'évolution des métiers de greffe a été mise en place au sein de la direction des services judiciaires. Le renforcement de l'accueil constitue l'un de ses axes de travail. L'objectif est que cette fonction d'accueil, d'orientation et d'assistance du public soit systématiquement confiée à des fonctionnaires qualifiés, expérimentés et formés à cet effet.

Dans le prolongement de cette réflexion, le Garde des Sceaux a décidé de définir les modalités de mise en place d'un guichet unique de greffe où le justiciable pourrait déposer les pièces de la procédure et accomplir diverses formalités administratives ou certains actes de procédure alors même que le contentieux ne serait pas jugé sur le lieu où se trouve physiquement implanté ce guichet.

Le concept de guichet unique de greffe est actuellement expérimenté dans quatre juridictions. Il est prévu d'y associer notamment les associations d'aide aux victimes.

Enfin, conscient que la Justice n'est pas accessible à tous, par crainte, ignorance ou méconnaissance, le ministère de la Justice a développé une politique dynamique de justice de proximité qui se traduit au travers de la loi du 18 décembre 1998 par le développement des maisons de justice et du droit et des antennes de justice, au sein desquelles le réseau associatif, et notamment celui de l'aide aux victimes est systématiquement présent, et par le renforcement des dispositifs d'accès au droit, et plus précisément les conseils départementaux d'accès au droit.

Le ministère de l'Intérieur

Le ministère de l'Intérieur a également entrepris d'améliorer les conditions d'accueil du public et a pris en compte la dimension spécifique de l'aide aux victimes.

A partir du rapport que M. Jacques Genthial, alors inspecteur général de la police nationale, a remis le 6 juillet 1995, le ministère de l'Intérieur a privilégié plusieurs types d'actions en terme d'accueil. Il a mis en place en 1996, une méthode d'analyse et de diagnostic qui fait de l'accueil un concept global présidant à la relation entre le policier et le particulier. A ce jour, 85 circonscriptions ont fait l'objet de ce diagnostic. Il a porté une attention particulière à l'aménagement des locaux (159 espaces d'accueil ont ainsi pu voir le jour). Il a intégré de nouveaux modules de formation à l'accueil dans les programmes de formation et demandé la désignation par chaque Directeur Départemental de la Sécurité Publique de personnes ressources chargées d'assurer la sensibilisation de l'ensemble des fonctionnaires à cette question. Il a également mis en place dans 213 sites d'accueil de la sécurité publique le logiciel "Guide de l'Accueil Policier Informatisé" (GAPI) qui comporte des informations relatives notamment aux démarches administratives, aux règlements des conflits, à l'aide aux victimes d'infractions, d'accidents de la route, de manifestations ou d'attentats terroristes.

Certains renseignements relatifs à l'aide aux victimes ont également été insérés dans le logiciel de rédaction des procédures.

Concernant plus précisément l'aide aux victimes, le ministère de l'Intérieur a diversifié ses interventions.

Il a tout d'abord développé un partenariat nourri avec les associations d'aide aux victimes. Cette démarche se traduit par la tenue de permanences dans les locaux de police, la sensibilisation des policiers par les membres de l'association aux attentes des victimes, l'organisation de réunions de travail informelles, bilatérales ou élargies, la mise en place de dispositifs d'hébergement d'urgence dans les commissariats et de délivrance de bons de transport par les associations, le traitement des mains courantes relatif aux petits désordres sociaux.

Des expériences locales à Maubeuge, Limoges, Mantes-la-Jolie et Chartres s'appuient sur la présence de travailleurs sociaux dans les commissariats. Ce correspondant social intervient dès lors qu'une situation de détresse sociale est portée à sa connaissance. Il intervient pour assurer un relais ou une orientation, garantir un suivi ou conseiller les personnes sur les démarches à entreprendre.

Le ministère de l'Intérieur a également développé ses moyens en matière de police de proximité par :

- le recrutement des adjoints de sécurité, affectés en priorité aux missions d'ilotage et d'accueil
- la création des agents locaux de médiation sociale,
- l'implantation de correspondants jeunes dans chaque circonscription et de référents police-jeunes
- la formation de 17.500 fonctionnaires de police concernant notamment la délinquance des mineurs
- l'amélioration du recueil des plaintes (modulation des horaires d'ouverture, renforcement du nombre de fonctionnaires),
- l'exploitation des potentiels dégagés par la réforme de la police nationale (création d'un service de quart dans les 55 circonscriptions),
- amélioration des outils de police technique.

Le ministère de la Défense

La question des victimes irrigue également la réflexion du ministère de la Défense.

En matière d'accueil, la sensibilisation de l'ensemble des militaires de la gendarmerie (l'année 1995 a été déclarée année de l'accueil, le plan "Gendarmerie 2002" a fixé comme l'un des objectifs essentiels de "mieux accueillir la population"), l'intégration dans les

programmes de formation de modules relatifs à l'aide aux victimes (20h à l'école de sous-officiers, 4h dans les stages de directeurs d'enquête...) traduisent l'expression de cette préoccupation.

La démarche est ciblée essentiellement sur les publics fragiles comme les femmes ou les personnes âgées.

En 1997, le ministère de la Défense a créé les brigades de prévention de la délinquance juvénile.

Ces unités privilégient, dans l'exécution quotidienne de leur service, le contact avec les jeunes et représentent la gendarmerie dans toutes les instances départementales traitant de cette problématique. Elles sont également tout naturellement à même d'être alertées des cas de mineurs victimes de violences physiques, morales ou sexuelles. La formation spécifique de trois semaines qui est dispensée à ces personnels se révèle à cet égard adaptée à l'accueil des mineurs victimes.

Le ministère de l'Education Nationale

Le ministère de l'Education Nationale a lancé plusieurs actions en direction des élèves victimes d'infractions.

Les circulaires n° 97-199 du 17 septembre 1997 et 98-177 du 3 septembre 1998 ont instauré l'ouverture d'un numéro vert "SOS Violence". Mis en place initialement au service des élèves victimes de bizutage, ce dispositif peut être actionné pour tous les problèmes scolaires liés au racket et, de façon plus générale, pour toute manifestation de violence en milieu scolaire.

La circulaire n° 98-194 du 2 octobre 1998 relative aux violences exercées en milieu scolaire a établi un guide pratique des conduites à tenir vis-à-vis de l'auteur de l'infraction mais aussi de la victime et réaffirme la nécessité de protéger la victime, de lui apporter un soutien psychologique et de lui assurer un accompagnement concret dans ses démarches administratives et judiciaires.

En matière de violences sexuelles, la circulaire n° 97-175 du 26 août 1997 a créé un centre de ressources pluridisciplinaire départemental dont les missions consistent à :

- définir en liaison avec chaque établissement les modalités d'intervention et de gestion
- intervenir dans l'urgence lorsqu'un événement grave ébranle la communauté
- mettre en place et animer des cellules d'écoute en cas de procédure judiciaire de

Systématiquement, des campagnes de sensibilisation et d'information ont accompagné la diffusion de ces circulaires.

Conscient que l'accompagnement des victimes doit être envisagé sur la durée, le ministère de l'Education Nationale a conclu récemment une convention avec l'INAVEM afin

que soient assurés de façon systématique et globale l'accueil et la prise en charge des élèves victimes et de leurs familles aussi bien que des personnes victimes de violences.

Cette intervention sera expérimentée dans un premier temps dans 14 départements et pourra, à l'issue d'une évaluation, être étendue à l'ensemble du territoire français.

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a eu à coeur de mettre en oeuvre des actions tant en matière d'accueil dans les services, en particulier hospitalier, que de prise en charge de certaines catégories de victimes.

La circulaire DGS/DH/95 N° 22 du 6 mai 1995 relative aux droits des patients hospitalisés comporte en annexe la Charte du patient hospitalisé qui a pour objectif que chacun connaisse ses droits pour les faire reconnaître. Le service public hospitalier doit assurer l'accueil de toute personne et procéder à tous aménagements nécessaires. Cet accueil doit s'accompagner des informations et orientations adaptées à chaque patient à qui un livret d'accueil doit être remis.

L'ordonnance du 24 avril 1996 a prévu que soit instituée dans chaque établissement de santé "une commission de conciliation chargée d'assister et d'orienter toute personne qui s'estime victime d'un préjudice du fait de l'activité de l'établissement et de lui indiquer les voies de conciliation et de recours dont elle dispose (article L.710-1-2 du code de la santé publique).

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité s'est également préoccupé de la prise en charge de certaines catégories de victimes.

Il convient de noter la création, en vertu de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, des Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS). Ces dispositifs sont des cellules de prise en charge médico-sociale destinées à faciliter l'accès des personnes démunies non seulement au système hospitalier, mais aussi aux réseaux institutionnels ou associatifs de soins, d'accueil et d'accompagnement social. A cet égard, la direction de l'action sociale gère 745 Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS) dont plus de 80 sont spécialisés dans l'accueil exclusif des femmes seules ou avec enfants. Au 31 décembre 1997, 4.851 femmes, seules avec ou sans enfants, étaient hébergées dont une majorité victimes de violences.

La circulaire du 28 mai 1997 du Secrétariat d'Etat à la Santé a créé un réseau national de l'urgence médico-psychologique composé de volontaires formés et prêts à intervenir lors de catastrophes tant auprès des victimes elles-mêmes que des sauveteurs mobilisés. Ce dispositif repose sur sept cellules permanentes à vocation inter-régionale rattachées aux SAMU de Marseille, Toulouse, Nantes, Lille, Lyon, Nancy et Paris, composées d'un psychiatre, d'un psychologue et d'un secrétaire, tous à mi-temps. Dans chaque département non pourvu d'une cellule permanente, un psychiatre référent est nommé par le préfet (ce qui est effectif dans la grande majorité des départements).

Trois missions principales ont été assignées à ce réseau :

- constituer une liste départementale de professionnels de santé volontaires,
- définir un schéma type d'intervention d'urgence médico-psychologique,
- organiser les formations spécifiques des différents intervenants dans le département.

En cas de catastrophes, l'intervention de ces cellules est déclenchée par le SAMU, à la demande du préfet. Son rôle sur le terrain est de mettre en place un poste d'urgence médico-psychologique, de prodiguer des soins immédiats, de faire évacuer les cas les plus lourds et de dispenser des soins post-immédiats aux victimes, aux impliqués et à leurs proches.

Ce réseau est coordonné et animé par le comité national de l'urgence médico-psychologique en cas de catastrophe, placé auprès du secrétaire d'Etat à la santé et à l'action sociale.

La circulaire de la direction générale de la Santé et de la direction des hôpitaux du 27 mai 1997 met en place un dispositif d'accueil et de prise en charge des personnes victimes de violences sexuelles (enfants ou adultes) qui prévoit l'accueil 24 heures sur 24 et la prise en charge médicale, médico-légale et médico-psychologique de ces victimes en lien avec les autres institutions concernées (Justice, police, gendarmerie, éducation nationale...).

Afin d'améliorer la prise en charge des mineurs victimes, des expériences d'accueil d'enfants victimes de maltraitance, notamment sur six sites en milieu hospitalier, sont actuellement en cours de réalisation, afin de soutenir les enfants tant sur le plan sanitaire que psychologique pendant les investigations policières. Le ministère de la Justice a été associé à ce travail.

L'objectif est d'accueillir l'enfant victime, avant tout acte d'enquête policière, dans un lieu de soins pour garantir l'accompagnement et le soin du mineur tout au long de la procédure pénale et atténuer ainsi le traumatisme induit par cette procédure.

Il est envisagé d'étendre ce dispositif à l'ensemble des mineurs victimes de maltraitance. A cet égard, en 1998, la direction de l'action sociale a financé, à hauteur de 1.520.000 F., huit projets d'accueil et d'accompagnement des mineurs victimes de maltraitance

Pour compléter ce travail, la direction de l'action sociale a édité un guide à l'attention des pédopsychiatres, finance depuis trois ans une formation envers ces praticiens et subventionne à hauteur de 700.000F. des actions de formation de médecins et de travailleurs sociaux et médico-sociaux,

La direction des hôpitaux, la direction de l'action sociale et la direction générale de la santé élaborent actuellement un guide de protocole d'accueil et de soins des victimes d'abus sexuels, à destination des personnels soignants.

Des réflexions sont en cours concernant la prise en charge de personnes sortant de secte et des victimes de l'aléa thérapeutique qui ne suppose pas forcément l'existence

d'une infraction pénale.

La direction des relations du travail est également sensibilisée sur le problème des victimes au travers des maladies professionnelles et des accidents du travail (entre 650.000 et 700.000 par an depuis 1995), la violence ou la discrimination sur les lieux de travail.

Plusieurs constats s'imposent :

- les associations de victimes (comme la Fédération Nationale des Accidents du Travail et des Handicapés (FNATH) ou l'Association contre les Violences faites aux Femmes au Travail (AVFT), particulièrement actives sur ce secteur, organisent localement des actions d'accompagnement des personnes concernées par ces atteintes ;
- d'autres intervenants comme les institutions représentatives du personnel, le médecin du travail, l'inspection du travail, les organisations syndicales ou des dispositifs spécifiques comme ceux mis en place pour la formation des femmes, sont à même d'assurer une information, voire, le cas échéant, une médiation ;
- la Justice est saisie de manière importante des contentieux prud'homaux ou civils. En revanche, les condamnations pénales en la matière ne représentent qu'environ 2,5 % de l'activité des tribunaux répressifs. A cet égard, le traitement des infractions passe davantage par la régularisation après mise en demeure que par des poursuites. La répression concerne pour l'essentiel le travail illégal (38 % des condamnations), les infractions aux règles d'hygiène et de sécurité (26 %) et les conditions de travail des salariés (20 %). Pour sa part, le juge administratif connaît entre 1.000 et 1.200 recours contentieux par an en matière de travail et d'emploi.

D'ores et déjà, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a réalisé un effort important en termes de supports d'information et de partenariat entre les inspections du travail et les parquets.

Des réflexions sont en cours concernant l'amélioration des procédures de reconnaissance, d'indemnisation et de prise en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Le ministère de la Ville

L'aide aux victimes représente une préoccupation constante dans le cadre de la politique de la ville. Elle est ainsi intégrée dans la réflexion des conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance depuis 1983 et figure dans toutes les circulaires élaborées en la matière.

Le secrétariat d'Etat à la Ville et la délégation interministérielle à la ville travaillent en direction des victimes d'infractions habitant dans les quartiers défavorisés. Leurs actions visent à stopper le processus d'exclusion, lié à la difficulté d'accéder aux services et à la

perception, notamment par les jeunes, d'attitudes discriminantes, et à réduire le sentiment d'insécurité.

Pour ce faire, ils soutiennent financièrement l'INAVEM et son réseau associatif pour leur permettre de développer des actions dans les quartiers, d'assurer la formation des intervenants et de valoriser les pratiques à destination des victimes les plus démunies. C'est ainsi que l'aide aux victimes est inscrite dans dans les deux tiers des contrats de ville.

Ils favorisent également l'intervention d'autres opérateurs tels que les services municipaux ou divers centres d'information, dont ceux des droits des femmes ainsi que le développement des lieux d'accueil au financement desquels ils participent (MJD, antennes de justice, points d'accès au droit, maisons des services publics).

Ils soutiennent les actions du réseau associatif exerçant des mesures de médiation pénale, sociales et familiales.

Lors du conseil interministériel des villes du 2 décembre 1998, diverses mesures ont été adoptées afin de favoriser le développement du secteur associatif dans son ensemble. C'est ainsi qu'ont été annoncées, d'une part la constitution de pôles associatifs, regroupant les informations disponibles dans les services de l'Etat sur les associations, et ayant une vocation d'accueil, d'autre part la mise en place de nouveaux outils financiers destinés à simplifier les procédures (dossier unique, interlocuteur unique, instruction simplifiée).

Le ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement

Les victimes de la circulation routière et d'accidents collectifs dans les transports constituent l'entrée de ce ministère sur le champ de l'aide aux victimes.

A ce titre, il travaille en partenariat avec des associations de victimes qu'il finance et le réseau associatif d'aide aux victimes. Les actions concernent le renforcement de la sécurité et la prise en charge des victimes.

Les établissements publics, entreprises de transports et gestionnaires d'infrastructures de transports ont mis en place des dispositifs d'assistance aux victimes à l'occasion d'accidents collectifs : constitution d'une cellule d'accueil des familles des victimes de catastrophes aériennes (le Centre de Régulation et d'Information des Compagnies (CRIC)), mise en oeuvre de plans d'urgence et de cellules de crise (pour les transports aériens ou la SNCF), sensibilisation des magistrats aux actions de la RATP, organisation par la RATP et la SNCF d'une assistance aux victimes d'agressions.

Le ministère des Affaires Etrangères

Ce ministère s'est fixé comme mission d'assister les ressortissants français victimes d'infractions à l'étranger. Pour ce faire, il a développé un partenariat avec l'INAVEM qui est notamment intervenu pour prendre en charge les victimes de la catastrophe aérienne du vol TWA 800 aux Etats-Unis, de l'accident d'avion survenu à Tambacounda (Sénégal) ou

du vol Swissair au Canada.

Dans ce cadre, l'INAVEM assure également l'accompagnement et le soutien des familles des ressortissants français victimes de prise d'otages à l'étranger.

Le ministère des affaires étrangères tient informés les postes diplomatiques et consulaires des textes applicables en matière d'indemnisation des victimes d'infractions, en vue d'assister au mieux nos compatriotes concernés à l'étranger. En outre, à titre préventif, il a établi à l'attention des voyageurs des fiches de conseil recensant, pour chaque pays, les risques encourus et les précautions à prendre.

Le ministère de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation

Ce ministère, transversal par nature, n'a pas à ce jour, travaillé à proprement parler sur l'aide aux victimes. Cependant, l'accueil des usagers représente pour lui un souci constant. A cet égard, le rééquilibrage de la présence des services publics sur le territoire constitue une priorité. Dans ce cadre, il a favorisé la mise en place des points publics en milieu rural et des plates-formes de services publics dans les quartiers urbains dont la mission consiste à assurer la proximité dans les démarches administratives et l'accessibilité aux services publics.

Le fonds pour la réforme de l'Etat finance également depuis 1996 la création des "maisons de services publics" dont la vocation se veut plus ambitieuse. En effet, à la proximité et à l'adaptation, elle ajoute des objectifs de polyvalence à une mise en commun des moyens des différents services pour permettre aux usagers d'être non seulement accueillis, conseillés, orientés, informés ou documentés mais encore pris en charge de façon personnalisée et si possible, du début à la fin du traitement de leur dossier.

Au 15 septembre 1998, 69 maisons des services publics étaient en fonctionnement sur le territoire, 19 étaient en cours de réalisation et 13 en attente de décision. Elles constituent une sorte d'interface entre l'appareil administratif et les populations en difficulté dont elles contribuent à rompre l'isolement.

Toujours dans le cadre de l'accueil, un projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations est en cours d'élaboration. L'objectif en est de rendre les administrations plus accessibles, proches, transparentes, simples et efficaces.

Enfin, à l'occasion de la constitution du groupe de travail sur l'aide aux victimes, le ministère de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la Décentralisation a lancé, le 20 janvier 1999, une enquête parmi les administrations, sur les modalités de protection des agents publics victimes d'infractions pénales.

Il ressort de cette enquête que sur 1.977.000 agents bénéficiant de la protection de l'art. n° 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 auxquels s'ajoutent 420.000 militaires et 6.000 magistrats de l'ordre judiciaire (total = 2.403.000 agents) le nombre de protections mises en oeuvre est passé d'environ 4.100 en 1994 à 10.600 en 1998. 34.400 protections ont été

recensées en cinq ans.

Les infractions les plus fréquentes sont de trois types :

- injures, diffamation, outrages, dénonciations calomnieuses, menaces
- coups et blessures,
- dégradations de biens matériels.

Les policiers sont le plus souvent concernés. Viennent ensuite les fonctionnaires relevant de la Justice, les magistrats, les personnels de la poste, de l'Education nationale et enfin du secteur du travail du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

La protection fonctionnelle se limite généralement à la prise en charge des honoraires d'avocat et des frais de procédure ainsi qu'à la réparation forfaitaire du préjudice corporel au titre de la législation sur les accidents du travail. Néanmoins, la Poste, les ministères de l'Education Nationale, de l'Agriculture, de la Justice, de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, de l'Emploi et de la Solidarité assurent des interventions allant au-delà de ce cadre minimum et apportent notamment un soutien moral aux agents ou l'information des ayants cause.

On constate enfin que la plupart des ministères ont organisé des modules de formation initiale voire pour certains, continue, concernant les risques encourus par la profession.

II.2.1.2. - Mais cet effort demeure encore limité et cloisonné

Ce long développement sur les actions mises en oeuvre ne saurait cacher les carences qui existent dans les politiques développées par les pouvoirs publics.

Carences en moyens tout d'abord : les crédits consacrés par l'Etat à l'aide aux victimes proprement dites sont encore trop limités. Ils s'élevaient en 1997 à moins de 40 MF. Ne sont pas comprises dans ce total les actions des ministères relatives à l'amélioration de l'accueil ou du fonctionnement des services qui ne concernent pas spécifiquement les victimes d'infractions pénales.

Ce faible budget alloué à l'aide aux victimes explique les manques et les dysfonctionnements qu'elles déplorent tant dans le traitement judiciaire de leur dossier que dans l'accompagnement ou la prise en charge qui leur sont légitimement dus. Aujourd'hui, il n'existe aucun dispositif assurant une prise en charge psychologique.

Carences dans l'indemnisation ensuite : trop de victimes d'infractions ne sont pas (et ne seront jamais) indemnisées soit parce qu'elles ignorent tout des procédures, soit parce que la durée et la complexité de ces dernières les découragent d'entreprendre une quelconque démarche, soit parce que l'absence même de réponse suscite une sorte de fatalisme qui dissuade de toute intervention.

Carences dans les articulations nécessaires à mettre en place. Chaque ministère

concerné directement ou indirectement par la question des victimes a entrepris de développer des actions innovantes. Cependant, celles-ci sont menées sans cohérence ni réflexion commune entre les unes et les autres. Ainsi, préalablement à la création des cellules médico-psychologiques d'urgence, aucun travail n'a été mené conjointement entre le ministère chargé de ce dispositif et le ministère de la Justice chargé de l'aide aux victimes pour définir les modalités de collaboration susceptibles d'être mises en place entre ces cellules et le réseau associatif d'aide aux victimes.

Les ministères de l'intérieur, de la défense ou encore de l'éducation nationale se plaignent de ne jamais avoir de retour d'information sur les procédures ou les signalements adressés à la Justice. De ce fait, ils ne peuvent fournir aucun renseignement tangible à la victime lorsque celle-ci leur en fait la demande ou, pour l'éducation nationale, mettre en place des actions adaptées.

Ces dysfonctionnements entraînent nécessairement des ruptures dans le suivi des victimes lorsque celui-ci parvient à se mettre en place, car il existe toujours des maillons faibles ou inexistantes.

Carences enfin dans les réflexes des services d'accueil en général. Si le service public se doit de ne pas concéder d'avantage ou de ne pas rendre des services sans vérification préalable, il convient aussi de ne pas "charger la barque" ou se défausser sur d'autres de ses missions. Pour illustrer ce propos, on peut citer en exemple les difficultés que rencontrent les personnes qui se sont fait voler leurs documents d'identité pour en obtenir de nouveaux. Trop souvent aussi, les victimes, pas seulement de nationalité étrangère, se plaignent de comportements indifférents, voire discriminants, à leur égard.

II.2.2. - L'action associative

L'action associative a été initiée et soutenue par les pouvoirs publics. Cependant, elle est limitée dans ses moyens et ses interventions.

II.2.2.1. - Une action initiée et soutenue par les pouvoirs publics

Développée à l'initiative des pouvoirs publics, l'action du réseau associatif bénéficie depuis bientôt deux décennies de la continuité d'une volonté politique exprimée par tous les gouvernements successifs, ainsi que le soulignait M. Badinter lors de son audition par ce groupe.

Il convient, aujourd'hui, de dresser un état des lieux, précis sinon exhaustif.

Les associations d'aide aux victimes ont vu leurs missions évoluer depuis leur apparition au début des années 1980. Elles sont de plusieurs types : accueil, information, aide dans les démarches (par exemple pour présenter une requête devant la CIVI ou établir une demande d'aide juridictionnelle), orientation vers des professionnels ou des services spécialisés, soutien psychologique, intervention spécifique visant à une prise en charge globale (par exemple en cas d'accident collectif ou d'attentat) et enfin mandat judiciaire d'administrateur ad hoc pour une petite minorité de structures.

L'aide aux victimes est assurée en grande majorité par des associations type loi 1901. On note toutefois l'existence de bureaux municipaux d'aide aux victimes (9 en 1998). 148 services d'aide aux victimes sont ainsi répartis sur le territoire national. 141 sont adhérents à l'INAVEM.

Parmi les associations, 42 exercent une double activité : aide aux victimes et contrôle judiciaire (certaines d'entre elles sont adhérentes à l'INAVEM et au CLCJ). La plupart d'entre elles assurent également des missions de médiation pénale.

A ce jour, seuls quatre départements ne sont pas couverts par une association d'aide aux victimes : le Cantal, les Deux-Sèvres, la Nièvre et la Guyane. Onze tribunaux de grande instance ne disposent pas des services d'une association dans leur ressort. Pour certains d'entre eux, l'association implantée dans un ressort voisin répond aux besoins en la matière.

En 1995, l'INAVEM a évalué l'intervention de ses associations dans les quartiers en difficulté. Sur les 205 sites en contrat de ville sur le territoire de la métropole, 129 étaient couverts par les permanences de 102 services d'aide aux victimes.

Aujourd'hui, les associations d'aide aux victimes interviennent dans la totalité des maisons de Justice et du droit (une trentaine sont actuellement en fonctionnement) ainsi que dans les antennes de Justice. Elles trouvent également leur place dans des structures municipales comme les maisons du citoyen.

Plusieurs d'entre elles assurent des permanences dans les tribunaux de grande instance, les commissariats et, plus rarement, dans les hôpitaux. Le domaine médical, notamment psychiatrique, est apparemment le moins investi par le réseau associatif d'aide aux victimes. Bien que la situation s'améliore, encore trop peu de structures ne disposant pas de psychologue ou de psychiatre dans leur équipe ont une possibilité de relais extérieur pour un entretien spécifique ou une prise en charge d'ordre psychothérapique.

Les relations entre les juridictions et les services d'aide aux victimes varient en fonction du contexte local. Toutefois, on note l'apparition dans un certain nombre de tribunaux de protocoles d'intervention conclus entre le parquet et les associations.

Les relations avec les autres services de la Justice sont contrastées : elles sont plus régulières et fructueuses avec les services de l'administration pénitentiaire qu'avec ceux de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les relations avec les barreaux sont parfois problématiques dans la mesure où il est parfois difficile de distinguer l'information sur les droits et le conseil juridique proprement dit.

L'ancienneté de l'association entre en compte dans la solidité et l'efficacité des liens établis dans la cité. D'autres facteurs ne sont pas négligeables : l'entregent personnel, le professionnalisme des différents acteurs et également les objectifs qu'ils s'assignent.

Les associations d'aide aux victimes ont des rapports faciles avec les divers services municipaux et sociaux ainsi qu'avec certaines structures privées comme les associations de consommateurs, les centres d'information de la femme et de la famille...

II.2.2.2. mais limitée dans ses moyens et ses interventions

L'objectif primordial est que toute personne victime d'infraction pénale, quels que soient son lieu et ses conditions de vie, puisse être reçue dans un service de qualité, accessible et gratuit.

Pour parvenir à une couverture complète et de bonne qualité du territoire, l'adoption de protocoles définissant les missions, délimitant les compétences et responsabilités de chacun et affectant aux services le soutien logistique indispensable à leur bon fonctionnement, aurait été une solution performante.

Quinze ans après la naissance de l'aide aux victimes, le réseau est constitué de services disparates, certains se superposant, d'autres étant en concurrence, sans pour autant couvrir la totalité des besoins ni toujours garantir une qualité des prestations suffisante.

Les dynamiques et les orientations pénales et politiques locales parfois contradictoires, une volonté de souplesse limitée par un manque de moyens ont, jusque là, freiné tout projet de méthode et de planification en ce sens.

Les limites des capacités d'action du réseau associatif s'expriment sur plusieurs plans.

- Les intervenants associatifs

En 1997, les services d'aide aux victimes adhérents à l'INAVEM employaient 457 salariés et 805 bénévoles (toutes fonctions confondues).

En 1997, 3 services adhérents à l'INAVEM (2% contre 15,4 % en 1994) n'employaient aucun salarié, 40 (30% contre 34,6 % en 1994) ne recouraient pas aux services de bénévoles. Cette situation va à l'encontre de la politique initiée par Robert Badinter et poursuivie depuis par le ministère de la Justice qui prône des associations composées d'une équipe pluridisciplinaire et pluristatutaire.

Parmi les salariés, on compte 330 personnes employées à temps partiel (72 %) et 127 à temps complet. 48 % des associations emploient au moins 1 salarié à temps plein.

Parmi les 457 salariés du réseau INAVEM, 299 (67 %) bénéficient d'un CDI, 93 emplois (27 %) sont des emplois aidés (contrat emploi consolidé, contrat emploi solidarité, contrat de qualification, contrat emploi jeune, contrat initiative emploi). 15 salariés (3 %) font l'objet d'un CDD. On trouve également 19 fonctionnaires (4 %) engagés par les collectivités et 5 personnes mises à disposition (3 par des collectivités locales et 2 par une autre association).

Les fonctions des salariés recoupent six catégories :

- des responsables de services (21 %),
- des juristes (20 %),
- des accueillants (17 %),
- des psychologues (9 %),
- des travailleurs sociaux (3%),
- des médiateurs (3 %) (la fonction de médiateur à part entière reste très minoritaire, ce qui laisse supposer que la médiation pénale est assurée soit par des bénévoles, soit par d'autres salariés).
- des services généraux (secrétariat, comptabilité, personnel d'entretien) : 27 %.

Quatre catégories de diplômes ont pu être identifiées :

- diplôme en droit (36 %),
- diplôme médical ou para-médical (14 %),
- diplôme social ou d'animation (12 %),
- diplôme de secrétariat (19 %)

Vingt-deux intervenants salariés ne disposent d'aucun diplôme.

- La formation des intervenants

En 1994, il était noté que si les salariés du réseau associatif d'aide aux victimes disposaient pour une part d'entre eux d'une formation initiale ou avaient suivi les stages nécessaires organisés par l'INAVEM et, dans une moindre mesure, par le Comité de Liaison des associations de Contrôle Judiciaire (CLCJ) : environ 90 % des salariés ont suivi ces formations, il n'en était pas de même pour les bénévoles dont seulement 50 % avaient bénéficié d'un enseignement spécifique.

Les rapports d'activité de l'INAVEM concernant la formation ne permettent pas de connaître le nombre respectif de salariés et de bénévoles participant aux sessions.

En l'état, le secteur "formation" de l'INAVEM ne dispose pas de moyens suffisants, en terme d'effectif d'animation, d'intervenants d'origine diversifiée et de supports techniques, pour assurer une formation susceptible de répondre aux nouvelles exigences de qualité formulées par le groupe de travail.

- L'organisation et les méthodes de travail

Le responsable salarié, de fait ou en titre, doit souvent pallier le manque de dynamisme des administrateurs en assurant lui-même un certain nombre de tâches comme notamment la recherche des cofinancements locaux, le temps investi l'étant alors au détriment des fonctions d'animation et de coordination que ce salarié était difficilement en mesure d'assumer.

Pour les associations d'aide aux victimes, une supervision (réflexion sur les pratiques professionnelles et analyse des difficultés menées sous le contrôle d'un spécialiste en

séances régulières et collectives) est une démarche nécessaire. Or, peu d'équipes effectuent ce travail régulier de supervision alors que beaucoup sont demandeuses. En 1994, 11,4 % des associations d'aide aux victimes s'y étaient investies. Sur ce point, il ne semble pas que la situation ait notablement évolué.

Encore trop d'associations n'ont pas élaboré de projet de service qui conditionne pourtant leur performance professionnelle. Dans ces conditions, la fonction "accueil" n'est pas toujours vécue comme un poste clé et n'est pas valorisée. Elle est parfois confiée à des personnes qui ne présentent pas toutes les garanties.

- Les prestations et les modalités d'intervention

En 1994, il était constaté que l'aide aux victimes souffrait de divers déficits quant à la définition locale de son contenu, des objectifs à poursuivre et des moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir. Les frontières sont souvent floues entre l'aide aux victimes, l'accès au droit ou le conseil juridique. Ce flou, qui ne profite à personne, nuit à la dimension "aide et soutien psychologique". En effet, même lorsque cet axe est pris en compte par les intervenants qui, dans leur majorité, accordent une grande importance à l'écoute, il est mal mis en valeur, ce qui permet rarement d'identifier en tant que telle l'activité entreprise auprès des victimes.

Ce malaise est toujours d'actualité. Les statistiques révèlent que plusieurs services ont développé l'accès au droit généraliste au détriment de l'aide aux victimes proprement dite.

En ce qui concerne la *tenue des permanences*, en 1997, les associations disponibles pour l'accueil des victimes moins de quatre jours par semaine étaient minoritaires (15 %) alors qu'environ 70 % offrent leur service du lundi au vendredi.

En 1996, 114 associations ont reçu 65.764 personnes dont 38.765 victimes d'infractions pénales (58,9 %). En 1997, ces chiffres ont sensiblement augmenté : 137 structures ont reçu 122.551 personnes dont 70.218 victimes d'infractions pénales (57,3 %).

Si, globalement, les chiffres ont très sensiblement augmenté, en revanche, la part relative des victimes d'infractions pénales par rapport au nombre total de personnes reçues subit une baisse de 1,3 %.

S'agissant de *l'aide fournie pour la présentation d'une requête devant la CIVI*, en 1997 deux tiers des services d'aide aux victimes apparaissaient concernés pour un niveau d'activité plutôt stagnant d'une année sur l'autre et qui se situe pour les trois quart des services entre 10 et 20 dossiers par an.

Quant à *l'aide dans la constitution de dossiers de demande d'aide juridictionnelle*, en 1997, ce sont environ les deux tiers qui le sont et pour un plus grand nombre de dossiers.

Concernant le *soutien psychologique*, on peut se référer au chapitre "Structure des associations d'aide aux victimes". Pour le réseau de l'INAVEM (141 associations), les emplois de psychologue représentent seulement 9 % des emplois salariés. Cet aspect, pourtant fondamental de l'aide aux victimes n'est pas suffisamment développé. Il convient

toutefois de noter que certaines associations rémunèrent des vacations de psychologues. En 1994, l'intervention d'un psychologue (en qualité de salarié ou de vacataire) concernait environ un quart des associations d'aide aux victimes.

Concernant l'activité d'*administrateur ad hoc*, celle-ci concerne environ 15% des associations d'aide aux victimes. A partir des réflexions développées au sein de l'INAVEM, un travail a été mené en lien avec le Bureau de la protection des victimes et de la prévention (BPVP) et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), qui a permis de déterminer un cadre précis d'intervention des administrateurs ad hoc et de débloquent des crédits de la DPJJ notamment afin de mettre en place une formation particulière à laquelle le BPVP a été associé.

- Les financements

Les financements publics dont a bénéficié le réseau d'aide aux victimes en 1997 représentent une somme globale de 35 millions de francs et proviennent principalement du ministère de la Justice, des collectivités territoriales et des crédits déconcentrés de la politique de la ville.

En ce qui concerne le ministère de la Justice, l'évolution des financements consacrés à l'aide aux victimes est la suivante :

- 1992 : 11.500.000 F. dont 460.000 F. pour l'INAVEM
- 1993 : 13.300.000 F. dont 1.100.000 F. pour l'INAVEM
- 1994 : 12.800.000 F. dont 1.040.000 F. pour l'INAVEM
- 1995 : 11.000.000 F. dont 1.230.000 F. pour l'INAVEM et 7.000.000 F. sur transfert en gestion au FIV
- 1996 : 13.100.000 F. dont 1.180.000 F. pour l'INAVEM
- 1997 : 14.900.000 F. dont 1.423.128 F. pour l'INAVEM
- 1998 : 15.200.000 F. dont 1.300.000 F. pour l'INAVEM

Sur les sommes allouées à l'INAVEM entre 1992 et 1997, il convient de noter que 1.402.038 F. ont été utilisés pour financer ses interventions au stade de Furiani et lors des attentats de 1995 et 1996.

Quant aux financements extérieurs, on observe, pour l'année 1997, les tendances suivantes pour les associations locales d'aide aux victimes :

- 70 % d'entre elles perçoivent des crédits du fonds interministériel de la ville (FIV),
- 9 % d'entre elles bénéficient de subventions du conseil régional,
- 52 % d'entre elles reçoivent des crédits du conseil général,
- 78 % sont financées par les municipalités,
- 18 % ont d'autres sources de financements (le barreau, la caisse d'allocations familiales, la DDASS, le Conseil Départemental d'Accès au Droit (CDAD), le Service des Droits des Femmes, la protection judiciaire de la jeunesse, le Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT) ou des crédits ville non contractualisés dans le cadre des contrats actions prévention sécurité...),
- 2 % d'entre elles n'ont perçu aucun cofinancement.

La hauteur de ces financements n'est pas en rapport avec l'importance des missions qui sont confiées au secteur associatif. La mise en oeuvre d'une politique volontariste en matière d'aide aux victimes ne peut se concevoir que par un renforcement significatif du soutien financier.

II.2.3. - L'implication des collectivités locales

L'action du réseau associatif d'aide aux victimes se doit d'être implantée, ainsi qu'il en sera fait état plus en détail ultérieurement, d'une manière cohérente sur l'ensemble du territoire.

Cette préoccupation rejoint en l'amplifiant celle qui a présidé à la création des services d'aide aux victimes déjà existants.

La situation actuelle traduit l'implication majeure de nombreuses collectivités locales. Cet engagement est majeur puisqu'il représente plus de la moitié des subventions reçues par les services d'aide aux victimes (environ 20 MF dont une grande partie relève des contrats de ville). Il n'en demeure pas moins que celle-ci n'identifient pas clairement leur part de responsabilité propre en ce domaine, considérant trop souvent que l'action en la matière incombe à l'Etat dont l'effort financier est cependant à ce jour moindre (15 MF).

II.2.3.1. - Un soutien déterminant

L'historique du développement du réseau associatif en faveur des victimes nous apprend que les premières initiatives n'ont pu voir le jour qu'avec l'appui prépondérant des collectivités locales et notamment des municipalités.

La plupart du temps celles-ci ont mis à disposition les locaux nécessaires à leur activité.

Plus traditionnellement les municipalités ont contribué à l'implantation des associations en les subventionnant. Cette implication financière s'est, dans de nombreuses villes, inscrite dans le cadre des contrats de ville.

Toutes formes d'aide confondues, 78 % des associations sont à ce jour pour partie subventionnées par les municipalités où elles sont implantées.

Dans les dix dernières années ont été créés des bureaux municipaux d'aide aux victimes. Ces initiatives municipales sont cependant limitées et tendent à disparaître progressivement. D'un nombre initial d'une trentaine, il est aujourd'hui inférieur à dix. Il semble que le modèle associatif l'ait emporté sur l'hypothèse municipale, par son dynamisme et sa capacité à nouer des partenariats.

L'implication des municipalités se heurte parfois à la préoccupation des élus locaux de ne pas brouiller leur image en subventionnant des associations d'aide aux victimes d'actes de délinquance, craignant par là même de faire l'aveu d'un problème de délinquance sur leur commune. Il est nécessaire de convaincre les réticences pouvant subsister sur ce

point, le service rendu ne pouvant au contraire que rassurer les administrés sur la capacités des élus de prendre en compte leurs difficultés.

Parallèlement à l'engagement des communes, s'est développé celui des départements par le truchement de subventions accordées par les Conseils Généraux.

A ce jour plus de la moitié des associations d'aide aux victimes bénéficient du soutien financier de ces collectivités.

Enfin 9 % d'entre elles perçoivent des fonds de la part des Conseils Régionaux.

II.2.3.2. - Des réalités contrastées

L'ambiguïté actuelle des systèmes de subvention ne permet pas aux collectivités locales de définir précisément ce qu'elles sont amenées à financer pour l'aide aux victimes eu égard à leurs autres engagements au titre de l'accès au droit, du traitement de l'urgence, de l'action sociale ou de la solidarité.

Cette absence de lisibilité se complique par leur fréquente participation aux conseils communaux de prévention de la délinquance, aux conseils départementaux de la prévention de la délinquance ou, plus récemment, aux contrats locaux de sécurité, toutes instances ayant vocation d'intégrer une participation à l'aide aux victimes.

La difficulté d'appréhender ces réponses territorialisées par les collectivités locales concourent à la fragilisation des structures associatives.

Les financements attribués la plupart du temps sur un budget annuel sont par nature précaires. Leur reconduction reste souvent incertaine et contraint les responsables associatifs à des quêtes angoissantes pour assurer l'avenir de leur service.

De plus ces engagements reposent fréquemment sur la conviction d'un responsable local soutenant parfois seul l'implication de sa collectivité dans ce domaine.

En outre, il ressort des expériences recueillies que ce type de subventions non seulement ne sont pas pérennes, mais qu'au surplus il est toujours difficile de les voir progresser en proportion de l'augmentation des charges fixes des associations, principalement de celles de leur masse salariale.

Enfin ces subventions se confondent trop fréquemment avec des financements à objectif social rendant difficile l'identification des besoins propres à l'aide aux victimes.

Ces difficultés entraînent des risques de distorsion du projet "aide aux victimes" et commandent une identification claire de celui-ci, garantissant l'adéquation entre les objectifs et les moyens qui leur sont affectés.

III - LES PROPOSITIONS

Le groupe de travail souhaite que les dispositifs préconisés permettent aux victimes de surmonter leurs épreuves et leurs difficultés, sans les stigmatiser dans leur état, pour parvenir à réintégrer une vie normalisée.

Les propositions formulées s'articulent autour de deux axes :

- les actions à mettre en oeuvre ;
- l'identification et le rôle des acteurs chargés de l'aide aux victimes.

III.1. - Les actions

L'objectif du groupe de travail est de permettre aux victimes d'exercer pleinement leurs droits dans le cadre des procédures judiciaires et d'obtenir une réparation rapide de leur entier préjudice ainsi que de leur assurer l'accueil, l'information, les soins et l'accompagnement qui leur sont légitimement dus.

III.1.1. - Améliorer l'accueil des victimes et de leurs familles

Le premier devoir dû à la victime est de lui assurer un accueil respectueux et de qualité.

Mais accueillir n'est pas
plaisaccueiisaccueiisaccueiisaccueiisaccun(pl10.01e)14(s)18(e)14(v)18(oa)l

- l'expérience démontre que de nombreuses victimes, alors même qu'elles auraient reçu les informations nécessaires, ne parviennent pas à entreprendre les démarches auprès des services susceptibles de répondre à leurs attentes.

S'inspirant de la procédure mise en place en Grande-Bretagne, le groupe de travail a suggéré le principe d'un renvoi systématique de la victime sur un service d'aide.

Proposition n° 1

Les pouvoirs publics devront établir une charte d'accueil dans les services publics et les juridictions déclinant les priorités essentielles en la matière :

- ***aménagement de locaux adaptés et garantissant la confidentialité,***
- ***sélection attentive des personnes chargées de cet accueil au regard de leurs compétences professionnelles et de leurs qualités humaines,***
- ***mise en place d'une formation spécifique à l'accueil,***
- ***mise à disposition de documents d'information traduits en plusieurs langues pour les étrangers,***
- ***développement du guichet unique d'accueil,***
- ***élargissement de la couverture horaire des services d'accueil administratif.***

Proposition n° 2

La présence soutenue d'un travailleur social ou de permanence du service d'aide aux victimes devra être assurée dans les commissariats et les gendarmeries.

Proposition n° 3

Des permanences régulières des services d'aide aux victimes devront être mises en place dans les tribunaux.

Proposition n° 4

Après avoir formellement recueilli l'accord des victimes, la police et la gendarmerie devront systématiquement communiquer leurs coordonnées à l'association d'aide aux victimes la plus proche de leur domicile. Cette dernière contactera les victimes pour leur indiquer les services offerts et leur apporter une information exhaustive sur les droits et la procédure.

Un formulaire d'information sur les services d'aide aux victimes sera remis aux personnes qui ne souhaitent pas, dans l'immédiat, être contactées directement par ce service.

Proposition n° 5

Les lieux d'accueil hospitaliers, et en particulier les services d'urgence et les unités médico-judiciaires, devront organiser des permanences du service d'aide aux victimes.

Ils devront également, conformément à la procédure préconisée pour les commissariats et les gendarmeries, si cela n'a déjà été fait, et après avoir recueilli l'approbation de la victime, communiquer les coordonnées de cette dernière au service d'aide aux victimes le plus proche de son domicile.

Proposition n° 6

Un numéro téléphonique national unique d'aide aux victimes utilisable 24h sur 24 et doté d'un renvoi territorial sur les services d'aide aux victimes devra être mis en place.

III.1.2. - Améliorer le traitement des plaintes

Trop souvent, nos concitoyens se plaignent de ne pouvoir déposer plainte et d'ignorer les suites données à leur démarche. Ils ne peuvent exercer un choix clair et en connaissance de cause entre le dépôt de plainte et la déclaration de main courante.

Ces questions doivent être envisagées sous trois aspects :

- les modalités du dépôt de plainte,
- la clarification des notions de plainte et de main courante,
- les suites autres que judiciaires données à la plainte.

III.1.2.1. - Améliorer les modalités de dépôt de plainte

Même si le principe est implicite, à ce jour, aucun texte du code de procédure pénale ne spécifie expressément qu'il entre dans les attributions des services enquêteurs de police et de gendarmerie d'enregistrer les plaintes des personnes victimes d'infractions pénales. Cette situation génère bien des frustrations et des mécontentements.

Par ailleurs, on observe les mêmes carences concernant les critères de compétence territoriale relative à la réception des plaintes. Même si des efforts ont été réalisés, trop de victimes se plaignent encore d'être renvoyées d'un service à l'autre sans parvenir à se faire entendre.

Certaines personnes victimes d'infractions ne peuvent se résoudre à dénoncer les faits, soit en raison de leur vulnérabilité (personnes âgées, handicapés, mineurs...), soit par crainte, parfois fondée, de représailles de la part de l'auteur des faits. Il en est de même pour certaines personnes appelées à témoigner. Le groupe de travail, conscient de

l'importance de ce problème souhaite qu'une réflexion plus approfondie soit menée sur ce thème. En référence avec la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 renforçant notamment la protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles, l'audition par enregistrement audiovisuel de ces victimes doit être envisagée.

Enfin, de nombreux témoins et victimes craignent, s'ils déposent, de faire l'objet de pressions, en particulier s'il est fait mention de leur domicile. L'article 62-1 du code de procédure pénale prévoit, concernant les victimes et témoins d'infractions, que ceux-ci peuvent, avec l'autorisation du procureur de la République, déclarer comme domicile l'adresse du commissariat ou de la brigade de gendarmerie. Cette procédure n'est malheureusement à ce jour que trop peu connue et, partant, peu utilisée.

Proposition n° 7

Il conviendra d'inscrire dans le code de procédure pénale qu'il entre dans les missions des services enquêteurs d'enregistrer la plainte déposée par toute victime d'une infraction pénale.

Proposition n° 8

Il conviendra d'inscrire dans le code de procédure pénale que toute personne victime d'une infraction pénale peut déposer plainte en tout lieu du territoire, à charge pour le service qui la reçoit de transmettre la procédure aux autorités compétentes.

Proposition n° 9

Les auditions des victimes et témoins particulièrement vulnérables ou des personnes susceptibles de faire l'objet de menaces devront être effectuées par enregistrement audiovisuel, dès lors qu'elles le demandent.

Proposition n° 10

Les ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense devront prendre les dispositions nécessaires pour développer la procédure de domiciliation prévue à l'article 62-1 du code de procédure pénale.

III.1.2.2. - Clarifier les notions de plainte et de déclaration de main

Depuis de nombreuses années, les services de police utilisent, outre le procès-verbal de plainte officiel, une procédure dénommée déclaration de main courante, dont la forme diffère en fonction des services.

Cette pratique, qui ne vaut pas dépôt de plainte, a valeur de simple signalement et ne donne lieu à aucune investigation. Elle peut, le cas échéant, être intégrée à titre de renseignement, dans une procédure initiée par une plainte ultérieure.

Force est de constater que les personnes qui se présentent dans les services de police ne sont pas informées des incidences juridiques de l'une ou l'autre de ces procédures. Par ailleurs, la déclaration de main courante est actuellement utilisée indifféremment pour des faits susceptibles ou non de recevoir une qualification pénale.

Proposition n° 11

Le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur devront élaborer une circulaire conjointe clarifiant les notions de plainte et de déclaration de main courante et uniformisant les pratiques selon les principes suivants :

- Lorsqu'une personne se présente dans les services de police pour signaler des faits, le fonctionnaire doit éclairer la victime sur la qualification des faits dénoncés. Il explicitera le choix de la procédure (plainte ou déclaration de main courante) ainsi que les conséquences juridiques qui en découlent. Il remettra un formulaire national d'information sur ces points.***
- Lorsque les faits sont pénalement qualifiables, l'enregistrement de la plainte par procès-verbal est la règle. La déclaration de main courante doit être réservée aux cas où la victime ne souhaite pas déposer plainte mais simplement faire consigner la survenance d'un événement dont elle est victime.***
- Lorsque les faits ne sont pas à l'évidence qualifiables pénalement, l'enregistrement doit se faire sous la forme de déclaration de main courante.***
- Dans tous les cas, les faits enregistrés sous la forme de déclaration de main courante devront, si l'intéressé le souhaite, faire l'objet d'une réponse selon des modalités adaptées.***

III.1.2.3. - Améliorer les moyens d'investigation des services enquêteurs

L'un des reproches formulés par les victimes d'infractions à l'égard des procédures d'enquête concerne l'insuffisance, voire l'absence, d'investigations effectuées par les enquêteurs, et par-là même, le faible taux d'élucidation, pour des infractions dites de masse (vols, contraventions génératrices de nuisances sociales). Ce constat est étayé par les données statistiques en la matière. En 1997, sur 4.941.334 procès-verbaux adressés aux parquets, 62,5% n'avaient pas abouti à l'identification de l'auteur. Cette situation qui exacerbe le sentiment d'isolement des victimes contribue à alimenter et à renforcer le sentiment de découragement et d'insécurité, notamment dans les zones urbaines.

Le groupe de travail souhaite reprendre à son compte les recommandations du rapport de Jacques Genthial sur la qualité des relations entre la police et la population, remis en 1995. Ce rapport préconisait notamment l'élaboration d'une instruction fixant les constatations et investigations obligatoires, en particulier dans le cas des infractions constitutives d'atteintes aux biens (vols, cambriolages...).

Proposition n° 12

Les services enquêteurs, et plus particulièrement les services de police situés en zone urbaine, devront continuer d'améliorer les modalités d'investigation par le développement d'une police de proximité territorialisée, dotée d'outils de police technique performants et capable d'intervenir sur les lieux dans les délais les plus brefs.

III.1.3. - Améliorer l'information des victimes sur les suites des plaintes

La situation en la matière montre que beaucoup de choses restent à faire. La victime d'infractions qui dépose plainte est trop souvent laissée dans l'ignorance des suites qui sont données à sa démarche.

Des carences existent au niveau des services enquêteurs. Certains refusent de fournir les renseignements, par souci de ne pas entraver le bon déroulement de l'enquête, mais aussi parce qu'ils n'estiment pas opportun de le faire. Dans la plupart du temps, lorsqu'ils ont transmis la procédure au parquet, ils ne sont pas en mesure de fournir à l'intéressé des informations précises sur le traitement.

Les services des parquets ne sont pas non plus exempts de toute critique. L'insatisfaction des plaignants persiste face au taux important de classement sans suite qui est justifié principalement par la non élucidation des infractions. Il n'en demeure pas moins que les moyens de la Justice sont apparus insuffisants pour fournir les réponses auxquelles les victimes sont en droit de prétendre à la suite de leur dépôt de plainte. Cependant, concernant les décisions de classement sans suite, d'ores et déjà, l'article 27 de la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 modifie l'article 40 du code de procédure pénale en faisant obligation au procureur de la République de motiver et de notifier, par écrit, à la victime sa décision de classement sans suite dès lors qu'il s'agit d'une plainte pour infraction sexuelle commise sur un mineur. Par ailleurs, l'article 4 du projet de la loi relatif à l'action publique en matière pénale et modifiant le code de procédure pénale prévoit que "lorsque l'affaire est classée pour un motif autre que l'absence d'identification d'une personne susceptible d'être mise en cause, la décision de classement notifiée au plaignant et/ou à la victime identifiée, doit être motivée en distinguant les éléments de droit et de fait" et doit préciser les modalités de constitution de partie civile, d'obtention de l'aide juridictionnelle et de recours contre la décision de classement également instauré par ce texte. La victime doit également être informée des dispositions pénales relatives aux dénonciations calomnieuses et aux constitutions de partie civile abusives.

Par ailleurs, encore aujourd'hui, des victimes n'ont pas connaissance de la date d'audience de jugement et restent dans l'ignorance d'une décision de classement sans suite alors même que les textes font obligation au procureur de la République de communiquer ces informations à la victime (art. 40 et 319 du Code de procédure pénale). Le développement du traitement en temps réel des procédures pénales commande, dans le souci du parallélisme des formes, d'assurer l'information de la victime dans les mêmes délais.

On peut s'interroger sur l'opportunité de fournir à la victime des renseignements exhaustifs sur le déroulement de l'enquête. Néanmoins, une information minimum est incontestablement obligatoire.

Proposition n°13

Le service enquêteur qui a reçu la plainte devra informer systématiquement la victime de la désignation du service chargé de l'enquête ainsi que de la transmission de la procédure au parquet.

Proposition n°14

Le procureur de la République destinataire de la procédure devra assurer l'information systématique de la victime d'infractions sur :

- ***le choix de la réponse judiciaire à la plainte (classement sans suite, médiation, comparution immédiate, convocation par un Officier de Police Judiciaire, convocation par procès verbal, citation directe, ouverture d'une information),***
- ***les modalités de constitution de partie civile et d'obtention de l'aide juridictionnelle,***
- ***les droits des parties dans le cadre de la médiation pénale,***
- ***la transmission pour compétence à un autre parquet,***
- ***la date d'audience si elle ne peut être fixée lors de la première information.***

III.1.4. - Améliorer l'accompagnement des victimes

Réaffirmer le rôle de premier accueil et d'accompagnement par les services d'aide aux victimes, doit permettre à chaque association de retrouver une spécificité performante et ce dans l'intérêt des usagers.

Il apparaît prépondérant de réaffirmer le principe d'une complémentarité des services offerts afin d'éviter le risque d'un chevauchement d'offres voisines ne pouvant que nuire à la lisibilité souhaitée du dispositif proposé.

Autant il revient à chaque service public de mettre en oeuvre les moyens et les compétences nécessaires à un parfait accueil de ses usagers victimes, autant il appartient aux services d'aide aux victimes d'offrir une prise en charge globale de celles-ci tout au long des parcours administratif et judiciaire qui sont les leurs.

La notion d'accompagnement, qui constitue une dimension fondamentale de l'aide à apporter aux victimes, s'articule autour de plusieurs types d'interventions. Elle peut être définie en terme d'écoute, de soutien, d'information, d'orientation et d'assistance dans les

démarches. L'objectif est d'anticiper le développement du traumatisme par une offre d'aide adaptée.

Cet accompagnement doit bénéficier, non seulement aux victimes directes des faits de délinquance, mais également aux victimes dites "indirectes" ou "par ricochet" que sont les proches d'une victime décédée ou gravement traumatisée ou les témoins directs de faits d'une violence extrême, physique et/ou psychologique. A cet égard, le ministère de l'Education Nationale a souligné l'importance de la notion de communauté scolaire (la classe, l'établissement, les parents) dans la mise en oeuvre des réponses apportées à des situations de violence survenues au sein de l'école.

Ces personnes, encore trop souvent ignorées, qui sont parfois dans le même temps sollicitées pour les besoins de l'enquête, manifestent souvent des troubles consécutifs au choc émotionnel qu'elles subissent. Elles ne sauraient donc être perçues comme des victimes de second plan.

Ces missions successives mises en oeuvre au profit des victimes sont d'ores et déjà assumées par les intervenants habituels des associations d'aide aux victimes. Il existe en cette matière un savoir faire qui ne saurait être remis en question.

Le groupe de travail a cependant souhaité mettre l'accent sur des points paraissant essentiels qu'il est impératif de mettre en oeuvre ou d'amplifier.

III.1.4.1 - Accompagner, c'est informer

L'information délivrée aux victimes constitue un des fondements de l'accompagnement qui doit leur être offert.

Tout service d'aide aux victimes doit se donner les moyens de recueillir et gérer l'information et de la transmettre aux victimes de façon cohérente et appropriée.

Proposition n° 15

Les services d'aide aux victimes devront assurer aux personnes qu'ils accueillent une information techniquement complète et objective sur leurs droits, les modalités d'exercice de ceux-ci ainsi que sur les dispositifs sociaux et financiers d'urgence.

Cette mission d'information devra être assurée par des intervenants compétents et formés à l'accueil.

III.1.4.2 - Accompagner, c'est orienter

Cette mission d'orientation suppose la parfaite connaissance par le service d'aide aux victimes du tissu associatif local, de l'ensemble des professionnels de la santé, du droit ou encore des assurances ou des organismes sociaux et professionnels (organisations syndicales par exemple). Cette connaissance ne doit pas se limiter à celle de l'existence.

Elle s'entend des compétences de chacun et des limites de leurs actions.

Cette dernière préoccupation doit permettre notamment de positionner le service d'aide aux victimes en cohérence avec l'ensemble du réseau associatif intervenant sur un même échelon local.

Proposition n° 16

Les services d'aide aux victimes devront acquérir une parfaite connaissance de l'ensemble des acteurs susceptibles d'intervenir dans le champ de l'aide aux victimes et développer des relations nourries et régulières avec chacun d'eux afin d'orienter les victimes au mieux de leurs intérêts.

III.1.4.3 - Accompagner, c'est soutenir

Ce soutien recouvre plusieurs dimensions.

Il peut s'agir d'une mission générale d'accompagnement au cours de la procédure pour rassurer les victimes confrontées à la solennité des audiences, en particulier celles de la cour d'assises.

Cette mission peut également être mise en place en faveur des victimes, directes ou indirectes, d'infractions portant gravement atteinte à l'intégrité physique, qu'elles aient ou non reçu une qualification criminelle (viols, meurtres, crimes sexuels commis sur des mineurs, certains homicides ou blessures involontaires survenus lors d'un accident de la circulation ou d'une catastrophe collective). La dimension psychologique intervient dans cet aspect de l'aide aux victimes et ne doit donc pas être négligée.

Le soutien fait également partie intégrante de la mission d'administrateur ad hoc, d'ores et déjà exercée par certaines associations d'aide aux victimes. L'administrateur ad hoc est désigné pour "représenter" un mineur victime d'infraction dont les parents ou l'un d'eux est défaillant. Cette fonction consiste non seulement à exercer les droits reconnus à la partie civile, mais également à assurer la protection des intérêts du mineur. Elle ne se limite pas à la gestion des seuls domaines juridique et financier mais doit intégrer la dimension humaine qui s'attache à ces situations dramatiques.

Proposition n° 17

Les services d'aide aux victimes devront, notamment dans le cadre des procédures criminelles, préparer les victimes dans la perspective de l'audience et, si nécessaire, les y accompagner.

Proposition n° 18

Pour les victimes, directes ou indirectes, d'infractions gravement traumatisantes, le procureur de la République devra mandater spécialement un service d'aide aux

victimes afin de leur offrir, dans les délais les plus brefs, un soutien lors des démarches particulièrement douloureuses qu'elles devront affronter (examen médico-légal, annonce d'une autopsie, formalités de restitution du corps...).

Proposition n° 19

Les services d'aide aux victimes devront être en mesure d'offrir aux victimes dont l'état le nécessite un soutien psychologique adapté.

Ce soutien ne peut être que ponctuel, toute victime relevant d'une psychothérapie devant être orientée vers un professionnel de la santé ayant reçu une formation spécifique.

Proposition n° 20

Les services d'aide aux victimes, désignés en qualité d'administrateur ad hoc, devront veiller à ce que l'intervenant chargé effectivement de cette mission ait reçu une formation intégrant les aspects techniques et humains de cette fonction et assure l'intégralité des tâches qui lui sont confiées

III.1.5. - Mettre en place et dynamiser l'action sociale d'urgence en faveur des victimes

La survenance d'une infraction, quelle qu'elle soit, peut placer la personne qui en est victime dans une situation matérielle immédiatement difficile à surmonter. Ces conséquences économiques sont d'autant plus difficiles à affronter qu'elles frappent des victimes en situation de précarité.

L'action en faveur des victimes nécessite de façon impérative que soit mis en place à bref délai un fonds d'urgence d'aide aux victimes.

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 prévoit, dans son article 154, la mise en place dans chaque département, par convention conclue entre le préfet et le conseil général, d'une commission de l'action sociale d'urgence, chargée de coordonner les dispositifs d'aide et de secours existant et d'assurer au demandeur un traitement rapide et effectif de son dossier.

Proposition n° 21

Il devra être mis en place dans chaque département un fonds d'urgence spécifique en faveur des victimes d'infractions cofinancé par l'Etat et les collectivités locales.

Proposition n° 22

Ce fonds spécifique devra être intégré dans la coordination mise en place par les commissions départementales d'action d'urgence. Chaque service départemental d'aide aux victimes devra être signataire de la convention régissant ce dispositif.

Proposition n° 23

Les municipalités devront mettre en place des permanences au sein de leurs services techniques, pour assurer dans l'urgence des réparations et des remises en état.

Proposition n° 24

L'accès des victimes aux dispositifs d'accueil d'urgence devra être garanti.

III.1.6. - Garantir l'ensemble des soins nécessaires aux victimes

L'enjeu de santé publique que constitue la prise en charge thérapeutique des victimes a été rappelé précédemment. Les conséquences traumatiques chez certaines victimes justifient une réponse adéquate dans les services d'accueil, et la création d'établissements spécialisés à même de garantir un suivi thérapeutique adapté.

La prise en charge de la victime au plus près de l'événement traumatique doit se traduire par l'instauration de moyens dans les lieux en charge du premier accueil, et particulièrement les urgences hospitalières et les unités médico-judiciaires (UMJ), ainsi que par un professionnalisme des accueillants dans les associations d'aide aux victimes pour assurer un soutien psychologique et orienter les victimes auprès des structures de soins adaptées.

Proposition n° 25

Les lieux d'accueil hospitaliers et en particulier les services d'urgence et les unités médico-judiciaires vers lesquels sont en général orientées les victimes d'infractions devront assurer une intervention psychologique auprès des victimes dont l'état le nécessite et organiser des permanences du service d'aide aux victimes.

Proposition n° 26

Ces entretiens devront être clairement différenciés de ceux qui relèvent de l'expertise. Ils devront être réalisés dans des lieux spécifiques autres que les salles d'examen médical.

La prise en charge psychothérapeutique des victimes fait appel à la fois à une connaissance approfondie des troubles psychiques liés à la victimation et à des propositions thérapeutiques différenciées et individualisées. Si certaines victimes peuvent être orientées vers des consultations de psychiatrie, un grand nombre hésite ou refuse d'être suivi dans un tel cadre.

La création de centres thérapeutiques post-traumatiques pour les victimes permettrait d'abord de pallier la dispersion et le relatif isolement des actions thérapeutiques et d'assurer des relais et des partenariats institutionnels avec les structures hospitalières et les services d'aide aux victimes.

En outre, par une meilleure connaissance des psychopathologies liées aux processus de victimation, de tels centres favoriseraient une orientation rapide et appropriée des victimes ainsi que la mise en oeuvre de propositions thérapeutiques différenciées.

L'émergence de ces structures thérapeutiques constituerait un véritable support de la recherche clinique et contribuerait à une dynamique de réflexion, de formation et d'investigation indispensable à l'ensemble des professionnels intervenant en ce domaine.

Une telle perspective favoriserait également la prévention aussi bien qu'une meilleure compréhension par les acteurs sociaux des troubles psychiques et des processus traumatiques liés aux situations multiples de victimation.

Enfin la reconnaissance publique de la spécificité de ces institutions de soins contribuera très largement à limiter les initiatives d'exploitation commerciale dans le domaine de l'aide aux victimes.

Proposition n° 27

Des centres thérapeutiques post-traumatiques devront être créés prioritairement dans les grands centres urbains et à terme dans chaque département et financés sur la base du prix de journée et non du paiement à l'acte.

Proposition n° 28

Ces centres, constitués d'un département enfant-adolescent et d'un département adulte, doivent comprendre un ou plusieurs psychiatres, des psychologues cliniciens, une infirmière, un secrétariat et être dirigés par un directeur clinique (psychiatre) et un directeur administratif.

Proposition n° 29

Les modalités de travail clinique doivent correspondre à la mise en oeuvre de méthodes thérapeutiques dont la validité a été reconnue et s'adresser soit aux victimes directes, soit aux victimes indirectes.

III.1.7. - Renforcer et garantir les droits des victimes dans la procédure

Le groupe de travail s'est longuement penché sur la place de la victime dans la procédure. Durant ces dernières années, de nombreux textes n'ont cessé de renforcer les droits des parties civiles dans ce cadre.

Le projet de loi relatif à la présomption d'innocence et aux droits des victimes facilite pour ces dernières les modalités de constitution de partie civile, élargit les possibilités données au tribunal répressif, après avoir statué sur l'action publique, de renvoyer l'affaire à une audience ultérieure pour juger des intérêts civils et permettre à la victime de justifier de son préjudice. Enfin, il renforce le droit de la partie civile et du mis en examen de demander des actes au juge d'instruction.

A proprement parler, il n'apparaît pas de déséquilibre criant entre les droits du mis en cause et ceux de la partie civile. Il est incontestable que certains champs, tels les mesures restrictives de liberté prises à l'encontre du mis en examen ou le quantum de la sanction constituent des domaines d'intervention d'ordre public réservés au seul ministère public, face à l'auteur des faits. On peut cependant s'interroger sur l'opportunité d'aviser la partie civile des modifications intervenues en matière de détention ou de contrôle judiciaire si ces mesures sont de nature à l'installer dans un climat d'insécurité.

III.1.7.1. - Améliorer l'information des victimes dans le cadre de la

On peut déplorer à chaque phase de la procédure un déficit récurrent d'information notamment sur les modalités d'indemnisation ou de recouvrement de dommages-intérêts.

Proposition n° 30

A chaque phase de la procédure judiciaire (traitement de la plainte, juge d'instruction, tribunal de police, tribunal correctionnel, cour d'assises, application des peines) les magistrats et présidents de juridictions devront informer la partie civile des conditions de saisine de la CIVI et des modalités de recouvrement des dommages-intérêts qui lui ont été alloués.

Proposition n° 31

Il devra être organisé, dans le cadre de la procédure d'instruction, des rendez-vous réguliers entre le juge d'instruction et la partie civile afin d'assurer au mieux l'information de cette dernière.

Proposition n° 32

Il devra être désigné au sein de chaque tribunal de grande instance, une ou des personnes exerçant le rôle d'interface entre la victime et la juridiction concernant le suivi des procédures.

Proposition n° 33

Le juge de l'application des peines devra informer la victime de l'ensemble des décisions la concernant directement.

III.1.7.2. - Valoriser la place des victimes dans la procédure

On peut regretter que "l'espace de parole" réservé à la victime dans les débats soit encore trop restreint.

Plusieurs pays, dont la Grande-Bretagne depuis 1995, ont mis en oeuvre des procédures permettant à la victime de faire connaître formellement à la juridiction les conséquences des violences subites du fait de l'infraction telles que l'ampleur de ses dommages physiques et psychologiques et les répercussions sur le cours même de son existence. Cette déclaration qui peut être écrite, est établie préalablement au procès avec l'assistance des services de probation. Cette procédure offre aux victimes l'opportunité d'une participation directe et active au procès pénal. En outre, les informations qu'elles contiennent permettent de trouver des solutions plus justes et mieux appropriées aux situations individuelles.

Par ailleurs, la lecture des textes révèlent des déséquilibres qui, bien que symboliques, méritent d'être rectifiés.

Proposition n° 34

La possibilité pour la partie civile de rédiger une déclaration écrite devant être jointe à la procédure devra lui être reconnue. Cette déclaration, pour la rédaction de laquelle la partie civile pourra être assistée par le service d'aide aux victimes, doit notamment permettre une meilleure expression et d'améliorer les conditions de sa comparution.

Proposition n° 35

Le serment des jurés devant la cour d'assises devra faire référence aux intérêts de la victime, comme il le fait pour ceux de l'auteur ou de la société.

Proposition n° 36

Les articles 307, 344 et 345 du code de procédure pénale qui conditionnent les suspensions d'audience ou la désignation d'office d'un interprète devant la cour d'assises aux seuls intérêts de la cour, des jurés, de l'accusé ou des témoins, devront prévoir des modalités similaires pour la partie civile.

Proposition n° 37

L'article 190 du code de procédure pénale relatif à la réouverture d'information sur charges nouvelles devra être complété par la précision que si la partie civile fait état de charges nouvelles, le ministère public ne peut refuser la réouverture du dossier que par décision motivée et susceptible de recours, distinguant les éléments de fait et de droit .

III.1.7.3. - Garantir les droits des victimes dans le cadre de l'expertise

L'expert joue un rôle fondamental dans le procès pénal car il lui appartient d'évaluer les divers préjudices subis par les victimes.

Cette mission suppose, outre des compétences techniques incontestables, des qualités humaines et un sens de l'écoute. Il est également important de garantir l'indépendance des experts à l'égard des parties, ou de groupement qui font habituellement appel à eux, comme les assurances par exemple.

Au cours de l'expertise, la victime peut être assistée, si elle le souhaite, par le médecin conseil de sa propre compagnie d'assurance, ou un médecin de recours ou encore son médecin traitant. Bien que différents textes réglementent l'expertise, son déroulement ainsi que les obligations faites aux experts et aux médecins conseils, le groupe de travail a estimé devoir insister sur certains principes qui garantissent pour les victimes une procédure impartiale, de qualité et non traumatisante.

Proposition n° 38

Le groupe de travail réitère la nécessité pour les experts de justifier de qualifications et de connaissances techniques reconnues pour mener à bien les missions qui lui sont confiées.

Lors de la désignation de l'expert, il convient de s'assurer que celui-ci présente toutes les garanties d'indépendance au regard de la mission qui lui est confiée et en particulier au regard des règles déontologiques d'incompatibilité avec d'autres fonctions telles que celles de médecin conseil des compagnies d'assurance.

L'expert désigné doit assurer à la victime un accueil attentif, bienveillant et adopter une attitude empreinte de neutralité. Il doit conduire sa mission dans le respect des règles de l'expertise, en veillant particulièrement à garder le caractère contradictoire du début à la fin de la rencontre expertale lorsque la procédure l'exige.

Proposition n° 39

Dans le cas où l'affaire traitée met en cause le milieu professionnel des experts locaux, la mission d'expertise devra être "délocalisée" pour assurer au mis en cause et à la victime une totale impartialité.

Proposition n° 40

Le médecin conseil de compagnie d'assurance ou le médecin de recours, qui assistent les victimes durant l'expertise, devront être soumis aux mêmes exigences que l'expert principal.

Proposition n° 41

La rémunération du médecin de recours devra être précisément tarifée.

III.1.7.4. - Garantir aux victimes un égal accès à la Justice et une défense

La question de la défense des victimes dans le procès pénal est capitale. L'intervention de l'avocat ne pose a priori aucun problème pour les personnes disposant de ressources suffisantes. Tel n'est pas le cas pour les victimes en état de précarité ou percevant de faibles revenus. Il convient de garantir un égal accès à la Justice pour tous. Par ailleurs, trop peu d'avocats sont sensibilisés à la question de l'aide aux victimes. Ils sont d'autant moins impliqués dans ce contentieux que la rémunération de l'aide juridictionnelle concernant l'assistance des parties civiles n'est pas identique à celle de l'assistance de la personne poursuivie. L'insatisfaction des victimes est d'autant plus forte qu'il existe aujourd'hui des carences dans l'accompagnement et que l'avocat représente, pour beaucoup, l'unique référent dans le cadre de la procédure.

Proposition n° 42

Les plafonds de l'aide juridictionnelle totale et partielle devront être revalorisés.

Proposition n° 43

La procédure de désignation d'un avocat commis d'office pour l'assistance de la victime devra être mise en place, notamment dans le cadre de la procédure de comparution immédiate.

Proposition n° 44

Les contrats d'assurance devront contenir des dispositions claires et précises concernant l'éventuelle assistance d'un avocat pour l'assuré.

Proposition n° 45

Les possibilités de revaloriser la rémunération de l'avocat de la partie civile dans le cadre de l'aide juridictionnelle et d'établir une parité avec la rémunération de l'avocat de l'auteur devront être étudiées.

III.1.7.5. - Garantir et améliorer les réponses aux actes de délinquance

Les travaux du groupe ont conduit à constater que le traitement des contraventions relatives aux nuisances sociales (troubles de voisinage, violences ou dégradations légères, injures...) est insuffisant, voire parfois inexistant. Cette carence s'explique tant par la difficulté de constater ces faits que par la surcharge des juridictions qui ne peuvent faire face à l'ensemble des procédures qui leur sont destinées. Il demeure que ces infractions auxquelles il n'est pas apporté de réponses constituent une source importante de victimation.

Par ailleurs, les infractions dites "réciproques" (chaque personne concernée est à la fois auteur et victime), commises notamment dans le champ familial, reçoivent parfois des réponses procédurales différentes (médiation pour l'un, citation devant le tribunal correctionnel pour l'autre). Cette inégalité de traitement exacerbe les conflits plutôt qu'elle ne les règle et certaines victimes, bien qu'une réponse ait été apportée à leur cas, ressentent cette situation comme un abandon.

Proposition n° 46

Les services enquêteurs devront se doter de moyens et de capacités d'intervention favorisant la constatation et la verbalisation des faits contraventionnels autres que ceux relatifs à la circulation routière.

Proposition n° 47

Les moyens des tribunaux de police devront être renforcés pour développer leur capacité de juger les contraventions relatives aux nuisances sociales.

Proposition n° 48

L'utilisation des procédures alternatives aux poursuites (médiation pénale, classements sous condition) devra être développée dans le cadre du traitement des contraventions relatives notamment aux nuisances sociales.

Proposition n° 49

Une véritable égalité de traitement devra être assurée aux auteurs comme aux victimes dans le cas d'infractions dites "réciproques".

Proposition n° 50

Pour des faits de nature contraventionnelle générateurs d'un véritable trouble à l'ordre public ne pouvant recevoir de réponse pénale, en raison notamment de la difficulté de les constater, des modes de traitement particulier (médiation sociale par exemple) garantissant les droits de la défense, la déontologie des intervenants et le respect des libertés publiques devront être mis en place sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

III.1.8 - Garantir l'indemnisation des victimes

Quiconque ayant souffert personnellement du dommage directement causé par une infraction pénale quelle qu'elle soit, doit obtenir réparation de son entier préjudice.

En la matière, le système français prévoit, outre les voies de droit commun (action civile devant la juridiction répressive ou devant un tribunal civil permettant l'allocation de dommages-intérêts), la procédure particulière devant les Commissions d'Indemnisation des Victimes d'Infractions (CIVI).

Bien qu'actuellement une des meilleures d'Europe, notre procédure devrait encore franchir un saut qualitatif orienté vers une indemnisation généralisée, rapide et équitable.

III.1.8.1 - La procédure devant les CIVI

Instaurée, sous la forme actuelle, par la loi du 6 juillet 1990, cette juridiction, encore trop confidentielle, suscite aujourd'hui des critiques de plusieurs types.

Concernant sa dénomination tout d'abord : le terme de "commission" est ambiguë et ne fait pas ressortir d'emblée son appartenance au système judiciaire.

Par ailleurs, le contentieux que connaît la CIVI, et qui est limité à certains types d'infractions, a grandement évolué en fonction, notamment, de la jurisprudence de la cour de cassation et de l'autonomie de son régime.

C'est ainsi que la 2^e chambre civile de la cour de cassation a jugé que les ressortissants français victimes à l'étranger d'accidents de la circulation routière étaient légitimes à saisir la CIVI alors que les textes excluent de ses compétences les accidents survenus sur le territoire français. En 1997, la cour de cassation a reconnu le même droit aux victimes d'accidents du travail, qui bénéficient d'un régime spécifique d'indemnisation, certes complexe et forfaitaire.

En outre, le fait que les CIVI puissent être saisies à n'importe quel moment de la procédure n'est pas sans inconvénient. Les risques de double indemnisation sont réels : une victime peut saisir la juridiction pénale d'une demande de dommages-intérêts et la CIVI d'une requête en réparation. Les connexions entre les deux demandes sont parfois difficiles à faire même si les textes imposent à la victime de signaler cette double saisine. Par ailleurs, les dispositions actuelles ne permettent pas de vérifier efficacement que le requérant devant la CIVI ne bénéficie pas d'une couverture assurantielle garantissant par ailleurs l'indemnisation de son préjudice.

On ne peut que déplorer que les victimes d'atteintes corporelles volontaires légères, quelle que soit la durée de l'incapacité totale de travail ne bénéficient que d'une indemnisation plafonnée soumises à des conditions que d'aucuns considèrent comme draconiennes.

La transaction n'est pas possible devant les CIVI alors qu'elle est le fondement même du système d'indemnisation des victimes d'attentats assumé par le Fonds de Garantie des victimes d'actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI).

Enfin, bien que la loi du 16 juillet 1992 instaurant l'appel devant les CIVI ait prévu que les modalités en seraient fixées par décret, celui-ci n'a encore pas vu le jour.

Proposition n° 51

La dénomination des Commissions d'Indemnisation des Victimes d'Infractions

devra être modifiée afin de rendre plus lisible leur caractère judiciaire.

Proposition n° 52

L'indemnisation des accidents de la circulation survenus à l'étranger à des ressortissants français devra être transférée au Fonds de Garantie Automobile (FGA).

Proposition n° 53

Dès lors que le régime spécifique dont bénéficient les victimes d'accidents du travail sera amélioré tant au regard des préjudices couverts, que des délais de procédure et de paiement, ce contentieux devra être expressément exclu du champ de compétence des CIVI.

Proposition n° 54

Des dispositions législatives et réglementaires nécessaires devront limiter, voire supprimer, le risque de double indemnisation des victimes tant par les assurances que par les voies judiciaires.

Proposition n° 55

Le bénéfice du régime de réparation intégrale par les CIVI devra être étendu aux victimes d'atteintes corporelles volontaires, quelle que soit la durée de leur Incapacité Totale de Travail.

Proposition n° 56

Il devra être étudié la possibilité de mettre en place une procédure de transaction, sous le contrôle de la CIVI, entre le FGTI et le requérant, garantissant les droits et la juste indemnisation de ce dernier.

Proposition n° 57

L'article 706-5 du code de procédure pénale devra être modifié afin de permettre à la victime de saisir la CIVI dans le délai de quatre ans après les faits et de deux ans après la dernière décision statuant sur l'action publique ou civile.

Proposition n° 58

Le décret d'application de la loi du 16 juillet 1992 instaurant l'appel devant les CIVI devra être publié dans les plus brefs délais.

III.1.8.2. - Augmenter les ressources du Fonds de Garantie des victimes

Le Fonds de Garantie des victimes d'actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI)

est la clé de voûte du système d'indemnisation par les CIVI. Il est alimenté par un prélèvement forfaitaire (20 F. en 1999) sur les contrats d'assurance de biens, quelle que soit la valeur des biens couverts.

Actuellement, des craintes sont émises concernant sa capacité à continuer d'assurer le paiement des indemnités fixées par la CIVI eu égard à l'état de ses ressources.

Plusieurs solutions sont possibles concernant l'augmentation de ses ressources. Le montant de la contribution pourrait être indexé dès lors que la garantie concerne des biens excédant une certaine valeur. On peut envisager qu'une partie des sommes provenant du recouvrement des amendes et des jours amendes soit réservée au FGTI. Il est également possible de prévoir que le produit de la vente des objets saisis, non réclamés et non restitués, soit reversé au fonds. Il pourrait être mis en place ainsi que cela a été fait au Québec, des "sur amendes dites consommatrices", sorte de taxe payable par tout condamné à une peine d'emprisonnement ferme ou à une peine d'amende.

Enfin, il pourrait être mis fin à la prérogative du trésor public qui prélève 4 % des sommes collectées par les assureurs au profit du fonds de garantie.

L'augmentation des ressources du FGTI passe aussi par une amélioration des modalités d'exercice de son action récursoire, celui-ci étant subrogé dans les droits de la victime contre le responsable des faits. Actuellement, la décision de la CIVI est inopposable à ce dernier qui n'est pas partie à l'instance. Le FGTI doit donc intenter une action ou se constituer partie civile à l'audience pénale pour obtenir un titre exécutoire lui permettant de recouvrer sa créance. Ce système génère des charges supplémentaires.

On peut déplorer que le FGTI ne puisse bénéficier de la partie du pécule des détenus condamnés réservée à la partie civile que lorsque la victime s'est elle-même constituée partie civile à l'audience pénale.

Proposition n° 59

Un groupe de travail chargé d'expertiser les propositions relatives à l'augmentation des ressources du FGTI devra être constitué dans les plus brefs délais.

Proposition n° 60

L'action récursoire du FGTI devra être améliorée et facilitée.

Proposition n° 61

Le FGTI devra se voir reconnaître les droits de la partie civile sur le pécule d'un détenu sans qu'il soit nécessaire que la victime se constitue partie civile.

III.1.8.3. - Etendre la couverture des systèmes d'assurance

L'indemnisation de certains faits pénalement qualifiables est susceptible d'être couverte par les assureurs. C'est notamment le cas des vols ou dégradations de véhicules automobiles ou d'autres biens mobiliers, ainsi que de certaines atteintes corporelles involontaires.

Cependant, la garantie offerte par les assureurs ne couvre pas toujours le préjudice matériel ou les frais d'avocat. Par ailleurs, les biens mobiliers, tels que les véhicules ne sont remboursés qu'à hauteur de leur valeur vénale si bien que les propriétaires de véhicules anciens, par exemple, ne reçoivent pas toujours de quoi permettre le remplacement du bien dégradé.

En matière d'assurances scolaires, l'une des mutuelles a étendu ses garanties aux dommages matériels ainsi qu'aux frais induits par la procédure (honoraires d'avocats notamment).

Proposition n° 62

Les contrats d'assurances de biens ou de responsabilité civile devraient couvrir l'ensemble des dommages matériels ou des frais induits par les faits et garantir une indemnisation réaliste équivalente à l'usage du bien détruit.

III.1.8.4 - Améliorer l'indemnisation des victimes dans la phase d'exécution des peines

La circulaire signée par le Garde des Sceaux le 13 juillet 1998 relative à la politique pénale d'aide aux victimes renforce la protection de la victime, dans le processus d'exécution des peines. Cette démarche importante pour la victime apparaît aussi fondamentale dans les perspectives de réinsertion du condamné et favorise la prise de conscience des conséquences de ses actes.

Toutefois, on peut déplorer que la partie du pécule des détenus condamnés réservée à la partie civile soit limitée à seulement 10% des sommes totales.

Proposition n° 63

La part du pécule des détenus réservée à l'indemnisation de la partie civile devra être augmentée.

III.1.8.5 - S'orienter vers une déconnexion de l'indemnisation du procès pénal

Ainsi que cela a déjà été précisé, les CIVI sont des juridictions encore peu connues. Nombreux sont les cas où des avocats, à l'occasion de procédures criminelles longues (et qui concernent des auteurs très souvent insolubles ou en voie de le devenir) négligent de les saisir à temps.

Par ailleurs lenteur et complexité demeurent des défauts fréquents des réponses judiciaires.

Pas moins de **huit** voies judiciaires différentes sont aujourd'hui ouvertes aux victimes pour obtenir un dédommagement :

- la médiation pénale
- le classement sous condition de réparer
- la conciliation en matière civile
- la médiation civile
- la saisine d'un juge des référés
- la saisine d'une juridiction civile
- la saisine d'une juridiction pénale
- la saisine de la CIVI.

Ce n'est pas la diversité des voies procédurales, gage de souplesse, qui constitue en soi le problème, mais le fait que ce soient des juridictions différentes qui statuent, alors que le champ couvert est homogène : il s'agit toujours d'évaluer, puis d'indemniser les conséquences civiles des infractions pénales.

Cela engendre des contradictions jurisprudentielles, un contentieux de compétence artificiel, et une certaine confusion y compris parmi les auxiliaires de justice et les magistrats.

Le procès pénal a pour but principal de statuer sur l'action publique. Constaté une infraction, en comprendre les ressorts, identifier sans erreur un auteur, infliger une sanction adaptée tout à la fois à la réparation du trouble à l'ordre public et au reclassement de l'auteur. Il doit demeurer organisé à cette fin. Cela ne signifie pas que la victime, partie civile si elle le souhaite, doit en être écartée.

En revanche il n'est pas forcément socialement souhaitable ni juridiquement obligatoire que l'indemnisation judiciaire d'une victime dépende du sort du procès pénal. Les dispositifs d'indemnisation amiable mis en place à l'occasion de la catastrophe de Furiani, ou lors d'accidents collectifs survenus plus récemment constituent des exemples particulièrement positifs d'une démarche tendant à extraire la question de l'indemnisation du procès purement pénal.

Ne faudrait-il pas concevoir un système dans lequel ce serait une victime débarrassée du souci de son indemnisation, et par conséquent sérénisée, qui pourrait participer au débat pénal ?

Proposition n° 64

Le ministère de la Justice doit procéder à une expertise juridique de l'hypothèse de déconnecter l'indemnisation du procès pénal. D'ici deux ans, il est souhaitable que l'on s'oriente vers une législation qui initie ce mouvement en intégrant la question de l'indemnisation matérielle.

III.1.9. - Adapter la prise en charge aux besoins spécifiques des victimes

S'il est nécessaire d'encadrer les modalités d'intervention des services d'aide aux victimes et les articulations interministérielles indispensables, ce n'est pas suffisant.

En effet, le groupe de travail préconise la mise en oeuvre d'une prise en charge adaptée aux besoins spécifiques ressentis par les personnes qui sont victimes de faits délictuels ou criminels dans des contextes particuliers.

III.1.9.1. - Les victimes d'attentats ou d'accidents collectifs : témoins, impliqués, familles, sauveteurs

La survenue d'accidents collectifs a conduit les pouvoirs publics et le secteur associatif à prendre en compte la dimension collective de ces drames afin d'y apporter une réponse originale et adaptée, tant en ce qui concerne la gestion pure et simple de l'événement que la manière dont la prise en charge des victimes doit être améliorée.

Dans son rapport remis au Garde des Sceaux, le 31 mai 1996, le groupe de travail réuni à son initiative courant 1995 et 1996, posait clairement les termes du problème.

Il est indispensable de mettre en place des dispositifs de nature à mieux répondre, dans des circonstances exceptionnelles caractérisées par une unité de temps et de lieu, aux besoins des personnes atteintes dans leur intégrité physique ou psychique, des familles des personnes décédées ou blessées ainsi que de leur entourage et des sauveteurs.

La réponse à l'événement s'entend durant les premières heures mais aussi à moyen et long terme.

La gestion de telles catastrophes ou d'attentats entraîne une multiplicité d'intervenants qui, appartenant à des domaines différents : administratif, judiciaire, voire politique, ne poursuivent pas les mêmes objectifs ce qui peut être source de confusion préjudiciable.

L'organisation des secours, elle-même, relève de responsabilités variables en fonction de la nature de la catastrophe.

La nécessité d'une définition claire des rôles et responsabilités et d'une coordination efficace entre les missions remplies par chacun a déterminé le ministère de la Justice à saisir des conclusions du rapport précité les départements ministériels ou partenaires extérieurs concernés : représentants du barreau, des ministères de l'intérieur, de la santé, de l'équipement et de l'économie et des finances.

Proposition n° 65

La mise en oeuvre des propositions contenues dans le rapport du 31 mai 1996 relatif à l'amélioration de la prise en charge des victimes de catastrophes et d'accidents collectifs devra être étudiée par les ministères concernés.

Ces propositions sont les suivantes.

S'agissant de la gestion pure et simple de l'événement :

- **participation du parquet au dispositif Plan Rouge,**
- **coordination entre le préfet et le procureur de la République intégrant le développement du rôle de ce dernier dans le cadre de la communication et de la prise en charge psychologique immédiate des victimes et des familles des victimes blessées ou décédées. Cette prise en charge doit s'effectuer en étroite concertation entre, d'une part, les services de l'Etat compétents (SAMU et cellule médico-psychologique d'urgence, DDASS, médecins hospitaliers), d'autre part, les services d'aide aux victimes susceptibles d'intervenir et qui doivent être missionnés par le parquet.**

S'agissant de la prise en charge des victimes :

- **organisation régulière de réunions des victimes afin de faire le point sur l'état de la procédure (cet aspect fait l'objet d'instructions précises dans la circulaire du 13 juillet 1998).**
- **association du Barreau au processus d'information des victimes et de leur famille.**
- **prise en charge des frais dans le cadre des expertises médicales.**
- **création d'un premier secours pécuniaire d'urgence.**
- **amélioration du système d'indemnisation judiciaire.**
- **renforcement des droits des victimes et de leur protection lorsqu'un système d'indemnisation amiable est mis en place.**

III.1.9.2 - Les victimes mineures (dans et hors l'école)

La loi n° 98-468 du 17 juin 1998 prévoit diverses dispositions de nature à garantir aux mineurs victimes d'infractions sexuelles la protection juridique et les soins qui leur sont dus. Elle systématise l'enregistrement audiovisuel des auditions de mineurs, rend obligatoire la désignation d'un administrateur ad hoc en cas d'opposition d'intérêts entre le mineur et l'un de ses représentants légaux ou même lorsque ceux-ci ne défendent pas complètement les intérêts de leur enfant et reconnaît au mineur le droit, au cours de ses auditions et y compris lors de l'enquête, d'être accompagné d'une personne chargée de le soutenir moralement et ainsi d'éviter que les formalités de l'enquête n'aboutissent à accroître les traumatismes subis. Elle pose également le principe d'une prise en charge à 100 % par la sécurité sociale des soins dispensés aux mineurs victimes d'atteintes sexuelles.

Nonobstant les initiatives prises ces dernières années par le ministère de l'Education Nationale, des progrès peuvent être encore réalisés pour améliorer de façon plus pérenne la

prise en charge morale et matérielle des mineurs victimes de faits connus ou révélés en milieu scolaire.

La signature d'une convention entre l'Education Nationale et l'INAVEM va dans ce sens.

Elle prévoit, en effet, un certain nombre de dispositions de nature, d'une part, à prolonger l'assistance prodiguée aux victimes de violences scolaires dans l'urgence de l'événement, d'autre part, à assurer une prise en charge adaptée aux victimes d'infractions pénales de gravité moyenne qui ne bénéficient pas systématiquement des dispositifs d'urgence - académiques ou médicaux, réservés aux affaires les plus graves - alors qu'elles requièrent, néanmoins, un soutien rapide et susceptible de s'inscrire dans la durée.

L'objectif est de renforcer la qualité, la continuité et l'adaptation des réponses apportées aux mineurs victimes dans ou hors l'école.

Proposition n° 66

La loi du 5 juillet 1937 devra être modifiée afin de prévoir la possibilité d'agir par voie de transaction pour faciliter et accélérer l'indemnisation des victimes confiées aux membres de l'Education Nationale. D'ores et déjà, le ministère incite les rectorats et les préfets à prendre l'initiative d'une discussion, préalable à toute procédure contentieuse sur l'éventualité d'une réparation amiable.

Proposition n° 67

La couverture des sociétés d'assurances scolaires devra être étendue aux faits d'agression et de rackets et assurer la garantie des préjudices matériels et d'éventuels honoraires d'avocat.

Le ministère de l'Education Nationale devra assurer le financement de l'assurance scolaire pour les enfants de familles en grandes difficultés (environ 60 F./an/enfant).

Proposition n° 68

La présence des assistantes sociales devra être assurée dans l'ensemble des établissements scolaires, primaires et secondaires.

Proposition n° 69

Des espaces de parole et d'écoute pour les enfants qui se sentiraient victimes devront être mis en place, dans un premier temps à titre expérimental.

L'animation et la conduite de ces groupes seront placées sous la responsabilité de psychologues scolaires ayant suivi une formation spécifique ou de psychologues cliniciens extérieurs.

Proposition n° 70

Les besoins de psychologues dans les établissements scolaires devront être expertisés.

III.1.9.3. - Victimes de violences intra-familiales

Les violences intra-familiales présentent des caractéristiques dont il faut tenir compte pour adapter les réponses aux victimes.

Ces victimes ont très souvent besoin d'un soutien immédiat dans l'urgence d'une situation devenue paroxystique. Les problématiques en cause sont toujours complexes, les enjeux multiples et les conséquences des faits touchent plusieurs personnes, au-delà de la victime elle-même : devenir de la cellule familiale, intérêts des enfants, domicile des conjoints.

Enfin, les faits de violences intra-familiales sont loin de donner lieu, systématiquement, à une révélation auprès des autorités institutionnelles compétentes ; les victimes ne se font pas connaître par méconnaissance de leurs droits, par honte ou par peur de représailles.

Proposition n° 71

L'accueil des victimes par des personnels sensibilisés et formés aux problématiques familiales, notamment aux violences intra-familiales, devra être privilégié.

Le dépôt de la plainte ne devra pas être conditionné par la production immédiate d'un certificat médical qui ne doit en aucun cas constituer un préalable et peut avoir lieu à tout moment de la procédure.

Proposition n° 72

L'hébergement d'urgence et le suivi, au plan social, des victimes dont la situation le nécessite devront être assurés.

Proposition n° 73

Une attention toute particulière devra être apportée à la bonne articulation entre procédures pénales et civiles concernant un même couple, une même famille.

Proposition n° 74

Toutes mesures seront prises pour éviter que l'auteur des faits de violence ait connaissance de la nouvelle adresse de la victime qui aura décidé de changer de résidence.

III.1.9.4. - Victimes d'agressions sexuelles

L'agression sexuelle, atteinte grave à l'intégrité de la personne, comporte toujours des conséquences à caractère varié qui sont exprimées ou non dites.

La prise en charge des victimes devra être adaptée à chaque cas d'espèce selon qu'il s'agit de mineurs ou de majeurs, que les faits ont été commis à l'intérieur de la famille ou par un auteur extérieur, qu'ils sont révélés immédiatement ou un certain temps après leur commission.

En tout état de cause, l'élément commun est la nécessité de mettre en place des procédures d'intervention caractérisées par leur capacité à traiter l'urgence d'une situation et par un partenariat étroit, fondé sur la complémentarité des divers professionnels et la coordination de leurs interventions respectives.

Proposition n° 75

Des possibilités d'un accueil en urgence dans les établissements de santé, où puissent être assurés les soins nécessités par l'état de la victime, les actes médicaux nécessaires à la constitution du dossier médico-légal si la victime souhaite porter plainte et la prise en charge médico-psychologique des victimes traumatisées devront être organisées.

Proposition n° 76

Un hébergement en urgence et un suivi par les professionnels du travail social devront être mis en place en faveur des victimes dont la protection nécessite un éloignement de leur domicile habituel et des aides sociales spécifiques.

Proposition n° 77

Les articulations, en amont et en aval, devront être favorisées entre les prises en charge des mineurs victimes effectuées en milieu hospitalier dans le cadre d'une procédure judiciaire et l'environnement scolaire des mineurs.

III.1.9.5. - Victimes particulièrement vulnérables (personnes âgées ou handicapées)

Quelle que soit la gravité des faits, les personnes âgées ou souffrant d'un handicap ressentent douloureusement toute atteinte portée à leur intégrité physique ou matérielle qui majore la vulnérabilité, caractéristique de leur état, perturbant un équilibre psychique déjà potentiellement précaire.

Si, de surcroît, ces victimes vivent isolées, elles sont d'autant plus démunies, envahies par un sentiment d'impuissance et de forte insécurité, couplé à celui d'une profonde injustice.

L'orientation systématique de ces victimes par les services d'enquêtes vers le service d'aide aux victimes local est plus que jamais une impérieuse nécessité.

Répondre concrètement aux difficultés les plus immédiatement handicapantes de ces victimes est le premier impératif auquel pouvoirs publics et solidarité nationale doivent tout particulièrement s'attacher.

Proposition n° 78

L'accueil, l'écoute et l'accompagnement des personnes âgées ou handicapées devront être particulièrement réconfortants et attentifs quant aux besoins de réassurance, d'explication des procédures, de connaissance de leurs droits et des possibilités d'aide sociale.

Proposition n° 79

Outre les aspects de sa mission qui s'inscrivent dans la durée, le service d'aide aux victimes devra rapidement mettre en place des interventions matérielles d'urgence en mobilisant des services tels que menuisier, vitrier, serrurier, travaux ménagers...

III.1.9.6. - Victimes dans le cadre du travail

Cet aspect de victimation ne fait pas encore l'objet d'une réelle prise en compte par les pouvoirs publics ou par les employeurs privés. De nombreuses victimes, notamment de violences sur les lieux du travail, ne signalent jamais leur situation dans la mesure où leur emploi est en jeu. Par ailleurs, à ce jour, aucune association défendant les intérêts des salariés n'est autorisée à intervenir dans le procès pénal.

Proposition n° 80

Le ministère de l'emploi et de la solidarité devra expertiser l'hypothèse de développer la prise en charge des victimes dans le cadre du travail, notamment dans les dispositifs des conventions collectives.

Proposition n° 81

Les associations représentatives intervenant dans le champ de la protection et de la défense des intérêts des salariés devront se voir reconnaître le droit de se constituer partie civile dans les affaires mettant en cause le milieu du travail.

III.1.9.7. - Les agents publics

Tous les ministères ne sont pas concernés dans la même proportion ni par la même typologie de faits victimisants subis par leurs agents. Par ailleurs, eu égard aux risques encourus dans l'exercice de fonctions, certaines administrations ont été amenées à mettre

en place des dispositifs de protection et de prise en charge des agents publics victimes relativement élaborés.

Toutefois un certain nombre d'améliorations doivent être apportées.

Proposition n° 82

Il devra être pris en compte, pour les agents bénéficiant de la protection, le cas des agents expatriés et les modalités pratiques de la protection des agents mis à disposition ou détachés devront être définies.

Proposition n° 83

La possibilité d'étendre la protection aux ayants-droit de l'agent, lorsque l'infraction a été commise à raison des fonctions exercées par ce dernier devra être étudiée.

Proposition n° 84

La prise en charge des frais de déplacement tant pour les agents que pour leurs défenseurs (frais normalement intégrés dans la facture d'honoraires) devra être assurée.

III.2. - Les acteurs

La mise en oeuvre des actions préconisées implique la mobilisation des services publics, des collectivités locales et des initiatives associatives. La volonté de définir une véritable politique publique de l'aide aux victimes repose sur ce triple engagement.

III.2.1. - Mobiliser les services publics

Le rôle prépondérant dévolu aux services publics dans l'accueil des victimes a été développé ci-dessus. Si certains d'entre eux sont prioritairement confrontés aux difficultés du premier accueil des victimes, l'ensemble des services pouvant être en contact avec celles-ci doit bénéficier d'une sensibilisation aux problèmes spécifiques que connaît cette population et d'une formation complémentaire à destination de certains de leurs agents.

Par ailleurs, la question de l'aide aux victimes renvoie à celle du management dans les services publics. Les démarches actuellement engagées, notamment en terme de recrutement, formation, évaluation... doivent être approfondies dans un souci de décloisonnement.

Proposition n° 85

Chaque service public accueillant des usagers et chaque juridiction devront désigner parmi le personnel une personne ressource ayant la qualité de

correspondant "aide aux victimes".

Ce référent aura pour mission principale de sensibiliser l'ensemble des agents en contact avec le public, d'organiser des informations à destination de ses collègues et d'entretenir des relations fonctionnelles avec les autres partenaires publics ou associatifs .

Le groupe de travail souhaite que ce correspondant "aide aux victimes" soit rapidement instauré dans les services principalement confrontés à la réception des victimes: services de police et de gendarmerie, les hôpitaux et les juridictions de l'ordre judiciaire.

Dans un deuxième temps l'identification d'un tel référent apparaît souhaitable auprès de l'ensemble des services d'état recevant du public (bailleurs sociaux, DDASS ...) ainsi que dans les services concourant à une mission de service public (transporteurs notamment).

Proposition n° 86

Les correspondants "aide aux victimes" devront être systématiquement destinataires de l'ensemble des textes (lois, règlements, circulaires, brochures d'information diverses...) relatifs à l'aide aux victimes et, plus largement à l'accueil.

Proposition n° 87

Les correspondants "aide aux victimes" devront recevoir les moyens leur permettant d'assurer leur fonction dans les meilleures conditions possibles. A cet égard, l'identification d'un lieu à cette fin unique dans les services accueillant fréquemment des victimes paraît hautement souhaitable. En outre, ces personnels devront bénéficier d'une disponibilité suffisante pour mener à bien leur mission.

III.2.2. - Mobiliser les collectivités locales

Si l'objet de ce rapport est de souligner et d'affirmer l'implication forte de l'Etat dans sa mission auprès de toutes les victimes, celle-ci ne pourra trouver une dimension satisfaisante que si elle est relayée par l'engagement des collectivités locales.

En effet, malgré l'effort significatif qu'il devra consentir, l'Etat ne pourra à lui seul faire face à l'ensemble des besoins recensés sur le terrain. Le dispositif minimum proposé aux fins de garantir un accès de tous les citoyens sur l'ensemble du territoire devra être complété par des engagements locaux en relation avec la réalité des besoins spécifiques à chaque commune, chaque département ou région.

La nature et la mesure de ces engagements dans les dispositifs associatifs devront s'évaluer au regard des besoins locaux selon des modalités formulées ultérieurement dans les recommandations consacrées aux associations.

Il est ainsi recommandé d'inscrire l'aide aux victimes dans chaque engagement contractualisé des collectivités locales pour y voir définie la contribution de celles-ci.

Ces engagements doivent ainsi trouver leur place dans chaque contrat local de sécurité, dans chaque contrat de ville et dans chaque contrat de plan Etat-régions.

De plus, en reprenant les critères développés pour les dispositifs relatifs à l'accueil des victimes dans les services publics, il est préconisé que des personnes ressources soient désignées également dans chaque collectivité locale au sein de leurs services sociaux.

Proposition n° 88

L'aide aux victimes devra être inscrite dans chaque dispositif local contractualisé.

Proposition n° 89

Chaque collectivité locale devra désigner un "correspondant aide aux victimes" au sein de ses services.

III.2.3. - Renforcer les capacités d'intervention des associations d'aide aux victimes

Le groupe de travail a tout d'abord souhaité définir **la structuration géographique du réseau associatif** apparaissant nécessaire aux objectifs d'une couverture territoriale et offrant un accès égal à toutes les victimes.

Le réseau devra se composer d'une **association départementale** ayant son siège au chef lieu du département. Cette proposition permettra de couvrir l'ensemble des départements français alors qu'à ce jour quatre d'entre eux ne sont pas dotés de structure associative d'aide aux victimes.

Le dispositif sera complété par des **antennes locales** coordonnées par le service départemental. Elles seront créées pour chaque zone urbaine par "tranche" de 100000 habitants ou par arrondissement en secteur rural. Ces antennes, soit feront l'objet d'une création, soit assureront leur activité dans le cadre d'associations déjà existantes. En particulier, elles devront trouver leur place dans les structures dites "de proximité" telles que les Maisons de Justice et du Droit ou les maisons de services publics.

La justification fonctionnelle d'un tel maillage associatif sur l'ensemble du territoire est soumise à deux conditions cumulatives : la mise en place effective du système de renvoi automatique des victimes par les services de police et de gendarmerie et l'efficacité de l'information donnée aux victimes sur l'existence de ce réseau par l'ensemble des services publics recevant des personnes victimes d'infractions pénales.

Le dispositif offert doit également répondre par sa généralisation à une plus grande

capacité d'accès, notamment pour les victimes les plus démunies ou désocialisées.

Il ne doit pas se trouver en inadéquation avec l'implantation des tribunaux de grande instance, en particulier lorsque plusieurs sont implantés dans un même département. Un service spécifique devra être garanti auprès de chacune de ces juridictions par la présence d'une antenne locale.

Les moyens à mettre en oeuvre pour une telle implantation rejoignent le nécessaire engagement des pouvoirs publics à plusieurs reprises réaffirmé.

Les associations départementales devront recevoir de l'Etat les financements pérennes nécessaires à la constitution d'une équipe professionnelle à même de répondre à l'ensemble des demandes des victimes. Le principe du schéma d'une équipe de salariés encadrant et animant un groupe de bénévoles a donc été retenu.

Le bénévolat illustre l'implication de la société civile dans la prise en compte du phénomène de victimation. Il constitue un gage de proximité et de souplesse. En outre, pour le citoyen atteint dans son intégrité et sa confiance dans les institutions, il représente le ciment d'une cohésion retrouvée entre la victime et la société.

L'équipe de professionnels sera constituée au minimum d'un directeur ou chef de service, d'un secrétariat, d'un accueillant travailleur social ou juriste et d'un psychologue. Ces intervenants constitueront une ressource indispensable au profit de l'association départementale et des antennes locales dans les hypothèses où celles-ci ne comprendraient pas d'intervenants spécialisés.

Le cadre minimum ainsi défini à l'échelon départemental reposera sur un engagement de l'Etat. Il sera complété, soit pour l'association départementale elle-même, soit pour les antennes locales, par l'engagement des collectivités territoriales aux fins de faire coïncider les moyens aux réalités des besoins.

La qualité des moyens doit également concerner les locaux mis à la disposition de ces structures associatives. Ceux-ci doivent répondre à l'exigence de confidentialité due aux victimes et bénéficier des aménagements nécessaires en particulier en termes de moyens modernes de gestion et de communication.

La détermination des besoins et l'engagement respectif des partenaires publics ou privés concourant aux financements devront être identifiés et décidés dans le cadre du dispositif de coordination départementale telle que définie ultérieurement.

La décision des pouvoirs publics de mettre en oeuvre une politique volontariste doit notamment se traduire par un effort financier important eu égard aux besoins recensés.

La stabilité des financements assurant l'action permanente des associations d'aide aux victimes doit donc être garantie.

Il convient, en conséquence, de différencier ceux-ci de financements provenant

d'autres activités exercées par les associations et rémunérées dans le cadre des frais de justice criminelle.

Des associations assurent en effet à ce jour une activité d'aide aux victimes grâce aux ressources tirées d'autres tâches telles que la médiation pénale ou le contrôle judiciaire. Une telle confusion des financements ne doit pas se perpétuer. La garantie de la permanence d'un service public à destination des victimes en dépend.

De même la rémunération de la mission d'administrateur ad hoc, ne peut se concevoir que comme un complément de ressources pour une association et ne pas se substituer aux moyens fixes qui doivent être les siens.

Plusieurs propositions pour assurer le financement des structures départementales ont été avancées, et notamment celle d'un Fonds interministériel d'aide aux victimes. Ce fonds pourrait se voir doté d'une contribution des ministères concernés par la politique publique d'aide aux victimes et, au titre de la solidarité, par un nouveau prélèvement de 1 franc sur les contrats d'assurance de biens.

Les actions des services d'aide aux victimes ainsi structurés devront être conduites dans le cadre d'une **déontologie** déjà énoncée par l'INAVEM, auteur d'une charte et d'un code de déontologie, s'appliquant aux associations adhérentes.

Les associations devront assurer la sensibilisation des acteurs du service public notamment des "correspondants victimes" avec le concours de programmes nationaux dont la définition incombera à l'INAVEM et, plus largement, coordonner leur action avec celle de l'ensemble des partenaires impliqués dans l'aide aux victimes. Il existe en effet de nombreux exemples d'implication d'autres partenaires privés ou institutionnels accompagnant l'action en faveur des victimes. Ceux-ci, au premier rang desquels on trouve les auxiliaires de justice et notamment les barreaux, continueront par leur soutien à participer à la nécessaire dynamique locale.

Elles assureront en outre la nécessaire articulation devant exister entre leur propre dispositif et les associations spécialisées agissant dans leur département.

Après de ces mêmes acteurs elles devront diffuser une information permanente des éventuelles difficultés rencontrées par les victimes dans leurs démarches, afin de prévenir le risque de victimation secondaire.

Dans ce cadre, il est proposé que les associations prennent la responsabilité d'établir un annuaire départemental de l'aide aux victimes identifiant l'ensemble des partenaires institutionnels, des acteurs privés et des associations concernées notamment celles oeuvrant en matière de lutte contre l'exclusion.

L'ensemble de ces actions complémentaires à celles exercées traditionnellement à destination des victimes devra être recensé dans un "cahier des charges" qui s'imposera à chaque association. Le respect de ces engagements permettra la reconnaissance par les pouvoirs publics de la capacité de cette structure à remplir la mission de service public qui lui sera dévolue.

Par ailleurs, il est impératif que ces associations adoptent une dénomination commune pour l'ensemble du territoire telle que: "Service d'aide aux victimes" suivi du nom du département ou de la ville d'implantation pour les antennes locales.

Les associations assurant plusieurs activités devront clairement identifier celle consacrée à l'aide aux victimes tant à l'égard des publics reçus que dans le cadre de leur gestion interne. De même, les salariés et bénévoles intervenant dans le champ de l'aide aux victimes ne doivent pas se voir confier d'autres missions au risque d'une regrettable confusion des rôles.

Enfin la localisation du siège des associations doit tendre vers une implantation dans des lieux neutres. Il convient d'entendre par là d'éviter qu'elles soient hébergées dans des locaux identifiés par les usagers comme destinés principalement à l'accueil de services publics (commissariats de police, tribunaux etc...). Cette recommandation, difficile à atteindre dans un premier temps en raison des localisations préexistantes, doit permettre d'éviter la confusion pour l'usager entre les services publics auxquels il est amené à être confronté et l'aide offerte par une structure associative. Cette neutralité souhaitée doit de plus permettre l'accès aux associations par des populations dont on sait que pour des raisons diverses précédemment évoquées elles refuseront de se présenter dans des lieux repérés institutionnellement.

Cette disposition ne remet cependant pas en cause le principe de la tenue de permanences auprès de ces mêmes services publics.

Proposition n° 90

Une association départementale d'aide aux victimes devra avoir son siège au chef lieu de chaque département.

Proposition n° 91

Des antennes locales d'aide aux victimes seront créées par "tranche de 100.000 habitants en zone urbaine et par arrondissement en secteur rural, et au moins dans chaque ville où est implanté un tribunal de grande instance.

Proposition n° 92

Les associations départementales comprendront au minimum un directeur ou chef de service, un secrétariat, un travailleur social ou un juriste et un psychologue. Ces professionnels animeront un réseau de bénévoles.

Proposition n° 93

L'Etat pourvoira au fonctionnement en personnel des associations départementales d'aide aux victimes.

Les collectivités locales assureront les moyens en personnels complémentaires nécessaires à l'association départementale et celui des antennes locales.

Une instance de coordination à l'échelon départemental, réunissant l'ensemble des acteurs publics et les partenaires concernés, répartira les engagements à la charge de chacun dans la mise en place de ces dispositifs.

Proposition n° 94

Les services d'aide aux victimes agiront dans le cadre d'une déontologie et dans le respect d'un cahier des charges défini par le conseil national de l'aide aux victimes.

Ils identifieront leur service et leurs actions à destination des victimes. Ils contribueront à la sensibilisation ou à la formation de l'ensemble des partenaires impliqués dans l'aide aux victimes.

Le rôle de l'INAVEM se verra naturellement accru au regard de l'augmentation souhaitée du nombre de structures associatives et des tâches qui leur seront dévolues.

Notamment, la définition des actions par l'établissement d'un cahier des charges pour les associations justifie un renforcement des moyens de la structure nationale de coordination et d'animation du réseau. Ceux qui lui sont actuellement dévolus ne sauraient y suffire, qu'il s'agisse des effectifs, des locaux et des dotations de fonctionnement.

Il conviendra également de faire aboutir dans les meilleurs délais la demande de **reconnaissance d'utilité publique** de l'INAVEM. Celle-ci permettra de consacrer le principe d'un recours au secteur associatif dans le cadre d'une politique publique d'aide aux victimes en lui conférant une légitimité institutionnelle.

Les principales attributions dévolues à l'Institut resteront celles d'animation du réseau associatif, de formation initiale et continue, d'information et de documentation et enfin d'études et de recherches.

Le principe de la création d'un **numéro national**, évoqué plus haut, à destination des victimes devrait être confié à l'INAVEM.

L'INAVEM devra développer son audience en évoluant vers une activité de "**forum de l'aide aux victimes**" favorisant la concertation et les échanges entre les associations, les professionnels et les victimes, y compris leurs associations représentatives.

Il devra enfin conforter son action dans les instances internationales d'aide aux victimes en créant un département international.

Proposition n° 95

L'INAVEM verra ses moyens renforcés au regard du développement de ses

tâches à destination du réseau associatif ainsi structuré.

Ses missions traditionnelles (animation du réseau, formation, documentation, études et recherches) seront amplifiées et confortées.

Il assurera la mise en place et la gestion d'un numéro national à disposition des victimes.

Il bénéficiera d'une reconnaissance d'utilité publique.

III.2.4. - Mettre en place la coordination des dispositifs

La mobilisation des pouvoirs publics et de la société civile autour de l'aide aux victimes suppose que soit mise en place une coordination de l'ensemble des partenaires aux niveaux national et local.

En ce qui concerne le dispositif local, l'échelon départemental paraît le plus pertinent, eu égard à l'organisation administrative, aux nécessités d'harmoniser les interventions sur un territoire le plus large possible et de renforcer en la matière le rôle des conseils généraux.

III.2.4.1. - La coordination nationale

L'objectif de la mission du groupe de travail est de faire de l'aide aux victimes une véritable politique publique impliquant l'ensemble des acteurs publics ou privés dans l'élaboration d'une oeuvre commune de solidarité. Cette politique constitue une priorité qui doit être lisible, clairement énoncée et portée par les plus hautes instances.

Actuellement, il n'existe pas dans le paysage administratif français de structure susceptible de répondre à ces impératifs.

Proposition n° 96

Il devra être institué une instance spécifique de coordination nationale dénommée "Conseil National d'Aide aux Victimes" composée de représentants des ministères concernés, d'élus (sénateurs, députés, maires, conseillers généraux et régionaux), de représentants de l'INAVEM et des associations de victimes.

Le Conseil National de l'Aide aux Victimes sera placé sous l'autorité du premier ministre.

Cette instance, dont il convient d'assurer l'impartialité et la neutralité, sera présidée par une personnalité déjà investie d'une autorité morale, connue pour l'intérêt qu'elle porte aux questions sociales et indépendante à la fois des pouvoirs publics et des mouvements d'aide aux victimes et de défense des victimes.

Son secrétariat sera assuré par le bureau de la protection des victimes et de la prévention au ministère de la Justice.

Les missions qui lui seront dévolues consisteront notamment à :

- définir le cahier des charges relatif aux missions des services d'aide aux victimes,***
- délivrer l'agrément aux services d'aide aux victimes exerçant des missions conformes au cahier des charges,***
- procéder à une évaluation des dispositifs publics ou privés mis en oeuvre,***
- présenter devant le parlement un rapport annuel des actions entreprises,***
- présenter des propositions destinées à nourrir les plans d'actions nationaux élaborés tous les deux ans.***

Proposition n° 97

Les plans nationaux qui devront impérativement être élaborés tous les deux ans devront obligatoirement traiter des rubriques suivantes :

- les dispositifs territoriaux : coordination départementale, désignation de la personne chargée d'évaluer ces dispositifs, service départemental d'aide aux victimes, antennes locales,***
- l'organisation des services publics (déclinaison ministère par ministère) en termes de formation, d'accueil, de désignation des correspondants victime,***
- le financement des services d'aide aux victimes,***
- les programmes des enquêtes et recherches à conduire,***
- le bilan des contrats territorialisés avec les collectivités locales pour le volet "Aide aux victimes".***

III.2.4.2. - La coordination départementale

Au niveau départemental, il est impératif de fédérer les énergies de l'ensemble des acteurs concernés par l'aide aux victimes, d'articuler leurs interventions et d'assurer une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

Les pouvoirs publics sont les maîtres d'oeuvre en la matière et doivent fonder leur action sur un partenariat large et diversifié. Il leur appartient de définir tant les schémas d'organisation de chaque intervenant que les objectifs à atteindre pour les différents services concernés. Le ministère de la Justice, déjà impliqué dans l'action en faveur des victimes conservera dans ce dispositif un rôle prépondérant.

Par ailleurs, la mise en place de ce dispositif va de pair avec la désignation pour chaque département d'une personne référente chargée d'une mission d'alerte et d'évaluation.

Proposition n° 98

Il devra être institué une instance de coordination au niveau départemental pilotée conjointement par les chefs du tribunal de grande instance du chef lieu du département (en lien avec les chefs des autres juridictions de ce département) et le préfet.

Ce copilotage devra s'appuyer soit sur une structure partenariale spécifique organisée sous la forme d'un groupement d'intérêt public et rassemblant l'ensemble des acteurs de l'aide aux victimes (représentant du secteur associatif, des collectivités locales, du barreau, des métiers de la santé, des assureurs...), soit sur le conseil départemental de prévention de la délinquance. Dans cette dernière hypothèse, le conseil départemental de prévention de la délinquance devra intégrer cette nouvelle activité dans son appellation.

Proposition n° 99

Le Garde des Sceaux devra désigner, sur proposition conjointe des chefs de la juridiction du chef lieu du département et du préfet, une personne ressource chargée d'évaluer les dispositifs mis en place, d'alerter les autorités compétentes sur l'existence de dysfonctionnements et d'effectuer des médiations entre les services concernés en cas de divergences de pratiques.

Cette personne, non rémunérée, devra être choisie au regard de son indépendance à l'égard de l'ensemble des intervenants publics ou privés.

Dans le cadre de ses missions, elle sera un interlocuteur des services d'aide aux victimes et aura la qualité d'invité permanent de la structure départementale spécifique constituée pour mettre en oeuvre la politique d'aide aux victimes ou du conseil départemental de prévention de la délinquance.

III.3. - Développer et renforcer la formation de l'ensemble des acteurs de l'aide aux victimes

Ainsi que cela transparaît dans le corps du texte de ce rapport, l'accueil, l'accompagnement et la prise en charge des victimes doivent être confiés à des personnes ayant reçu des formations adaptées.

Ces formations doivent être dispensées aux membres du réseau associatif d'aide aux victimes. A cet égard, le ministère de la Justice a toujours été attentif à ce que ces intervenants aient reçu une formation adaptée aux besoins de leur fonction. Actuellement, il finance des actions de formation organisées en la matière, non seulement par l'INAVEM mais également par le Comité national de Liaison des associations socio-éducatives

intervenant dans le Champ Judiciaire (CLCJ) qui fédère les associations exerçant des missions de contrôle judiciaire. Cette double intervention, dont les résultats ne sont pas toujours satisfaisants, provoque la diffusion de pratiques parfois divergentes, préjudiciable à la lisibilité des actions mises en oeuvre.

L'ensemble des agents de l'Etat ou des collectivités locales, et ce au plus haut échelon, en contact avec les victimes ainsi que des professions intervenant dans le champ de l'aide aux victimes, et notamment les avocats ou professionnels de la santé, doivent également bénéficier de ces enseignements. Par ailleurs, il serait opportun que les élus qui le souhaitent puissent être sensibilisés à ces questions.

On peut enfin s'interroger sur l'opportunité d'identifier un véritable métier de l'accueil et de créer des filières spécifiques de formation en la matière.

Proposition n° 100

Les programmes de formation initiale et continue des magistrats et de l'ensemble des agents relevant de l'Etat et des collectivités locales, ainsi que de l'ensemble des professionnels en contact avec les victimes (avocats, professionnels de la santé...) devront intégrer des modules de formation en matière d'aide aux victimes.

Proposition n° 101

Un programme de formations interministérielles en matière d'aide aux victimes à destination notamment des chefs de service des administrations déconcentrées devra être mis en place.

Proposition n° 102

Les correspondants "aide aux victimes" des services publics devront recevoir une formation initiale et continue organisée localement dans un cadre interdisciplinaire et interservice afin d'unifier les réponses apportées aux victimes et développer les articulations nécessaires à une prise en charge de qualité. L'INAVEM et le service départemental d'aide aux victimes devront être associés à l'organisation de ces sessions de formation.

Proposition n° 103

Les moyens destinés à la formation des intervenants du réseau associatif d'aide aux victimes devront être renforcés.

Le conseil national d'aide aux victimes sera chargé d'assurer la cohérence des contenus pédagogiques des organismes proposant des formations relatives à l'aide aux victimes.

Proposition n° 104

Il devra être mis en place, à l'échelon local jugé le plus pertinent, des formations interdisciplinaires, associant les secteurs public et privé concernant tant les actions d'aide aux victimes de type généraliste que les interventions spécifiques en faveur des mineurs, des victimes d'agression sexuelle, de violences intrafamiliales...

Proposition n° 105

Des actions de sensibilisation à l'aide aux victimes devront être organisées à destination des élus. Cette mission pourra être confiée à l'INAVEM .

III.4. - Mettre en place des outils statistiques cohérents et fiables, développer la recherche et assurer l'évaluation des dispositifs

L'aide aux victimes n'est intégrée qu'à la marge dans le champ de la recherche. Par ailleurs, les données statistiques sont mal définies et lacunaires lorsqu'elles existent. En l'état, il est donc impossible d'avoir des données précises sur l'ensemble des aspects de la victimation non plus que d'évaluer les dispositifs existant en la matière. Le groupe de travail n'a pas manqué de relever cette carence qui a constitué un obstacle à sa réflexion.

Proposition n° 106

La politique publique d'aide aux victimes devra s'adosser sur la mise en oeuvre, à échéance régulière, d'enquêtes de victimation.

Proposition n° 107

Un programme statistique interministériel devra être élaboré. Il devra être précédé d'une évaluation des différents systèmes d'informations statistiques ministériels existant en la matière, permettant notamment d'apprécier les efforts à apporter pour contribuer à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une véritable politique d'aide aux victimes.

Ce programme pourra viser tant à l'harmonisation des données statistiques produites par les différents ministères et portant notamment sur le dénombrement et la typologie des infractions pénales, et leur élucidation, que sur les données propres aux victimes - champ statistique très largement à défricher.

Ce programme devra formuler des propositions portant également sur l'amélioration des méthodes de collecte, sur la coordination des différents services statistiques ministériels, sur l'amélioration des données régionales et infra-régionales et sur la publicité des résultats. Ceci pourra nécessiter la collaboration de l'INSEE et du Conseil national de l'information statistique.

Proposition n° 108

Il conviendra de mettre en place un centre de recherche et de documentation sur l'aide aux victimes chargé de centraliser l'ensemble des statistiques et des travaux en la matière et d'assurer une mission de centre de ressources.

Ce centre pourra être rattaché à un organisme de recherche.

Proposition n° 109

Les orientations relatives aux recherches en matière d'aide aux victimes devront être définies dans le cadre du plan national d'actions.

Le conseil national d'aide aux victimes devra déterminer les recherches et les études à conduire dont le cofinancement est assuré par les ministères concernés.

Proposition n° 110

L'évaluation de l'ensemble des actions, publiques ou privées, mises en place en faveur des victimes d'infractions devra être confiée au conseil national d'évaluation des politiques publiques.

III. 5. - Sensibiliser l'opinion publique et développer l'information au niveau national

La mise en oeuvre d'une politique publique d'aide aux victimes, conçue comme une priorité nationale, va de pair avec le développement d'actions de communication de grande ampleur.

Proposition n° 111

Des campagnes de communication nationales relatives à l'existence des dispositifs d'accueil d'aide aux victimes et à la prévention de la victimation devront être organisées.

La mise en oeuvre de ces campagnes devra s'appuyer sur l'ensemble des instruments de communication (affichage, presse écrite et audiovisuelle, Intranet, Internet..).

Proposition n° 112

Une journée nationale annuelle de l'aide aux victimes devra être instaurée.

Elle aura lieu chaque 22 février, date retenue par le Forum Européen de l'Aide aux Victimes comme journée d'action européenne.

services d'aide aux victimes ainsi que les améliorations apportées aux dispositifs et d'annoncer officiellement les orientations définies en la matière.

Proposition n° 113

Des brochures ou plaquettes d'information générale sur les droits des victimes, la prévention de la victimation, les dispositifs d'accueil et de prise en charge devront être diffusées et mises à jour régulièrement.

Proposition n° 114

Le développement d'actions d'éducation à la citoyenneté intégrant le champ de l'aide aux victimes, particulièrement à destination des jeunes scolarisés, devra être favorisé.

CONCLUSION

L'idée directrice qui a irrigué la réflexion du groupe de travail consiste à fédérer l'ensemble des actions proposées, à leur donner un objectif commun et à les inscrire dans un dispositif global individualisé.

Dans cette perspective et dans les deux ans suivants le rapport, l'action des pouvoirs publics doit s'articuler autour de deux axes fondamentaux : élaboration d'une loi générale d'orientation et mise en place d'un premier plan national d'actions jetant les bases de la nouvelle politique publique d'aide aux victimes.

Une loi d'orientation

Cette loi d'orientation sera l'outil de référence dont se dotera l'Etat, témoignant ainsi de sa volonté d'inscrire l'aide aux victimes dans le champ des problèmes majeurs de société dont le traitement relève des pouvoirs publics.

Elle fixera à la fois la définition et les droits des victimes. Elle précisera les dispositifs nationaux et locaux d'aide et d'accompagnement ainsi que l'organisation des différents services, publics ou privés, en contact avec les victimes. Elle posera le principe d'une indemnisation systématique, rapide et intégrale et précisera les sources et les modalités principales de financement et de cofinancement.

Dans cette perspective, devront être recensés et expertisés différents champs d'intervention.

- Expertise par le ministère chargé de la santé concernant le financement de l'ensemble des soins devant être prodigués aux victimes, notamment la prise en charge des suivis psychologiques,

- expertise par le ministère de l'Economie et des Finances concernant d'une part l'instauration d'un système assurantiel pour garantir l'indemnisation des préjudices subis par les victimes, et d'autre part l'augmentation des ressources du fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'autres infractions,
- expertise par le ministère de la Justice concernant la déconnexion de l'indemnisation du procès pénal,
- expertise par l'éducation nationale concernant l'intégration de psychologues cliniciens dans les milieux scolaires et l'élargissement de leurs missions,
- expertise par le ministère de la fonction publique concernant le renforcement de la protection des agents publics,
- expertise par le ministère de l'emploi et de la solidarité (direction du travail) concernant l'intégration de la protection des salariés victimes de violences sur leurs lieux de travail dans les conventions collectives.

Un plan national d'actions à mettre en oeuvre dans les deux ans

Le premier plan national d'actions doit permettre d'initier un mouvement d'ampleur en faveur des victimes. Plusieurs domaines d'intervention devront être privilégiés.

Organisation des services publics

- Etablissement d'une charte d'accueil dans les services publics (élaboration interministérielle).
- Désignation d'un correspondant aide aux victimes formé dans chaque service public. En ce qui concerne l'Education Nationale, ce rôle pourrait être dévolu soit aux assistantes sociales scolaires, soit aux psychologues. Dans cette intention, il conviendrait de pourvoir tous les établissements scolaires de ce type de personnel.
- Création de services d'accueillants victimes dans les tribunaux qui pourront être occupés par des personnes employées dans le cadre du programme emplois-jeunes (300 emplois) recevant une formation adaptée. Le financement est assuré à 100% par l'Etat.
- Création dans les établissements scolaires d'espaces de parole expérimentaux pour les mineurs victimes.
- Présence d'une assistante sociale dans chaque commissariat central dans les zones relevant de la politique de la ville. Le financement devra être assuré par le conseil général.

- Création de centres thérapeutiques post-traumatiques dans les 10 départements les plus peuplés.

Mobilisation des collectivités locales

- Dans les 26 départements prioritaires, signature d'un contrat spécifique sur l'aide aux victimes entre l'Etat et le Conseil Général.
- Intégration dans les procédures contractuelles (contrats de plan Etat-région, contrats de ville, contrats locaux de sécurité) d'un volet "Aide aux victimes".

L'organisation des services d'aide aux victimes

- Mise en place d'un service d'aide aux victimes dans chaque département.
- Création d'antennes de ce service pour chaque zone de 250000 habitant. Ces antennes pourront être abritées dans les maisons de justice et du droit.

Mise en place des coordinations nationales et locales

- Installation du Conseil National d'aide aux victimes.
- Nomination par le Garde des Sceaux dans chaque département de la personne ressource chargée d'évaluer le dispositif local d'aide aux victimes
- Mise en place de la coordination départementale appuyée, soit sur une structure spécifique prenant la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) soit sur le Conseil Départemental de Prévention de la Délinquance qui élabore un programme départemental d'aide aux victimes déclinant service par service les dispositifs sur le terrain

Renforcement du rôle de l'INAVEM et du réseau associatif d'aide aux victimes

- Elaboration d'un cahier des charges précisant les missions des services d'aide aux victimes.
- Elaboration et signature d'une convention cadre fixant le champ de la mission de service public déléguée au secteur associatif.
- Définition de l'agrément des services d'aide aux victimes locaux
- Doublement des crédits publics alloués au réseau associatif d'aide aux victimes : l'objectif est de passer dans les deux ans de 35 MF à 70 MF.

Amélioration des réponses apportées aux victimes

- Clarification des notions de plainte et de déclaration de main courante (circulaire interministérielle Justice/Intérieur).
- Mise en place des procédures d'information des victimes sur la suite de leur plainte et les procédures judiciaires.
- Mise en place de la procédure de saisine systématique des services d'aide aux victimes par les services enquêteurs.
- Ouverture d'un numéro téléphonique national avec renvoi territorialisé.
- Création d'un fonds d'urgence cofinancé par l'Etat et les collectivités locales.

Développement de la formation

- Elaboration d'un plan interministériel de formation des chefs de services des administrations publiques déconcentrées.
- Formation des agents administratifs en contact avec le public, prioritairement à destination des correspondants victimes et engagement spécifique de la police et de la gendarmerie.
- Intégration dans la formation initiale et continue des magistrats d'un volet "Aide aux victimes".
- Formation des avocats sur la victimologie et reprise du libellé des mentions de spécialisation pour faire apparaître une dominante en la matière.

Mise en place des outils de recherche et d'évaluation

- Mise en place d'un centre public d'études et de documentation.
- Elaboration d'un cadre d'enquêtes de victimation et d'un programme de recherches concernant notamment le phénomène des victimes non reconnues et la prévention des victimations répétées.
- Elaboration d'un cadre statistique interministériel sur les victimes accueillies et les réponses mises en oeuvre.

Mise en place des campagnes nationales d'information et de sensibilisation

- Instauration d'une journée "Aide aux Victimes" annuelle (22 février).
- Mise en place de campagnes d'information sur l'aide aux victimes et de prévention sur la victimation.