

La structuration de la politique publique d'aide aux victimes

TOME 1 RAPPORT

Établi par

Stéphane LARDY
Inspecteur général

Alain LOPEZ
Inspecteur général



INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES

N°2016-097R

Bertrand BRASSENS
Inspecteur général



N°2016-M-083

Philippe LAMY
Inspecteur général

Justin BABILOTTE
Inspecteur



N°16087-R-01

Vincent DELBOS
Inspecteur général

Claudine BANSEPT
Chargée de mission



N°006-17/N°47-16

SYNTHESE

Par lettre de mission du 14 novembre 2016, le Premier ministre a demandé à l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale de la justice (IGJ) de mener une étude complémentaire à leur note d'orientation remise en octobre 2016 traitant de l'organisation du pilotage de l'aide aux victimes. Le présent rapport porte sur la structuration de la politique publique d'aide aux victimes et, notamment, sur le rôle et les conditions d'intervention des associations.

Les récents attentats survenus en France en 2015 et 2016 ont profondément modifié l'approche de la politique d'aide aux victimes. Progressivement, un nouveau dispositif d'accompagnement et de suivi des victimes du terrorisme s'est mis en place, au niveau national avec la création du comité interministériel de suivi des victimes (CISV) présidé par la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes, et au niveau local avec l'installation dans chaque département d'un comité local de suivi des victimes d'actes de terrorisme et d'un espace d'information et d'accompagnement des victimes. Les financements publics, issus du programme 101¹, au profit du réseau associatif destiné à l'accompagnement des victimes, sont en augmentation depuis 2014 (près de 32M€ en 2015, soit + 14,86 % par rapport à 2014, le ministère de la justice allouant environ 42 % des subventions) et les procédures permettant d'apporter les aides nécessaires aux victimes d'attentats ont été simplifiées.

Mais, ce dispositif mériterait de reposer sur des principes clarifiés et d'être davantage structuré. En effet, le pilotage public est encore insuffisant : l'absence de coordination interministérielle est manifeste concernant la question des financements ; il n'existe pas de véritable pilotage local ; l'offre associative est inégalement répartie sur le territoire, à la limite de la rupture en cas d'événement grave entraînant de nombreuses victimes. De plus, il y a souvent confusion dans les domaines d'intervention des associations d'aide aux victimes (environ 160 associations délégataires du service public) et des associations de victimes, dont la création est souvent justifiée après un accident collectif ou un attentat. Même complémentaires, leurs missions sont différentes.

L'aide aux victimes reposant en grande part sur le réseau associatif, il est dommageable que trop de ces associations soient fragiles structurellement et financièrement, car dépendant en grande partie de subventions fluctuantes de la part de l'Etat et des collectivités. Même si cela n'est pas propre à ce secteur associatif, la multiplicité des financeurs, l'absence de visibilité quant aux financements attendus et des calendriers divers de versement des subventions mettent en péril le devenir des associations d'aide aux victimes. Par ailleurs, leur action ne fait pas l'objet d'une véritable évaluation nationale, malgré la désignation par chaque cour d'appel d'un magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD). Il est enfin difficile de garantir une qualité satisfaisante du service rendu sur l'ensemble du territoire.

Pour renforcer le tissu des associations d'aide aux victimes, qui exercent une mission de service public, et améliorer la qualité des suivis et accompagnements apportés aux victimes, il conviendrait de mettre en place les outils de pilotage suivants :

- une procédure d'agrément national gérée par le service de l'accès aux droits et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV), mise en œuvre de façon progressive, pour une durée de cinq ans sur une base déclarative. Cet agrément devrait être accordé aux associations d'aide aux victimes qui ne pourront pas se porter partie civile et qui s'engageront à respecter un cahier des charges défini par voie réglementaire (cette procédure implique une modification législative) ;

¹ Le programme 101, accès au droit et à la justice est l'un des programmes de la Mission Justice

- l'élaboration concertée d'un référentiel national de bonnes pratiques en matière d'accompagnement des victimes ;
- la définition d'un schéma territorial d'organisation et de fonctionnement du dispositif d'aide aux victimes dans chaque département (ou en interdépartemental par exception), arrêté par les décideurs financeurs publics locaux, afin de donner un cadre stratégique à l'action de l'ensemble des acteurs de la politique d'aide aux victimes dans les territoires ;
- la signature de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) avec les associations, afin de leur offrir plus de visibilité sur leur financement et de faire valoir les exigences de service attendues en retour par la puissance publique.

Au-delà de ces outils, la mission propose de renforcer les instances nationales et locales de pilotage de la politique publique d'aide aux victimes. La création d'un comité interministériel, au sein duquel seraient définies les orientations stratégiques après avis consultatif du conseil national de l'aide aux victimes (CNAV)², s'inscrit dans les préconisations faites par la mission. Il reste à constituer un comité permanent composé de représentants des différents ministères concernés par l'aide aux victimes, chargé de préparer les travaux du comité interministériel et de coordonner les financements accordés aux associations, présidé par le secrétaire général à l'aide aux victimes dont le gouvernement vient de décider de la création.

Dans le même esprit, la mission recommande que soient étudiées, lors de la survenue d'événements entraînant un nombre élevé de victimes, une éventuelle généralisation du modèle d'un coordonnateur national de l'assistance aux victimes, désigné à titre temporaire par le Premier ministre comme référent unique des victimes. Ce modèle, expérimenté lors de l'accident de transports de Brétigny-sur-Orge a, semble-t-il, donné satisfaction aux victimes et à leurs proches, aux associations et aux services de l'Etat.

La mission recommande également le choix de l'échelon départemental pour traiter localement de l'aide aux victimes. La mission propose deux options pour désigner l'instance chargée de mettre en œuvre cette politique sur le plan départemental :

- élargir les compétences du conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes est une première solution. Cette instance présidée par le préfet, avec le président du conseil départemental et le procureur de la République comme vice-présidents, comprend l'ensemble des acteurs de la politique d'aide aux victimes. Il devrait se doter d'une commission spécifique chargée de la politique de l'aide aux victimes dans le département ;
- la deuxième option consisterait à fusionner le comité local de suivi des victimes du terrorisme avec le comité de suivi des accidents collectifs³, et d'en élargir le champ dans une vision stratégique. Cette nouvelle instance serait co-présidée par le préfet et le procureur de la République à l'image des états-majors de sécurité.

Quelle que soit l'option retenue, le préfet doit désigner un référent chargé de l'aide aux victimes. De même, chaque instance devrait comprendre trois collègues dont celui des financeurs des associations avec pour rapporteur le MDPAAD.

² Décret N° 99-706 du 3 août 1999 relatif au Conseil National de l'Aide aux Victimes (CNAV), modifié par le décret N°2016 – 514 du 26 avril 2016.

³ Sa mise en place est recommandée par le guide méthodologique du SADJAV sur les accidents collectifs en cours d'actualisation.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
SOMMAIRE	5
RAPPORT	7
Introduction.....	7
1 Un dispositif d'aide inégalement réparti sur le territoire, peu coordonné et dont l'efficacité n'est pas évaluée.....	8
1.1 Une gouvernance en progrès mais qui demeure encore en construction	8
1.2 Deux catégories d'associations participent à l'accompagnement des victimes d'infractions pénales	10
1.3 Les ministères de la justice et de l'intérieur se sont organisés pour aider les victimes..	12
1.4 Les prises en charge peuvent gagner en qualité	13
1.5 Des financements dispersés, d'origines multiples	15
1.5.1 Les associations d'aide aux victimes rencontrent des difficultés financières plus ou moins importantes pour bien remplir leurs missions	16
1.5.2 Des insatisfactions du côté des financeurs publics	22
2 Un dispositif d'aides directes aux victimes de terrorisme relativement complet, mais dont les principes et la coordination sont à mieux définir	24
2.1 Les dispositifs d'avances pour faire face aux besoins immédiats des victimes.....	24
2.2 Un recours aux prestations de droit commun, en général accéléré pour les victimes d'attentats.....	26
2.3 Les principes d'indemnisation reposent sur des procédures hétérogènes d'expertise ..	28
2.4 La mise en place de coordonnateurs de l'aide aux victimes apparait comme une innovation intéressante, méritant d'être étendue, voire systématisée, dans les cas d'un nombre élevé de victimes.....	28
3 Une meilleure régulation de l'offre de service afin d'améliorer l'accompagnement et renforcer les aides	30
3.1 Les outils à instituer pour une meilleure qualité des accompagnements	31
3.1.1 La mise en place d'un agrément pour les associations d'aide aux victimes.....	31
3.1.2 Se doter d'un référentiel national de bonnes pratiques dans l'accompagnement des victimes	32
3.1.3 Organiser l'offre d'accompagnement des victimes sur la base d'un schéma territorial	33
3.1.4 Privilégier les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) afin de donner de la visibilité budgétaire aux associations d'aide aux victimes	35

3.2	S'appuyer sur le SADJAV et les magistrats délégués à l'accès au droit dans les cours d'appel pour développer l'emploi de ces outils	37
3.3	Une mobilisation ancienne des collectivités territoriales qui pourrait être élargie et mieux organisée.....	38
3.4	Mieux structurer le pilotage de cette mission de service public	40
3.4.1	Au niveau national, une meilleure coordination interministérielle tant au niveau stratégique qu'opérationnel.....	42
3.4.2	Une coordination et un suivi mieux organisés au niveau départemental ou interdépartemental, via une commission unique regroupant des dispositifs existants en élargissant leurs compétences	43
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION		47
LETTRE DE MISSION : à l'IGF, IGA, IGSJ et IGAS		49
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES		51
LISTE DES ANNEXES.....		59
SIGLES UTILISES.....		61

RAPPORT

INTRODUCTION

Par lettre du 11 juillet 2016, le Premier Ministre a saisi l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale de la justice (IGJ) d'une mission d'évaluation de la politique publique d'aide aux victimes dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP).

La mission inter-inspection a remis au cabinet du Premier ministre et au cabinet de la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes, une note d'orientation⁴ sur le pilotage de l'aide aux victimes le 14 octobre 2016. La secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes, à laquelle le Premier ministre a confié un rôle de « maître d'ouvrage », a demandé le 25 octobre 2016 à la mission d'approfondir la réflexion en se centrant sur trois sujets :

- *« Le recensement de l'ensemble des financements publics dont bénéficient les associations et acteurs de l'aide aux victimes.*
- *Le rôle, les obligations et les attributions des associations de victimes et d'aide aux victimes.*
- *Le recensement des différentes aides financières et interventions directes de l'Etat dont peuvent bénéficier les victimes en cas d'urgence en matière d'accidents collectifs, de terrorisme ou de catastrophes naturelles. »*

En accord avec le commanditaire, le périmètre de la mission a été circonscrit aux victimes « d'accidents collectifs, de terrorisme ou de catastrophes naturelles ». Le cabinet du Premier ministre a souhaité également que la mission examine le cas des victimes de violences intrafamiliales et d'insécurité routière.

La mission a rencontré l'ensemble des acteurs publics, privés, associatifs concernés. Elle a analysé sur place, avec les principaux acteurs impliqués, les deux schémas territoriaux d'aide aux victimes qui existent à Paris et dans le Val-de-Marne. notamment pour examiner leur engagement dans le cadre des contractualisations locales.

Elle s'est déplacée dans plusieurs départements (le Nord, les Alpes-Maritimes et la Haute-Garonne) ne disposant pas de schéma territorial afin de rencontrer l'ensemble des acteurs qui concourent à la mise en œuvre de politiques d'aide aux victimes. La mission y a rencontré les chefs de Cours et de juridiction, les services de l'Etat, les représentants des collectivités territoriales et les associations, afin d'examiner les conditions de coopération, notamment dans le cadre du comité local de suivi des victimes d'actes de terrorisme mis en place à la suite du décret du 3 août 2016.

La mission a examiné, à des fins de comparaison avec la France, les dispositifs à l'œuvre dans d'autres pays (cf. annexe). Ont été plus particulièrement étudiés : le dispositif opérationnel mis en place pour assurer la prise en charge des victimes ; les financements ; l'indemnisation ; les conditions de la prise en charge et du suivi, dans leur pays d'origine, des personnes étrangères victimes en France d'un événement collectif.

Une note de synthèse a été adressée à la secrétaire d'Etat afin de préparer la conférence internationale sur l'aide aux victimes (CIVIC), organisée à l'UNESCO le 9 janvier 2017. Cette note

⁴ Voir en annexe la note remise par les inspections sur laquelle s'appuie le présent rapport.

figure en annexe, complétée par les éléments résultant d'une conférence téléphonique avec l'autorité norvégienne chargée de l'aide et de l'indemnisation des victimes.

➤ **La politique d'aide aux victimes a changé d'échelle**

La France a dû faire face dans le passé plusieurs vagues d'attentats terroristes. Sa législation a été modifiée afin de prendre en compte ces victimes, notamment avec la loi de 1986 instaurant le fonds de garantie des victimes des actes du terrorisme (FGTI) et celle de 1990 assimilant les victimes du terrorisme aux victimes civiles de guerre pouvant ainsi être prises en charge par l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG⁵).

Mais les actes terroristes commis en France en 2015 et en 2016 ont, par leur ampleur, profondément modifié les enjeux en termes de politique publique et ont, de fait, caractérisé un changement d'échelle dans la prise en charge et le suivi des victimes.

C'est tout le dispositif de prise en charge de ces victimes et de leur suivi qui a dû être revu et adapté à cette nouvelle situation. Les pouvoirs publics doivent désormais être en capacité sur tout le territoire de secourir dans l'urgence de nombreuses victimes directes et impliquées, et assurer leur suivi dans la durée. La nature de l'accompagnement à organiser a vu son contenu s'élargir, au-delà de l'accès aux droits et des questions d'indemnisation, accordant une place plus importante aux soins et à l'action sociale.

1 UN DISPOSITIF D'AIDE INEGALEMENT REPARTI SUR LE TERRITOIRE, PEU COORDONNE ET DONT L'EFFICACITE N'EST PAS EVALUEE

Dans sa note d'orientation remise au Premier ministre le 14 octobre 2016, la mission inter-inspection a relevé les progrès en matière de pilotage de la politique publique de l'aide aux victimes et a formulé des propositions visant à la renforcer.

1.1 Une gouvernance en progrès mais qui demeure encore en construction

Les premières observations des inspections ont porté sur les nettes avancées de la politique publique d'aide aux victimes. En effet, les services de l'Etat, en étroite collaboration avec les associations, se sont engagés dans un processus d'amélioration continue des dispositifs d'aide aux victimes et à leurs proches, dans l'urgence et dans la durée.

Pour ne citer que certaines d'entre elles, les dispositions suivantes ont contribué à un meilleur pilotage de la prise en charge et de l'accompagnement des victimes, aux niveaux national et local :

- l'installation du comité interministériel de suivi des victimes (CISV) le 14 mars 2016, présidé par la secrétaire d'Etat, pour fédérer l'action des principaux acteurs de l'aide aux victimes (ministères concernés, caisses de sécurité sociale, associations d'aide aux victimes, associations de victimes, Fonds d'indemnisation des victimes (FGTI), etc.) ;
- la révision de l'instruction interministérielle du 12 novembre 2015 relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme par l'instruction interministérielle n° 58-53-SG du 13 avril 2016 ;

⁵ Loi n°86-1020 du 9 septembre 1986 et loi n°90-86 du 23 janvier 1990.

- la publication du décret n° 2016-1056 du 3 août 2016 portant création des comités locaux de suivi des victimes d'actes de terrorisme et des espaces d'information et d'accompagnement des victimes et de leurs proches. Dans chaque département, le comité local de suivi des victimes (CLSV), présidé par le préfet, réunit l'autorité judiciaire, les services de l'Etat compétents, les associations d'aide aux victimes, les associations de victimes et les collectivités locales touchées par les attentats. Un premier CLSV avait été constitué à Nice le 25 juillet 2016. Un peu plus de quatre mois plus tard, le 16 décembre 2016, la secrétaire d'Etat a installé le CLSV de Paris.

Malgré ces évolutions positives dans la phase de gestion de crise, la mission a relevé le peu de coordination interministérielle dans la durée. En effet, le CISO – instauré par une instruction interministérielle – est une instance opérationnelle mise en place en cas de survenue d'un attentat pour suivre la bonne mise en œuvre des mesures d'aide. Il ne constitue pas un comité interministériel de définition des principes et des grandes lignes de l'action publique d'aide aux victimes.

La mission a également souligné le risque de cohabitation, au niveau local, de deux instances de suivi des victimes, avec un comité local présidé par le préfet – instauré par décret – et d'autres instaurés à l'initiative des procureurs de la République et présidés par eux lors de la survenue d'un accident collectif.

Enfin, plusieurs ministères financent des associations d'aide aux victimes et des associations de victimes, indépendamment les uns des autres et sans clarification commune des objectifs poursuivis.

Au regard de ces constats, les premières préconisations des inspections invitaient à renforcer l'animation interministérielle de la politique d'aide aux victimes et à structurer davantage le service public d'aide aux victimes, annoncé par le Président de la République le 19 septembre 2016 à l'occasion de la journée en hommage aux victimes du terrorisme.

Pour ce faire, la mission inter-inspection proposait dans sa note reprise en annexe le 14 octobre 2016 des pistes pour :

- définir le cadre général du pilotage national et local de l'aide aux victimes, notamment grâce à la création d'un comité interministériel chargé de l'élaboration de la politique publique en faveur des victimes ;
- coordonner l'action publique de l'Etat et des collectivités locales dans leur soutien au réseau associatif, en distinguant deux niveaux territoriaux :
 - au niveau national, par la nomination de hauts fonctionnaires dédiés à l'aide aux victimes dans chaque ministère, réunis au sein d'un comité permanent chargé de préparer les travaux du comité interministériel d'aide aux victimes ;
 - au niveau départemental, par l'instauration d'un unique comité local de suivi des victimes, fusionnant les instances présidées par le préfet (victimes d'attentats) et celles présidée par le procureur de la République (victimes nombreuses) ;
- structurer un service public de l'aide aux victimes, qui comprendrait trois aspects :
 - l'organisation d'un guichet local unique sur l'orientation et l'accompagnement des victimes, dissocié du traitement de l'indemnisation ;
 - le renforcement des moyens et des outils consacrés au pilotage des associations subventionnées par l'Etat, accompagné d'une clarification des missions respectives des associations d'aide aux victimes et des associations de victimes ;
 - la convergence des différentes sources de financement public des associations à l'œuvre dans l'aide aux victimes.

Enfin, depuis la remise de sa note d'orientation, la mission note que de récentes annonces sont venues enrichir le service public de l'aide aux victimes. Auditionnée le 19 décembre 2016 par la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2016, la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes a ainsi annoncé :

- au niveau gouvernemental, la création d'un comité interministériel de l'aide aux victimes, qui avait été préconisée par la mission inter-inspection. Ce comité interministériel, présidé par le Premier ministre, aura pour rôle de « *définir les orientations de la politique interministérielle de l'aide aux victimes* » ;
- au niveau administratif, la création d'un secrétariat général à l'aide aux victimes en février 2017. Cette création, qui correspond à l'une des propositions du rapport de la commission d'enquête parlementaire, vise à répondre aux attentes des victimes et des associations dans la durée. Ce secrétariat général constituera « *une structure permanente spécifiquement dédiée à la coordination des ministères et de leur action en matière d'aide aux victimes* », disposant des moyens matériels et budgétaires pour assurer cette mission.

1.2 Deux catégories d'associations participent à l'accompagnement des victimes d'infractions pénales⁶

Le garde des sceaux, ministre de la justice, a promu⁷ en 1981 une politique publique d'aide aux victimes reposant notamment sur une offre associative composée d'associations d'aide aux victimes, afin de les accompagner dans l'accès à leurs droits et de prendre en compte leurs besoins et leurs souffrances. Par ailleurs, se sont constituées des associations de victimes à la suite d'attentats ou d'accidents collectifs majeurs, visant à défendre les intérêts matériels et moraux des victimes.

➤ ***Associations d'aide aux victimes et associations de victimes ont des rôles de plus en plus difficiles à distinguer***

Une confusion s'est installée, dans l'esprit des pouvoirs publics, de certains partenaires et de certaines des associations de victimes, sur le rôle qui revient aux associations d'aide aux victimes et de victimes. Cette confusion est entretenue par l'appellation très voisine de ces associations, au départ de nature différente. Elle s'explique aussi par la volonté de certaines associations de victimes d'avoir le même rôle que les associations d'aide aux victimes, notamment pour les victimes d'attentats⁸. Selon celles-ci, l'aide aux victimes est mieux adaptée quand elle est apportée par d'autres victimes ayant partagé des expériences similaires. En conséquence, ces associations de victimes estiment devoir bénéficier de financements appropriés et avoir « la même place » que les associations d'aide aux victimes dans les dispositifs de coordination mis en place par l'Etat au plan national et départemental.

La notion d'aide a une acception tellement générale qu'il est possible de considérer bien sûr que toutes ces associations, qu'elles s'intitulent « d'aide aux victimes » ou de « victimes », contribuent à aider les victimes à accéder à leurs droits, à surmonter les difficultés de tous ordres dans lesquelles

⁶ Il s'agit de toutes les infractions pénales y compris les attentats terroristes ou accidents collectifs.

⁷ En 1981, à la demande du ministre de la justice M. Robert Badinter, le professeur Paul Milliez préside la commission sur « Le suivi des victimes » et il propose dans son rapport de soutenir la création d'un réseau associatif d'aide aux victimes.

⁸ C'est le cas de la FENVAC, de l'AFVT, de l'association « 13 ONZE 15 Fraternité et Vérité ». Ce n'est pas le cas de « Life for Paris » qui réoriente ses adhérents sur l'association d'aide aux victimes parisienne (PAV 75) pour le soutien individuel ou encore de l'association « AZF mémoire et solidarité » qui fait de même, en réorientant les victimes vers l'association d'aide aux victimes (SAVIM) de Toulouse.

elles se sont retrouvées. Pour autant, il y aurait de sérieux inconvénients à voir disparaître la distinction entre ces deux types d'associations.

Les associations d'aide aux victimes d'infractions pénales apportent une aide individuelle globale (juridique, psychologique, sociale) et réalisent la mise en œuvre des droits des victimes, tels que prévus par la directive européenne de 2012⁹. Cette aide est gratuite. L'association n'a pas d'intérêt dans l'affaire qui touche la victime. Les associations d'aide aux victimes revendiquent la distance et l'objectivité dont elles font preuve lorsqu'elles œuvrent pour répondre aux besoins d'accompagnement de la victime, sans jamais se substituer à elle. Certaines victimes ne veulent pas en effet déposer plainte, ou être indemnisées. Si la victime est vulnérable, elle sera accompagnée dans ses démarches volontaires. Les associations sont en relation avec les barreaux. Elles travaillent quotidiennement avec le parquet, avec les services de l'Etat (notamment police/gendarmerie) et sont l'interface entre les besoins des victimes et les dispositifs d'aides auxquels celles-ci peuvent avoir recours.

Enfin, les associations d'aide aux victimes doivent désormais mettre en place un plan de mobilisation et de renfort inter-associations, dans le cas d'évènements suscitant de nombreuses victimes, en mutualisant leurs moyens (à l'échelle départementale ou régionale), en prévoyant leur présence dans la cellule de crise, en organisant l'accueil des victimes, de leurs familles ou proches, en assurant l'articulation avec les services publics, en prenant ensuite le relai pour l'accompagnement des victimes dans la durée. Il est à signaler que le financement (4 000 euros) alloué par le ministère de la justice aux associations d'aide aux victimes, pour assumer cette tâche de référent et d'organisation inter-associative, apparaît très souvent sous-dimensionné au regard des besoins¹⁰.

Les associations de victimes (victimes directes ou leurs proches) réunissent des victimes (accident sanitaire, aérien, routier, ferroviaire, attentats, catastrophe industrielle ou naturelle). Elles sont orientées au principal sur : la défense des droits et l'indemnisation, les activités d'entraide et de parole (groupes de parole) entre les victimes, la prise de parole en nom collectif pour faire évoluer les droits et la loi, la commémoration de l'évènement.

Plus exceptionnellement, elles chercheront à favoriser : la résilience et la sortie de la situation de victime, la mise en place d'un réseau international d'associations de victimes.

Les associations de victimes et leurs fédérations sont donc centrées sur la défense de la cause des victimes à titre individuel et collectif. Elles peuvent pour cela se constituer parties civiles aux procès, mobiliser l'opinion publique. Ces associations fédérées choisissent des avocats conseils, dont elles négocient les honoraires, et les recommandent à leurs adhérents. Elles peuvent se retourner le cas échéant contre l'auteur du dommage ou l'Etat.

➤ ***Les rôles des associations d'aide aux victimes et de victimes devraient être plus clairement différenciés***

Les associations d'aide aux victimes et les associations de victimes ont des missions différentes mais complémentaires. Si elles devaient être complètement confondues, ces missions s'exerceraient au détriment l'une de l'autre et des victimes elles-mêmes, du fait des confusions que cela entraînerait.

Cette distinction entre les deux missions n'empêche pas que des associations de victimes viennent apporter leur concours aux associations d'aide aux victimes dans l'accompagnement des victimes.

⁹ Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant les normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

¹⁰ A titre d'exemple dans le département du Nord, le référent désigné, intervient sur le ressort de six TGI. Le financement octroyé couvre 1/10ème d'EPT, là où un mi-temps semblerait requis.

Cette façon de travailler ensemble est utile pour les deux réseaux. Les associations d'aide aux victimes trouveront là un renfort précieux. Les associations de victimes acquerront des expériences qui leur serviront pour mieux connaître les situations dans lesquelles se trouvent les victimes par rapport aux dispositifs conçus pour répondre à leurs besoins.

Mais ces concours doivent s'inscrire dans un cadre de travail organisé par les associations d'aide aux victimes, afin que les associations de victimes puissent conserver la distance nécessaire pour continuer de jouer leur rôle de partie civile par ailleurs.

1.3 Les ministères de la justice et de l'intérieur se sont organisés pour aider les victimes

► *Le dispositif du ministère de la justice*

La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales est l'une des priorités de la politique pénale impulsée par le garde des Sceaux, relayée par les parquets. Elle est portée au niveau national par le service de l'accès au droit et à la justice et à l'aide aux victimes (SADJAV)¹¹, l'un des services du secrétariat général du ministère de la justice.

Dès la création des associations d'aide aux victimes d'infractions pénales, un bureau de l'aide aux victimes avait été mis en place à la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), non seulement pour favoriser la création des associations en lien avec les tribunaux, et d'autres partenaires locaux, mais aussi pour favoriser la prise en compte des droits des victimes et leur place à toutes les étapes du processus pénal.

Toute victime a le droit d'agir ou de ne pas agir en justice. Cependant elle doit faire un choix éclairé, et pour ce faire la victime peut bénéficier avant et tout au long du procès judiciaire d'un accompagnement en s'adressant au réseau associatif d'aide aux victimes.

Ces associations peuvent intervenir dans les bureaux d'aide aux victimes (BAV) des tribunaux de grande instance (TGI), les maisons de justice et du droit, les unités médico-judiciaires (UMJ), les instituts médicaux-légaux (IML), les commissariats et les brigades de gendarmerie, les hôpitaux, les communes volontaires, pour être proches des victimes les plus fragiles économiquement et socialement et les plus éloignées des centres équipés.

► *Le dispositif du ministère de l'intérieur*

Un réseau d'aide aux victimes s'est renforcé au sein des implantations territoriales de la police et de la gendarmerie nationales¹², animé depuis 2005 par une délégation aux victimes (DAV) placée auprès du directeur général de la police nationale. Ce réseau comprend : les policiers et gendarmes correspondants départementaux et locaux de l'aide aux victimes, spécifiquement formés à l'accueil et à l'orientation des victimes ; les intervenants sociaux dans les commissariats et les brigades (260 personnels contractuels cofinancés par l'Etat et les collectivités locales) ; les psychologues dans les commissariats (50 agents contractuels de l'Etat).

En outre, le ministère de l'intérieur a conventionné à partir de 2006 deux associations d'aide aux victimes¹³, la DAV finançant la seule des deux ayant fait une demande de financement, pour un montant de 40 000 € (centre national d'information sur le droit des femmes et de la famille). En 2015, le ministère a également conventionné l'association nationale d'intervention sociale en commissariat et gendarmerie, avec un financement de 50 000 € du fonds interministériel de

¹¹ Le Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes a été créé par le décret n°2002-222 du 20 février 2002.

¹² Voir cartographie en annexe.

¹³ Centre national d'information sur le droit des femmes et de la famille et la fédération nationale solidarité femmes.

prévention de la délinquance (FIPD) et de 30 000 € du ministère de l'intérieur. Enfin, les commissariats et brigades accueillent des permanences d'associations d'aide aux victimes (120 commissariats et 230 brigades concernés). En parallèle, la police et la gendarmerie nationales ont progressivement développé des modules de formation initiale et continue consacrés à l'aide aux victimes, notamment en matière d'accueil des personnes vulnérables. Un code commun de déontologie a été signé en 2014, incluant spécifiquement l'aide aux victimes.

Au total, l'aide aux victimes a fait l'objet d'une structuration progressive au sein du ministère de l'intérieur, afin de renforcer la qualité de l'accueil et de l'orientation des victimes (par exemple, dans le cadre d'une procédure pénale, lors du dépôt de plainte, la victime se voit systématiquement remettre les coordonnées d'une association locale d'aide aux victimes).

1.4 Les prises en charge peuvent gagner en qualité

La mission n'avait pas, dans les délais qui lui étaient impartis, la possibilité de conduire une enquête de satisfaction auprès d'un échantillon représentatif de victimes ayant eu recours aux accompagnements proposés par les associations d'aide aux victimes. Par ailleurs, n'ont pas été établis des critères objectifs permettant d'apprécier la qualité et l'efficacité des actions réalisées par cette offre de services. De nombreux témoignages, recueillis par la mission, attestent néanmoins du dévouement général avec lequel sont prises en charge les personnes victimes d'une infraction pénale ou d'un attentat par les associations destinées à leur venir en aide. Cependant un faisceau d'indices¹⁴ laisse penser que le soutien apporté par ce tissu associatif peut se révéler défaillant ou insuffisant.

- ***La plupart des associations d'aide aux victimes ne sont pas en capacité de faire face aux besoins de prise en charge d'un nombre élevé de victimes à la suite d'un attentat, d'un accident collectif ou d'une catastrophe naturelle***

Pour les 56 associations ayant répondu au questionnaire d'enquête de la mission (voir en annexe), les effectifs cumulés consacrés à l'aide aux victimes ont augmenté de presque 17 % entre 2012 et 2016. Pour autant, 28 de ces 56 associations disposent de moins de cinq salariés dont l'activité est consacrée à l'aide aux victimes (14 associations ont en moins de trois affectés à ces tâches). La moyenne était de 4,7 agents par association en 2012 et est passée à 5,5 en 2016. Ces faibles effectifs ne sont pas compensés par l'emploi de bénévoles (3,1 bénévoles en moyenne par association).

Face à un événement entraînant un nombre élevé de victimes, mises à part quelques situations observées par la mission (Ile-de-France, PACA...), les associations réparties sur les territoires pourraient être en difficulté pour apporter des réponses à la hauteur des besoins en accompagnement, dans bien des régions.

A titre d'exemple, à Rouen, l'association « aide aux victimes et information sur les problèmes pénaux » (AVIPP), qui est intervenue à la suite de l'incendie du bar le « Cuba libre » survenu dans la nuit du 4 au 5 août 2016, a déclaré avoir atteint les limites de ses capacités d'intervention pour faire face, surtout en urgence, aux besoins d'accompagnement des victimes de cet accident et de leurs proches (14 personnes décédées et six blessés en urgence absolue¹⁵).

Confrontées à un grand nombre de victimes à prendre en charge, ces associations peuvent bien sûr s'entraider. C'est ce qui s'est passé dans les situations examinées par la mission à Rouen, à Paris, à Nice.

¹⁴ Enquêtes de terrain à l'occasion des déplacements de la mission, questionnaire adressé aux associations par la mission qui figure en annexe, enquête BVA auprès de victimes prises en charge par des associations, retour des auditions menées par la mission.

¹⁵ L'AVIPP emploie 3,3 équivalents temps plein et accueille 2 000 personnes par an. Elle avait 8 salariés en 2002.

Par ailleurs, les fédérations nationales dont elles dépendent peuvent leur apporter des renforts. Mais ces soutiens sont limités et peu durables dans le temps, car la plupart des associations ont des effectifs leur permettant tout juste de faire face à leurs obligations quotidiennes. Aussi, il leur faudrait recruter en urgence des personnels qui ne seraient pas forcément formés à l'accueil des victimes. Cela peut poser un problème de qualité des accompagnements mais aussi avoir des conséquences pour ces agents peu aguerris et confrontés à des souffrances difficiles à supporter.

➤ ***Les victimes d'attentats ont des besoins d'accompagnement importants et diversifiés***

Les besoins des victimes dépassent la seule question de l'accès aux droits, et les associations ne sont pas toujours bien armées pour les soutenir dans la recherche des aides sociales et sanitaires qui leur seraient nécessaires.

L'engagement d'une procédure judiciaire pour faire valoir ses droits, l'obtention d'une indemnisation à la hauteur du préjudice subi, sont bien sûr des questions importantes à traiter pour toutes les victimes. Dans tous les cas, d'autres soutiens sont nécessaires dans les domaines du social, voire des soins (traitements médicaux, aides au logement, adaptation des locaux d'hébergement à la situation de handicap des personnes, changement d'emploi...). Cependant, la place relative prise par ces accompagnements de nature différente varie selon qu'il s'agit d'une victime d'une infraction pénale ou d'un attentat.

Après un attentat, les victimes sont surtout et d'abord en attente de soutien psychologique, d'aide sociale, de prise en charge médicale du traumatisme psychologique d'apparition parfois tardive. Or, les associations d'aide aux victimes, confrontées à l'accueil d'un grand nombre de personnes, n'ont pas toujours pu recruter des agents ayant les compétences nécessaires pour, avec le plus d'efficacité possible, aider les personnes qui s'adressent à elles dans leurs démarches en vue d'obtenir les réponses, sur le plan social et sanitaire, les mieux adaptées à leur situation. Sur les 56 associations enquêtées par la mission, 33 n'emploient aucun travailleur social.

➤ ***Les victimes les plus vulnérables exigent des prises en charge adaptées à la spécificité de leur situation que le tissu associatif n'est pas toujours à même d'offrir***

L'accompagnement des victimes les plus vulnérables (personnes sans domicile fixe, toxicomanes, prostituées, migrants...) demande d'être capable de surmonter les obstacles de la langue, et d'adopter des approches de leur situation prenant en compte le contexte social et psychologique dans lequel elles se trouvent. Cela exige de disposer de crédits pour l'interprétation et la traduction, qui sont presque inexistantes, d'organiser des formations au profit des personnels associatifs et plus largement des intervenants policiers et judiciaires, formations qui, aujourd'hui, semblent assez rares¹⁶ selon les informations recueillies par la mission¹⁷.

¹⁶ Elles ne sont que de quelques heures dans les enseignements des écoles, lorsqu'elles existent.

¹⁷ A titre illustratif, la mission a examiné les conditions des prostituées, souvent d'origine étrangère, sans-papiers et ne parlant pas le français. Les aider nécessite des approches prenant en compte les spécificités de leur situation. Ainsi, selon une enquête réalisée par Médecins du Monde, 86% de ces « travailleuses du sexe » chinoises à Paris seraient victimes de violences, et 21 % d'entre elles seulement accepteraient de porter plainte¹⁷. Leur accompagnement sur le plan juridique, mais surtout psychologique, exige de pouvoir les aider à surmonter leurs peurs et de ne pas juger leurs conduites. Or la force de préjugés concernant ces personnes est telle qu'elle peut susciter de la part des intervenants associatifs, policiers, voire judiciaires, des attitudes inadaptées conduisant les intéressées à renoncer à toute demande d'aide. Mais encore faut-il pouvoir communiquer avec elles dans leur langue. Le manque de traducteurs fiables¹⁷ est à cet égard un sérieux handicap. De plus, le refus opposé par certains psychologues à toute prise en charge en présence d'un traducteur, arguant de raisons professionnelles, a pour conséquence de laisser sans soutien ces personnes en graves difficultés. Enfin, si des associations spécialisées dans la prise en charge de ces victimes existent à Paris, Lyon, Marseille, ce n'est pas le cas dans la plupart des villes françaises moins importantes.

➤ ***Les financements des associations sont incertains, au risque de les contraindre à se séparer parfois de professionnels compétents***

La fragilité financière dans laquelle se trouvent parfois les associations (voir infra) peut les contraindre à se séparer d'une partie de leur personnel, alors même que leurs activités ne diminuent pas. Il s'en suivrait, selon les témoignages recueillis par la mission auprès des associations, un *turn-over* des personnels qui n'est pas très propice au développement de compétences et de qualifications professionnelles solides. Mais il est vrai que des regroupements leur permettraient de faire face plus aisément à ces situations.

➤ ***Il existe des disparités importantes et non justifiées dans les moyens financiers mobilisés en faveur de l'aide aux victimes selon les régions***

L'enquête auprès des associations conduite par la mission et exploitée par le SGMAP sur le montant moyen des financements consacrés aux associations d'aide aux victimes, en fonction du nombre de personnes prises en charge, montre en 2016 des écarts par victime allant du simple au triple (245€ en Auvergne-Rhône-Alpes et 73€ en Île-de-France), avec une moyenne de 130€. Aucune corrélation n'existe entre la part des subventions réparties par l'Etat dans chaque région et le nombre de victimes reçues. On peut craindre que de telles différences de moyens mobilisés aient des conséquences sur les suivis et accompagnements de victimes mis en œuvre.

➤ ***Il n'existe pas de référentiels sur les bonnes pratiques en matière de suivi et d'accompagnement des victimes***

La prise de contact avec une victime, son accueil, son orientation vers un soutien psychologique, les moyens de faciliter sa résilience, de la conseiller dans ses démarches en vue d'une indemnisation, sont des exemples en matière de suivi et d'accompagnement où les pratiques sont différentes selon les associations et les organismes chargées d'aider les victimes. La mission a pu le constater en auditionnant les acteurs de l'aide aux victimes.

Ces différences expliquent certaines insatisfactions exprimées par les victimes rencontrées. Dans bien des cas il serait utile de pouvoir se référer à des pratiques recommandées, faisant l'objet d'un consensus. En l'absence de telles recommandations, chaque acteur de l'aide aux victimes fixe sa conduite en fonction de ses propres appréciations et de son expérience, parfois limitée, dans le domaine notamment des victimes d'attentats.

Une enquête qualitative¹⁸ auprès de victimes sur leur prise en charge, réalisée par BVA à la demande du SGMAP fin 2016, montre la difficulté rencontrée pour identifier les bonnes pratiques aux différentes étapes du suivi et de l'accompagnement des victimes.

1.5 Des financements dispersés, d'origines multiples

L'attribution des subventions publiques n'est satisfaisante ni du point de vue des financeurs et notamment des services déconcentrés de l'Etat, qui n'ont qu'une vue parcellaire des actions financées et des montants en question, ni des associations, qui doivent sans cesse aller à la recherche de subventions, faire face à des évolutions erratiques de celles-ci et financer par des ressources annuelles des dépenses pérennes, notamment des salaires. Plusieurs rapports ces dernières années ont traité de ce sujet (voir en annexe).

¹⁸ Voir le détail de cette enquête sur le site du SGMAP.

De manière en partie caricaturale, l'enjeu est de passer d'une situation où les associations adaptent leurs activités aux différentes subventions qu'elles pourront obtenir à une démarche inverse, où les pouvoirs publics, et notamment l'Etat, définit la mission de service public à exercer et déterminent en conséquence le niveau des subventions et leurs complémentarités.

1.5.1 Les associations d'aide aux victimes rencontrent des difficultés financières plus ou moins importantes pour bien remplir leurs missions

C'est surtout le cas pour les associations locales conventionnées par les cours d'appel.

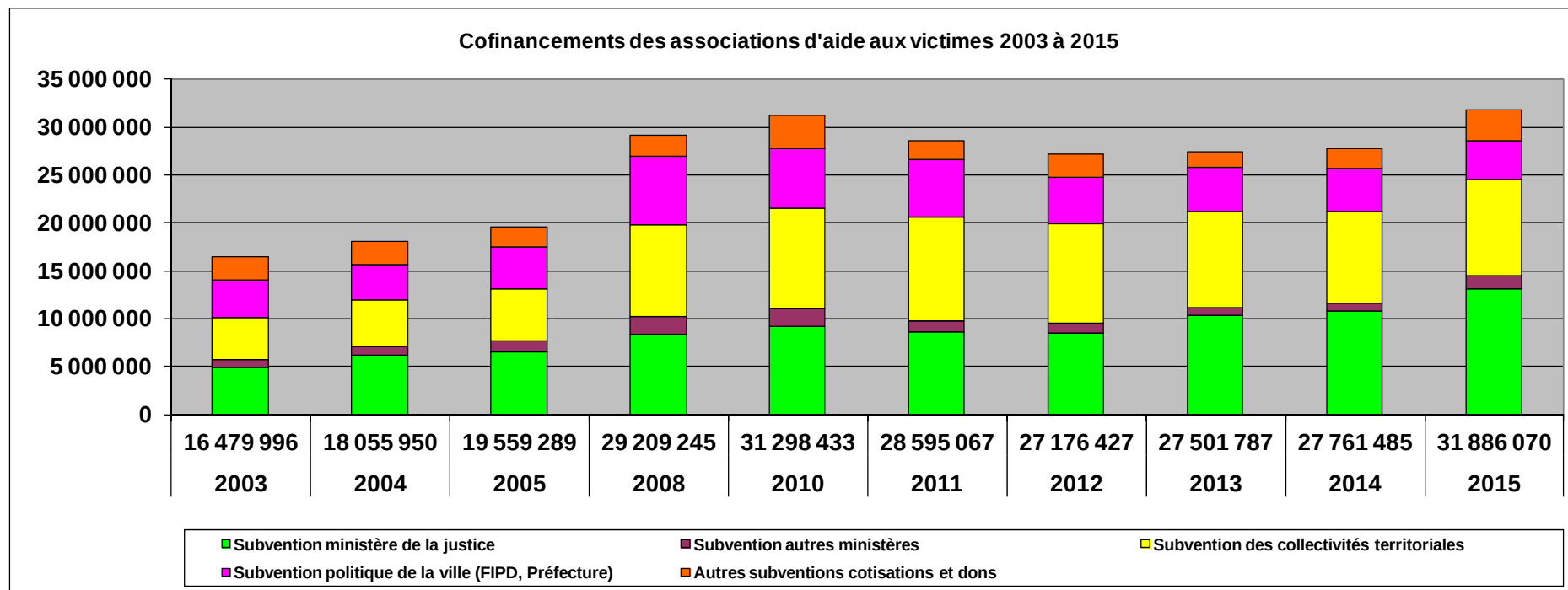
➤ ***Le cofinancement dans le temps des associations locales d'aide aux victimes connaît, globalement et par financeur, des évolutions erratiques***

Au total, les financements alloués aux associations d'aide aux victimes ont augmenté entre 2003 et 2010 (+ 90 %). Ils ont diminué entre 2010 et 2011 (- 8,6 %) pour à peu près se stabiliser jusqu'en 2014. Ils ont à nouveau augmenté à partir de 2015 (plus 14,86 % entre 2014 et 2015). Les tableaux ci-dessous montrent les variations des subventions accordées selon les financeurs, sur la période 2003-2015.

Tableau 1 : Cofinancement des associations d'aide aux victimes conventionnées par les cours d'appel (évolution de 2003 à 2015)

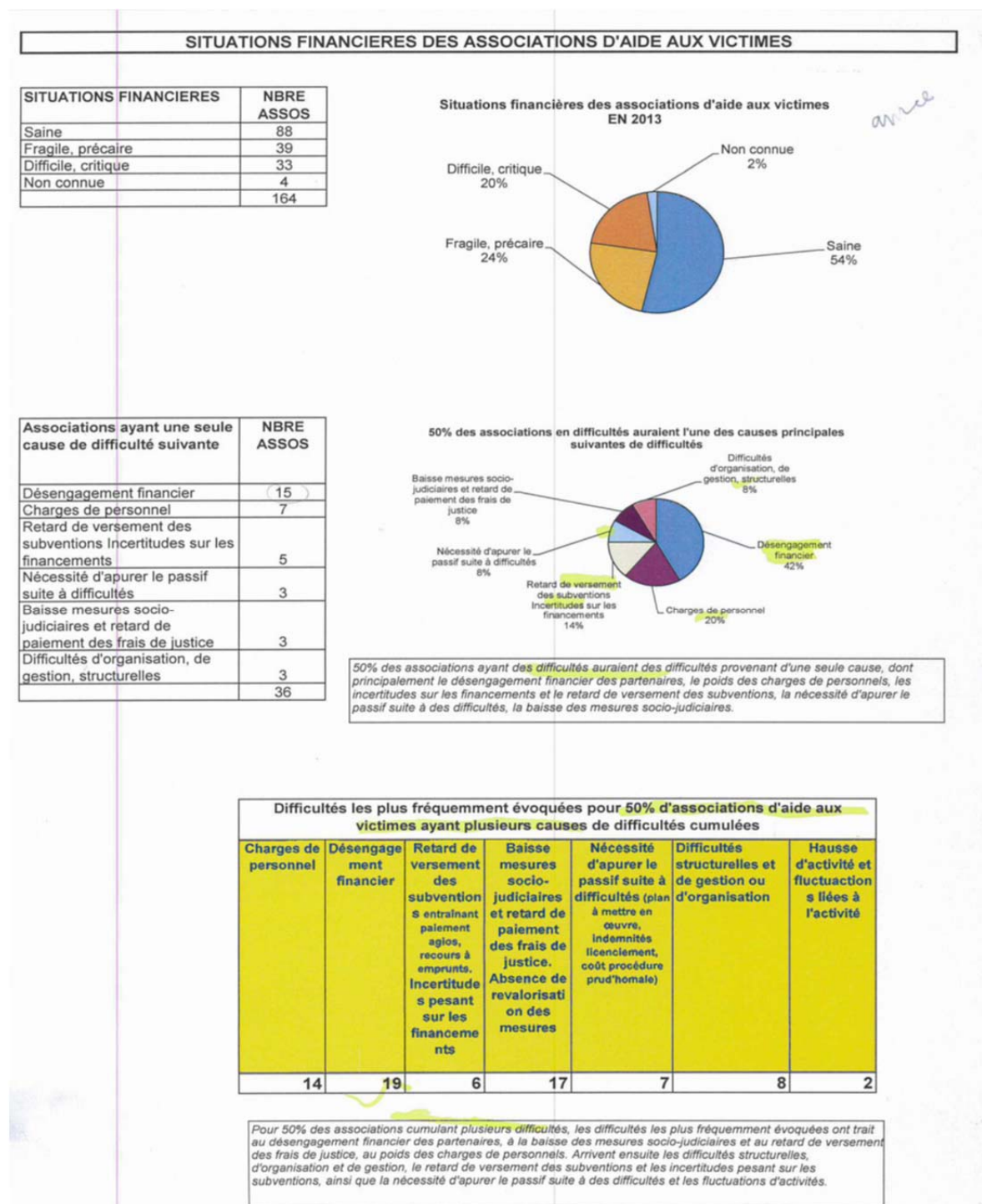
ANNEES ET EVOLUTION	COFINANCEMENT DES ASSOCIATIONS D'AIDE AUX VICTIMES										
	Total subventions	Subvention ministère de la justice	Subvention autres ministères	Subvention des collectivités territoriales	Subvention politique de la ville (FIPD, Préfecture)	Autres subventions cotisations et dons	TAUX cofinancement ministère de la justice	Taux cofinancement autres ministères	Taux cofinancement collectivités territoriales	Taux cofinancement politique de la ville	Autres subventions cotisations et dons
2003	16 479 996	4 992 060	718 959	4 398 818	4 001 591	2 368 568	30 %	4 %	27 %	24 %	14 %
2004	18 055 950	6 218 366	944 650	4 813 772	3 691 872	2 387 290	34 %	5 %	27 %	20 %	13 %
2005	19 559 289	6 535 820	1 171 027	5 458 437	4 351 191	2 042 814	33 %	6 %	28 %	22 %	10 %
2008	29 209 245	8 414 261	1 885 678	9 486 535	7 154 349	2 268 421	29 %	6 %	32 %	24 %	8 %
2010	31 298 433	9 182 847	1 874 482	10 481 168	6 246 239	3 513 697	29 %	6 %	33 %	20 %	11 %
2011	28 595 067	8 597 319	1 242 489	10 799 540	5 972 033	1 983 686	30 %	4 %	38 %	21 %	7 %
2012	27 176 427	8 518 202	1 022 758	10 409 036	4 857 382	2 369 049	31 %	4 %	38 %	18 %	9 %
2013	27 501 787	10 343 898	882 210	9 959 896	4 676 423	1 639 360	38 %	3 %	36 %	17 %	6 %
2014	27 761 485	10 793 595	879 030	9 591 845	4 397 201	2 099 814	39 %	3 %	35 %	16 %	8 %
2015	31 886 070	13 131 205	1 417 042	9 972 810	4 027 615	3 337 398	41 %	4 %	31 %	13 %	10 %
Evolution 2015/2014	14,86 %	21,66 %	61,21 %	3,97 %	-8,41 %	58,94 %					
Evolution 2014/2010	-11,30 %	17,54 %	-53,11 %	-8,48 %	-29,60 %	-40,24 %					

Source : SADJAV, pour la mission. Nota bene : certaines associations en question peuvent être « multicartes » et notamment exercer des activités pré ou post sentencielles financées sur frais de justice ou des crédits de l'administration pénitentiaire.



Source : SADJAV, pour la mission. Nota bene : certaines associations en question peuvent être « multicartes » et notamment exercer des activités pré ou post sententielles financées sur frais de justice ou des crédits de l'administration pénitentiaire.

- **En conséquence, la situation financière de ces associations est fragile pour un peu moins de la moitié d'entre-elles**



Source : Ministère de la justice : SADJAV

Quelques associations ont été confrontées à de graves difficultés financières et ont dû se restructurer et licencier du personnel. L'étude réalisée par le SADJAV à la demande de la mission montre que les raisons en sont variables, souvent liées à un manque de réactivité des responsables de l'association face à des subventions en baisse ou inférieures à celles espérées. Les magistrats délégués à la vie associative et à l'accès aux droits (MDPAAD) dans chaque cour d'appel sont

chargés de les accompagner, soit en accordant une subvention exceptionnelle, soit en examinant avec elles des postes de dépense ou des activités¹⁹ à réduire.

Face à l'accroissement continu des besoins, l'augmentation de la subvention du ministère de la justice ne suffit pas à compenser la baisse ou la stagnation des subventions des autres ministères, de celles au titre de la politique de la ville²⁰ ou du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), de celle des collectivités territoriales et du poste « autres subventions, cotisations et dons ». Ce constat doit bien sûr être nuancé par cour d'appel et même par association.

Il est difficile de voir dans ces évolutions, parfois en sens inverse entre financeurs, des choix conscients. L'absence de concertation entre financeurs est sans doute une des causes de ces évolutions contrastées.

Le caractère erratique des subventions, même si des compensations entre elles ont parfois lieu, rend difficile une réelle programmation dans la durée des actions, de même que le financement d'emplois en contrats à durée indéterminée (CDI). A titre d'exemple, une association d'aide aux victimes rencontrée par la mission²¹ a connu les évolutions suivantes de ses ressources :

Tableau 2 : Evolution des ressources de l'association X de 2010 à 2016

Origine de la subvention	2010	2013	2016
Conseil départemental	55 000€	0	0
Conseil régional	53 000€	0	53 000€
Métropole	88 000€	0	22 000€
Ministère justice	110 000€	75 000€	162 000€
Etat/FIPD	50 000€	0	7 000€
TOTAL	356 000€	75 000€	252 000€

Source : Données transmises par l'association à la mission

➤ **Au-delà des montants de subvention, les délais de versement sont parfois très longs**

Les exemples examinés par la mission lors de ses déplacements montrent qu'il est fréquent qu'une demande de subvention, à l'Etat ou à une collectivité territoriale, effectuée en milieu d'une année n n'obtienne une réponse – souvent très sensiblement inférieure à la demande – seulement en début de l'année N+1 et des versements en seconde partie de l'année N+1. Or ces subventions servent à payer des charges récurrentes et des salaires. Certes, les procédures d'examen des dossiers peuvent être longues et les calendriers de décision sont liés à ceux du vote des budgets par les collectivités territoriales; en outre, il est souvent demandé un compte-rendu d'exécution de l'année N-1 pour une subvention au titre de l'année N, ce qui suppose la tenue de l'assemblée générale, en cours de 1^{er} semestre ; enfin le temps d'instruction sur cette base, puis le versement en acomptes et solde, contribuent à ce rallongement des délais. En régime de croisière, et à activité et financement stable, ce sont de fait les subventions au titre de l'année n qui financent les actions de l'année N+1. Ce système présente deux points de fragilité : d'une part, en cas d'accroissement inopiné de l'activité, seule l'attribution réactive d'une subvention exceptionnelle complémentaire rend le système

¹⁹ Par exemple, certaines associations tiennent des permanences multiples avec peu de visiteurs.

²⁰ Si globalement les crédits du FIPD augmentent, et notamment sur 2017 (102 M€ contre 69,4 M€ en 2016), les 2/3 sont désormais consacrés à la lutte contre la radicalisation et la sécurisation de sites sensibles, au détriment des crédits consacrés à la prévention de la délinquance et notamment à la prévention des violences intrafamiliales et de l'aide aux victimes.

²¹ Association Montjoye, basée à Nice (secteur service aide aux victimes).

viable ; d'autre part, il présente une absence de visibilité, faute d'engagement pluriannuel du financeur, sur le maintien ou non du même niveau de subvention.

➤ ***Ces difficultés n'ont pas, pour autant, empêché les associations de se développer et de se professionnaliser***

A la demande des pouvoirs publics, les associations d'aide aux victimes ont dû se professionnaliser et accroître leurs efforts de recrutement, tant pour avoir des agents mieux formés et spécialisés (juristes, psychologues, accueillants...) et en plus grand nombre, qu'au regard d'attentes nouvelles (meilleure prise en charge des femmes victimes de violence, par exemple).

Ainsi, il apparaît que ces associations ont accru leurs effectifs d'une centaine d'ETPT en 2016. Ces recrutements importants n'ont certes pu avoir lieu que parce que la santé financière de ces associations le permettait, mais ils sont une source de fragilisation supplémentaire au regard des incertitudes sur l'évolution des budgets des divers financeurs.

➤ ***Ces associations ont recours à de nombreux financeurs, pour des subventions parfois de très faibles montants***

Les associations nationales et *a fortiori*, les associations locales d'aide aux victimes relèvent d'une multitude de financeurs, du fait soit de la diversité de leurs activités, donnant lieu à des financements fléchés – du type de celles venant du FIPD pour les violences faites aux femmes et assistants sociaux en commissariat) – et à la multiplication des appels à projets centraux, soit de leur souhait d'équilibrer leur budget en sollicitant tous les financeurs potentiels.

Au-delà des grandes tendances nationales précédemment évoquées, chaque association est soumise à des décisions annuelles souvent imprévisibles quant au versement de subventions. Or pour des budgets déjà tendus, le retrait même partiel d'un financeur peut être une source considérable de fragilisation. La mission l'a vérifié au niveau des subventions des collectivités territoriales. Cette situation a encouragé les associations à diversifier au maximum le nombre de co-financeurs pour limiter les conséquences d'un désengagement mais cette approche provoque d'autres sources de fragilité.

Les quelques exemples suivants en sont l'illustration :

- Selon la synthèse du centre national d'information et de documentation des femmes et des familles (CNIDFF) relative au financement des actions « violences »²² sont intervenus sur une ou deux de ces années le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE), le ministère des affaires sociales, de la santé et du droit des femmes, celui du travail, de l'intérieur, de la justice, de la ville, notamment (soit plus de 20 lignes budgétaires), les conseils régionaux, départementaux, les communes et intercommunalités (avec près de 30 lignes différentes), le mécénat, la caisse d'allocation familiale (CAF), la mutualité sociale agricole (MSA), la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), les emplois aidés, le fonds social européen (FSE), de la réserve parlementaire, des dons, des aides en nature ... Certes, chaque CDIFF ne bénéficie pas chaque année de toutes ces aides, mais certaines associations doivent *in fine* monter une vingtaine de dossiers ;
- Le ministère des affaires étrangères subventionne pour sa part trois associations²³ afin de disposer d'interlocuteurs réguliers en cas d'événements survenus à l'étranger. Ces subventions sont examinées par un comité de subventions *ad hoc* ;
- Le tableau de financement de l'association SAVIM²⁴ fait apparaître une quinzaine de financeurs publics, qui alimentent près de 40 lignes budgétaires²⁵ ;

²² Source : annexe financière des CIDFF 2014 /2015.

²³ Une association d'aide aux victimes : l'INAVEM ; et deux associations de victimes : l'AFVT et la FENVAC.

- Le conseil régional d'Ile-de-France, dans sa décision d'octobre 2016 d'affectation des subventions au titre de 2016 pour les associations d'aide aux victimes, a attribué un nombre non négligeable de faibles subventions comprises entre 1 500 € et 5 000 € (avec obligation en contrepartie de recruter un stagiaire pour environ deux mois). Les subventions des communes et intercommunalités portent souvent aussi sur des montants très faibles et ne visent qu'à indemniser quelques heures de permanences.

Face au risque de désengagement de financeurs, les associations ont tendance à chercher à en augmenter le nombre et à les diversifier. Cette approche présente des avantages apparents dont, à court terme, de mutualisation des risques. Elle présente l'inconvénient de multiplier aussi les dépenses à engager en contrepartie, de complexifier la gestion et finalement de multiplier les incertitudes.

➤ ***Les fédérations nationales d'aide aux victimes ou de victimes sont globalement en meilleure santé financière***

Ces associations ont une visibilité nationale leur permettant d'obtenir des aides en cas de difficulté ou d'accroissement de l'activité mais ont aussi une capacité plus grande à mutualiser leurs dépenses et recettes, tout en ayant un niveau de professionnalisation satisfaisant de leur gestion.

Entre 2015 et 2016, ces fédérations nationales ont connu un excédent qui a progressé globalement de 1,63 %, un fond de roulement de 35,42 %, une trésorerie nette de 25,58 % (voir en annexe le tableau détaillé de ces évolutions).

1.5.2 Des insatisfactions du côté des financeurs publics

Le niveau et l'effet de levier des subventions publiques aux associations d'aide aux victimes restent mal appréhendés par les financeurs publics, qui n'ont chacun qu'une vue parcellaire de la situation de l'association lorsqu'ils décident de l'attribution d'une subvention. L'éclatement du nombre de financeurs sur un grand nombre d'actions, avec des financements croisés, rend difficile une évaluation de l'usage de la subvention par chacun des financeurs.

➤ ***Des outils de suivi et d'évaluation existent mais sont trop peu utilisés***

L'Etat n'est pas en mesure d'objectiver les subventions attribuées, alors qu'il pourrait en avoir les moyens, les données demandées aux associations d'aide aux victimes ou de victimes étant en effet riches d'informations. Ainsi, le document CERFA n°12156-03 constituant le dossier de demande de subvention est commun à l'Etat et aux diverses collectivités territoriales. Il détaille notamment :

- l'activité de l'association ;
- le budget prévisionnel, avec un détail fin des subventions par origine ;
- une description de chaque action menée, des coûts complets et des ressources associés, permettant d'affecter les subventions à l'action correspondante si tel est le cas ;
- un compte rendu qualitatif et aussi financier des actions réalisées.

²⁴ Une association d'aide aux victimes, rencontrée par la mission et dont le tableau de financement est représentatif de la situation de beaucoup de ces associations. Cf. en annexe.

²⁵ Ces financements en tuyaux d'orgues traduisent la demande de plusieurs financeurs d'assurer une diversité d'actions à mener et de lieux pour les mener. Mais le croisement de ces objectifs nuit à une bonne vision d'ensemble. Ainsi, pour cette seule association, la « prévention des violences intra familiales en zone gendarmerie » y relève en 2016 du ministère de la justice (3 000 €), de la politique de la ville -FIPD (20 000 €), de Toulouse Métropole (8 975 €), du conseil départemental (2 000 €), du CLSPD -SICOVAL (2 500 €), du Droit des femmes et égalité (3 000 €). Sa « permanence au commissariat central » est cofinancée par le ministère de la justice (15 360 €), le FIPD (16 000 €), la ville de Toulouse (12 170 €). Les permanences dans certains quartiers de cette ville ou dans les diverses maisons de la justice et du droit y font aussi l'objet de plusieurs cofinancements. Sur ces 38 lignes budgétaires alimentées, 21 ne dépassent pas les 10 000 € de subvention.

➤ ***Un rôle pivot accordé aux magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit***

Dans chaque Cour d'appel, un magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD) est chargé d'exploiter et valoriser ces données. Il est désigné²⁶ par une décision informelle des chefs de cour d'appel pour être l'interlocuteur naturel du secteur associatif relevant du champ de compétence du ministère de la justice.

Ces MDPAAD ont un rôle de veille sur le plan financier, d'accompagnement méthodologique pour les actions nouvelles et de synthèse de l'action menée au sein du ressort de la cour d'appel. Ils doivent animer et coordonner la politique des associations relevant notamment des subventions au titre de l'aide aux victimes et, à cette fin, assurent la liaison entre les présidents de ces associations et le SADJAV. Pour cela, ils doivent examiner les bilans budgétaires et d'activité des associations, procéder à une étude approfondie de leurs demandes de subvention, élaborer une synthèse de l'activité de chaque association en mettant en évidence des indicateurs de performance pour les bureaux (BAV)²⁷ et des indicateurs de suivi qualitatifs. Ces synthèses sont ensuite transmises au niveau ministériel pour analyse²⁸.

Le SADJAV a réuni l'ensemble des MDPAAD le 23 juin 2016 pour une journée d'étude. Le compte-rendu de cette journée fait apparaître une extrême hétérogénéité de l'action de ces MDPAAD :

- les MDPAAD consacrent en moyenne l'équivalent de 0,2 ETPT (0,14 en 2013) à cette fonction, avec de très grands écarts (de 0,02 à 0,8) ;
- L'examen des outils de suivi des associations par les divers MDPAAD montre une très grande inégalité dans la qualité du suivi des associations, au détriment de la recherche de la meilleure adéquation entre moyens octroyés et les objectifs fixés ainsi que de la capacité à évaluer *ex post* l'usage des subventions.

Il apparaît donc que l'Etat dispose des moyens techniques d'animer et d'évaluer les associations d'aide aux victimes, en optimisant les subventions de l'Etat, d'abord celles en provenance du ministère de la justice mais aussi celles d'autres ministères (FIPD, etc.). Au-delà, les MDPAAD disposent des outils pour tenter une coordination des divers financeurs publics dont ceux des collectivités territoriales.

Faute de temps et souvent de moyens, cet exercice est jugé non prioritaire et l'objectif « *d'améliorer la performance de l'action publique porté par le tissu associatif dans l'intérêt des victimes* »²⁹ n'est pas réellement atteint. C'est au demeurant pour cela que la lettre de mission inter-inspections demande « *des pistes de rationalisation (porte d'entrée unique pour les demandes de subvention, partage des données financières, etc.) au regard de l'utilisation qui est faite de ces financements et donc de l'utilité, l'efficacité, l'efficience et la cohérence des actions conduites par ces associations* » mais aussi « *la mise en place d'outils de pilotage, d'évaluation et de contrôles clarifiés* ».

➤ ***Cette absence de suivi est préjudiciable au pilotage d'une politique publique***

Les principaux inconvénients suivants peuvent être relevés :

- absence de vue d'ensemble par les financeurs sur l'action des associations qu'ils financent, avant d'octroyer une subvention ;
- risque que les financeurs soient mal positionnés (des financeurs étant de fait obligés d'accroître leurs subventions pour compenser la baisse d'autres sans concertation) ;

²⁶ Circulaire du 13 juillet 1998.

²⁷ Installés dans les tribunaux de grande instance (TGI).

²⁸ Source : guide pratique pour les MDPAAD, source SADJAV, 2016

²⁹ Source : comité d'évaluation de la politique publique d'aide aux victimes, sous la présidence de M^{me} Méadel, séance du 17 novembre 2016.

- difficulté pour chaque financeur de vérifier l'adéquation entre les actions réalisées et les financements accordés, et d'évaluer l'activité des associations.

En définitive, la définition d'une nécessaire couverture qualitative et quantitative du territoire, en partenariat entre ces associations d'aide aux victimes et les pouvoirs publics, passe au contraire par une mise en cohérence préalable des financements publics mobilisables (cf. partie 3).

2 UN DISPOSITIF D'AIDES DIRECTES AUX VICTIMES DE TERRORISME RELATIVEMENT COMPLET, MAIS DONT LES PRINCIPES ET LA COORDINATION SONT A MIEUX DEFINIR

La mission a porté son attention sur les interventions non financières³⁰ qui pouvaient être mises en place en première intention. Elle a interrogé les organismes qui pouvaient être à même d'apporter aux victimes une aide directe ou immédiate, au-delà de l'urgence, afin d'en examiner la solidité et la cohérence. Des aides différentes sont mobilisées, dans leur nature comme dans leur montant, liées au type d'accident et à la situation individuelle des victimes.

Ce dispositif est adossé au droit commun des prestations notamment sociales, qui sont généralement accélérées.

2.1 Les dispositifs d'avances pour faire face aux besoins immédiats des victimes

Les organismes publics ou privés ont développé des systèmes d'avance qui permettent de faire face aux besoins immédiats des victimes, qu'il s'agisse de couvrir les frais d'obsèques, de déplacements des ayants-droits des victimes et d'assistance immédiate à certaines personnes impliquées. Ces avances sont mobilisables dans des conditions différentes selon la nature des événements. Ainsi, les victimes de terrorisme disposent d'un dispositif adossé sur le FGTI qui va couvrir les frais d'obsèques, tandis que l'ONAC va mobiliser à bref délai ses délégations départementales.

➤ *Les aides apportées par l'ONAC aux victimes du terrorisme*

Selon la direction de l'office, la mise en place des comités locaux de suivi des victimes du terrorisme doit permettre aux services départementaux de se rapprocher des associations de victimes. Le montant des aides individuelles sur l'ensemble des départements n'est pas très important : 30 000 € en 2016 (12 390 € en 2015). Il s'agit d'une aide subsidiaire à celle du FGTI. Le nombre de bénéficiaires des aides se situerait entre 500 et 1 000 personnes au total.

Un courrier est adressé à toutes les victimes ressortissantes de la compétence de l'office mais, selon les informations fournies à la mission, nombre des destinataires n'en tiennent pas compte, en raison notamment de la qualité apparente de l'expéditeur ("Les anciens combattants").

S'agissant des pupilles de la Nation, l'office a procédé en 2016 à 133 adoptions dont 93 sont des ayants droits de victimes d'attentats. Il y en avait eu trois, pour 2015 soit 6 % de l'ensemble des pupilles reconnus.

➤ *Les sociétés d'assurance et les mutuelles*

Les sociétés d'assurance et les mutuelles jouent un rôle déterminant dans le versement rapide de provisions. Si le secteur ne souhaite pas de définition trop contraignante de l'accident collectif qui

³⁰ Ces dernières relevant des indemnisations versées par les fonds de garantie.

serait un frein à la réactivité des assureurs, il fait valoir sa capacité à mettre en œuvre, dans des délais brefs, des réponses, indemnitaires ou matérielles, adaptées aux besoins des victimes.

Lors de son audition par la mission, la Fédération Française de l'Assurance (FFA) a insisté sur la pertinence de la procédure dite du « *règlement pour le compte de qui il appartiendra* » qui permet un partage de la gestion de l'indemnisation : un seul assureur est désigné pour régler aux victimes les provisions et il se retournera plus tard vers les autres assureurs une fois que les responsabilités auront été clairement identifiées.

Ce type de dispositif d'aide immédiate, fort de l'expérience de quelques dizaines d'événements collectifs de tout type et de toute nature, n'a cependant pas été formalisé. Il est un mélange de différentes actions telles que le versement à bref délai de provisions, l'organisation des processus d'expertises,³¹ le développement de prestations de services dans le domaine de l'aide aux personnes (aides à domicile, transports, etc.).

Enfin, le secteur de l'assurance a complété ces mécanismes par un recours accru aux solutions dites « assistancielles » qui figurent dans un grand nombre de contrats d'assurance de responsabilité civile. Une réflexion est en cours sur une évolution des assurances de responsabilité individuelle qui pourrait conduire les adhérents de la FFA à revoir leurs offres de services par un développement accru des prestations en nature (aides à domicile, accompagnements psychologiques, etc.), piste suivie déjà par certains d'entre eux.

► **Les dispositifs d'avance dans les accidents collectifs de transport**

Ces dispositifs d'avances varient selon les secteurs. La prise en charge de l'aide immédiate des victimes d'accidents dans les transports aériens ou de leurs ayants droit est encadrée par des conventions et règlements internationaux applicables à l'aviation civile³². S'y ajoute une réglementation propre à l'Union européenne, obligeant à la mise en place à l'échelon national d'un plan d'urgence en cas d'accident d'aviation civile³³. Un tel plan doit couvrir également l'assistance aux victimes de l'aviation civile et de leurs familles³⁴.

³¹ Prévue par l'article L112-1 du code des assurances qui stipule (al.2 et 3) : « L'assurance peut aussi être contractée pour le compte de qui il appartiendra. La clause vaut, tant comme assurance au profit du souscripteur du contrat que comme stipulation pour autrui au profit du bénéficiaire connu ou éventuel de ladite clause.

Le souscripteur d'une assurance contractée pour le compte de qui il appartiendra est seul tenu au paiement de la prime envers l'assureur ; les exceptions que l'assureur pourrait lui opposer sont également opposables au bénéficiaire du contrat, quel qu'il soit.

³² Dès 1998, l'assemblée de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a adopté une résolution stipulant que l'Etat du lieu d'occurrence doit répondre aux besoins les plus critiques des personnes victimes d'un accident d'aviation civile et que l'exploitant de l'aéronef est le mieux placé pour prêter assistance immédiatement après l'accident. Au cours de la décennie 2000, différents textes émanant de cette organisation sont venus apporter des orientations sur le type d'assistance qui peut être apporté et sur les moyens disponibles pour fournir cette aide. Actuellement ces orientations sont formalisées dans un manuel sur l'assistance aux victimes d'accidents d'aviation et leurs proches.

³³ Règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile, *et notamment l'article 21 sur l'assistance aux victimes d'accidents aériens et à leurs proches*.

³⁴ La compagnie Air France, à la suite de l'accident du vol Rio-Paris est allée au-delà. La prise en charge des premières dépenses (déplacement, hébergement, restauration) s'est effectuée selon le dispositif prévu par la convention de Montréal (Droits de tirages spéciaux –DTS). S'y est ajoutée la désignation d'un ambassadeur chargé de gérer les questions d'état civil, en raison de problèmes spécifiques sur ce vol (30 nationalités présentes à bord) notamment la déclaration de décès – (AF établit une déclaration de présence à bord).

Dans la semaine qui suit l'accident, est activé un réseau de correspondant locaux qui sont suivis par la cellule de crise. En France les contacts se font directement avec la direction juridique d'Air France (notamment la relation avec les assureurs) qui a un mandat exclusif de discussion des aspects indemnitaires.

La cellule créée pour gérer les suites du vol Rio-Paris a mis en place un bulletin d'information, un site internet dédié aux familles en quatre langues, accessible par un mot de passe (toujours actif). Elle a suscité la création d'associations de victimes pour avoir des interlocuteurs : France, Brésil, Allemagne, Italie. A l'étranger elles sont en contact avec le

Ce dispositif a inspiré, sur une base purement volontaire, la prise en charge des victimes d'accidents ferroviaires par la SNCF à la suite de l'accident de Brétigny-sur-Orge. En première intention, une phase dite « Urgence accident », d'une durée de 48 heures, permet aux proches d'avoir un contact rapide avec des parties prenantes à la gestion de crise. L'entreprise s'est heurtée à des difficultés pour apporter une information sur l'identité des victimes. Il a été fait appel à des volontaires de l'entreprise pour devenir des opérateurs téléphoniques, pour recueillir les bagages, accueillir les personnes, etc. En parallèle, un pôle de soutien psychologique a été mobilisé. Il était présent dès les premières heures. Il comprenait des psychologues salariés de la SNCF, formés à ce type de prise en charge. Très rapidement, il a été fait appel à l'INAVEM qui dispose des expertises que la SNCF n'a pas, notamment par les relais avec leurs associations sur place. Depuis lors, toutes ces procédures ont été formalisées dans des manuels détaillés, comportant la définition des missions dévolues à chaque intervenant.

Du côté de la RATP, le dispositif d'accompagnement et de suivi mis en place de longue date (1998) est très structuré. L'entreprise dispose au sein de sa direction générale d'une délégation aux victimes qui travaille en relation étroite avec la direction des affaires juridiques pour la prise en charge du volet indemnitaire si la responsabilité de la RATP est en cause. La stratégie vise à développer rapidement un visage empathique de l'entreprise. Pour sa mise en œuvre, un contrat a été signé avec un « assistant », Europ' Assistance. En outre, une convention partenariale a été signée avec la FENVAC depuis trois ans. La RATP a signé une convention avec le centre d'information de la préfecture de police qui autorise une liaison avec le logiciel Sinus³⁵.

Au total, sous l'égide du secrétaire général à l'aide aux victimes, il conviendrait de réunir les entreprises concernées par les risques d'accidents collectifs pour généraliser leurs bonnes pratiques, prenant en compte les spécificités de situations différentes, et échanger sur les difficultés rencontrées.

2.2 Un recours aux prestations de droit commun, en général accéléré pour les victimes d'attentats

Les Caisses d'allocations familiales (CAF) et les maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH) apportent aux victimes des aides et accompagnements dans le cadre du droit commun.

➤ *Les CAF ont accéléré les processus d'examen des dossiers des victimes d'attentats terroristes*

Les CAF développent des offres de services de droit commun auprès des familles touchées par le décès d'un enfant et/ou d'un conjoint-parent. Elles peuvent aussi apporter une aide à domicile aux familles touchées par le décès ou la maladie d'un parent³⁶. Ces offres de services s'adressent à l'ensemble des familles, dès lors qu'elles remplissent les conditions définies par la réglementation pour bénéficier de tels aides et accompagnements, en lien avec des problématiques précises (parentalité, insertion sociale et professionnelle, logement). Elles ne s'adressent pas particulièrement aux personnes victimes.

La caisse nationale n'a pas estimé nécessaire de constituer une offre de services fléchée en direction des victimes, quel que soit le fait générateur. A la suite des attentats de Paris du 13 novembre 2015, 25 CAF ont apporté des aides et accompagnements à des personnes victimes (personnes ayant un

correspondant local (une trentaine dans le monde). La cellule s'occupe encore de la création de stèles, de l'organisation des cérémonies (avec financement et prise en charge du transport voire de l'hébergement).

³⁵ Système d'information numérique standardisé, destiné au décompte des victimes.

³⁶ Voir en annexe les offres de services détaillées.

membre de sa famille décédé : enfants, parents, tiers recueillant). Chaque organisme a été destinataire de la liste unique des victimes (LUV) et a adressé au comité de suivi la liste des familles ayant bénéficié de ses interventions. Les CAF sont proactives : dès réception de la LUV, elles contactent les familles en leur adressant un courrier pour se mettre à leur disposition, afin dans un premier temps d'évaluer leurs besoins et de déterminer les aides et accompagnements dont elles peuvent bénéficier. Elles ont reçu pour instruction de leur caisse nationale de traiter en priorité les situations des personnes victimes d'attentat. Dans chaque CAF, un référent est désigné pour suivre ces situations. La caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ne joue pas, en règle générale, un grand rôle en la matière, au-delà des prestations légales.

Les caisses travaillent avec des associations qui accompagnent les familles sur la question du deuil, avec des associations d'aide à domicile ou avec celles dont les activités créent du lien social. Le cas échéant, les personnes victimes peuvent être bénéficiaires d'aides financières individuelles mais, s'agissant des victimes d'attentats, les CAF ont peu mobilisé d'aides financières, notamment parce que le FGTI a pris en charge les frais d'obsèques.

La CNAF regrette le manque, d'une part de chef de file coordinateur entre les acteurs au niveau local, et d'autre part d'un fichier de coordination de l'intervention sociale, à l'exception de Paris, qui en tient un sous l'égide du conseil départemental. Un tel dispositif mériterait d'être réétudié car il permettrait de connaître les aides diverses dont bénéficie une personne.

➤ ***Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ont traité plus rapidement les demandes faites à la suite d'attentats terroristes***

Comme pour les CAF, les MDPH apportent des aides aux personnes victimes dans le cadre du droit commun : allocation adulte handicapé (AAH), reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), prestation compensatrice du handicap (PCH), autorisation de stationnement. Il n'y a donc pas d'aide ou d'accompagnement orienté spécifiquement sur les victimes. Cependant, la MDPH, comme la CAF, a la possibilité de mettre en œuvre une procédure d'examen rapide des situations de victimes. Cela relève d'une décision de gestion interne, qui n'est pas soumise à la validation de la commission exécutive. Cela a été le cas à la MDPH de Paris à la suite des attentats survenus le 13 novembre 2015. Cette procédure de traitement accéléré a concerné 22 personnes.

➤ ***L'accès aux soins est facilité par des prises en charge à 100 % des victimes d'actes de terrorisme***

Les personnes victimes d'un attentat, inscrites sur la LUV, bénéficient d'une prise en charge à 100 % pour les soins nécessaires. Les CPAM ont des instructions pour faire diligence afin que ces dispositions soient mises en œuvre. Après l'attentat de Nice du 14 juillet 2016, la constitution de la LUV n'a pas pris en compte des personnes présentes sur les lieux, choquées mais non blessées. Il s'est révélé que des besoins de psychothérapie existaient pour certaines d'entre elles.

La ministre en charge de la santé a décidé que puissent être prises en charge, sur prescription médicale, à hauteur de 50€ par séance, dix séances de psychothérapie pour ces personnes non inscrites sur la LUV à Nice³⁷.

➤ ***Des améliorations sont possibles pour faciliter encore l'obtention des aides nécessaires***

Face à l'urgence, des dispositions ont été prises spontanément par les organismes de protection sociale et les MDPH pour traiter plus rapidement les situations des personnes victimes d'attentat, afin qu'elles bénéficient des aides légales existantes, dans le respect du droit commun. Il

³⁷ Instruction ministérielle en date du 16 septembre 2016. « En cas de séances chez un psychologue, cette prise en charge sera financée sur les crédits d'action sanitaire et sociale. En cas de consultations chez un psychiatre, ces crédits interviendront déduction faite de la prise en charge de l'assurance maladie obligatoire ».

conviendrait de s'assurer que de telles procédures accélérées, adaptées à la situation des victimes, sont bien prévues sur la totalité du territoire national. A cet égard, une instruction ministérielle donnée aux caisses des organismes de sécurité sociale et aux MDPH serait utile.

Quant à la prise en charge des soins psychothérapeutiques pour les personnes choquées et non inscrites sur la LUV, il pourrait être envisagé une prise en charge à 100 % dans le cadre du risque, sur prescription médicale, les coûts étant somme toute assez faibles³⁸, et le risque d'abus de ce type de traitements étant plutôt limité.

2.3 Les principes d'indemnisation reposent sur des procédures hétérogènes d'expertise

Concernant les attentats, la mission n'a pas jugé nécessaire de revenir dans le présent rapport sur ce sujet, qui a fait l'objet de développements précis dans un précédent rapport des inspections remis au gouvernement en 2016, relatif au FGTL.

Toutefois, pour clarifier quelques données utiles, le tableau figurant en annexe résume les délais de versement des indemnisations selon les différents fonds.

Concernant les accidents collectifs, la FFA, regroupant 95 % des acteurs du secteur, joue un rôle de facilitateur dans les procédures d'indemnisation. Ainsi, lorsqu'il y a une convention d'indemnisation, elle est presque toujours signataire en remplissant un rôle d'intermédiation dans le contenu de la convention : barème, montants d'indemnisation, expertises médicales.

La mission a toutefois estimé nécessaire de relever la grande hétérogénéité des processus d'expertise. Ainsi, les MDPH disposent de leur propre dispositif d'expertise qui peut éventuellement venir en sus de celles demandées par le FGTL. Les compagnies d'assurance, de leur côté, peuvent également mobiliser leurs propres mécanismes. Les procédures d'examen des demandes d'aide devraient pouvoir s'appuyer sur une expertise unique répondant aux besoins de tous les organismes susceptibles de lui apporter une aide ou une indemnité. S'agissant des victimes de terrorisme, la mission a relevé que le président du tribunal de grande instance de Paris était particulièrement ouvert à la possibilité d'accroître les capacités des juges des référés de cette juridiction. Elle partage cette approche, cette pluralité d'expertise étant peu compréhensible par les victimes et source potentielle de traumatisme.

Recommandation n°1 : Rédiger une instruction nationale ministérielle déterminant les modalités du suivi et de l'accélération des procédures d'aide dans les CAF, les CPAM, les MDPH, et engager les travaux permettant d'aboutir à une expertise unique

2.4 La mise en place de coordonnateurs de l'aide aux victimes apparaît comme une innovation intéressante, méritant d'être étendue, voire systématisée, dans les cas d'un nombre élevé de victimes

Dans la phase d'urgence et d'accompagnement, il est créé une cellule interministérielle de crise³⁹ qui peut être activée en tant que de besoin par le Premier ministre ou un ministre, en fonction de l'événement.

³⁸ Entre le 13 novembre 2015 et le 1^{er} août 2016, selon des chiffres transmis par la CNAMTS à la mission, 311 patients ont bénéficié de soins psychiatriques en secteur libéral, avec un montant total remboursé de 92 997€, soit un montant remboursé moyen par patient de 299€.

³⁹ Circulaire 5567/SG du 2 janvier 2012.

Lors d'un accident survenant sur le territoire national, les acteurs de la sécurité civile sont mobilisés sous l'autorité du préfet, compétent pour le déclenchement et la coordination des opérations de secours. Il met en place le centre opérationnel départemental⁴⁰ (COD) et, en tant que de besoin, une cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP) et une cellule d'accueil et d'information des familles.

L'assistance aux victimes et aux familles est apportée, selon les processus définis dans le cadre du mode d'action « soutien aux populations » des plans ORSEC, ayant fait l'objet d'un guide méthodologique en septembre 2009⁴¹.

Ce dispositif est cependant apparu insuffisant pour faire face aux situations des victimes en grand nombre. Dans la situation post événementielle de plusieurs accidents de transport, le ministre en charge des transports a demandé au Premier ministre de désigner un coordonnateur national chargé de l'assistance aux victimes. Sans base légale précise, sa mission est de s'assurer que les organismes contribuant à la fourniture d'assistance aux victimes et à leurs proches disposent des ressources effectives pour mener à bien leurs missions et pour veiller à ce qu'ils agissent de concert pour que l'assistance apportée soit la plus efficace possible.

Un rapport du CGEDD a établi un retour d'expériences à partir de deux accidents aériens⁴² et de deux accidents ferroviaires⁴³, soit au total quatre missions de coordination de l'assistance aux victimes⁴⁴. La mission a également rencontré le coordonnateur désigné à la suite de l'accident de Brétigny. Les principaux enseignements tirés dans le rapport du CGEDD précité sont les suivants :

- l'identification des dépouilles mortelles est un sujet d'une grande sensibilité. Les conditions de la restitution des corps aux familles doivent être appréhendées avec beaucoup de délicatesse ;
- il est nécessaire de pouvoir disposer de moyens dédiés pour communiquer avec les familles (sites internet / bulletins d'information) ;
- la stratégie de communication est importante, notamment pour veiller à apporter certaines informations sensibles en priorité aux familles avant qu'elles ne soient communiquées par les médias.

L'incarnation d'un interlocuteur, en capacité de répondre aux questions, aux doutes, aux inquiétudes des victimes est la pierre angulaire de l'efficacité du coordonnateur. Les familles ont besoin de clarté sur les circonstances des accidents et l'indemnisation n'éteint pas ce souci de savoir la vérité.

Le coordonnateur national a besoin d'une relation permanente avec l'opérateur pour préciser sa mission. Il apporte un soutien aux victimes dans la durée. Il doit disposer d'une structure dédiée lui permettant la coordination de l'ensemble des acteurs. Enfin, il doit pouvoir s'assurer de la mise en œuvre du processus d'indemnisation et de pouvoir exercer un certain contrôle.

Sur le moyen terme, le coordonnateur doit faire face à la gestion du temps des victimes et au développement de syndromes post-traumatiques, dont la prise en charge n'est pas assurée de manière suffisamment fluide, et la difficulté du suivi médical des victimes et de leur accès aux soins psychologiques et médicaux.

⁴⁰ Ou équivalent pour les événements intervenant en mer.

⁴¹ Au-delà du guide « Soutien des populations » des plans Orsec, le ministère de la justice – qui dispose d'un service spécialisé le SADJAV, a mis en place un dispositif spécifique de prise en charge d'accidents collectifs, sous forme d'un guide méthodologique « La prise en charge des victimes d'accidents collectifs » rédigé en 2003 et en cours d'application.

⁴² VOL AF 447 RIO/PARIS ; VOL AH 5017 OUAGADOUGOU/ALGER.

⁴³ Les accidents ferroviaires de BRÉTIGNY et du TRAIN DES PIGNES en région PACA.

⁴⁴ « Retour d'expérience des missions de coordination pour l'assistance aux victimes d'accident dans les domaines couverts par le MEDDE⁴⁴ » - Avril 2015.

Il est ainsi apparu à la mission que la désignation d'un coordonnateur, dans les accidents ou événements majeurs, pouvait présenter une certaine utilité⁴⁵. Plusieurs conditions sont cependant nécessaires, la première étant de lui donner un mandat fort qui ne découle pas de sa connaissance technique mais de sa légitimité et donc de la lettre de mission qui lui est confiée par l'autorité politique.

Recommandation n°2 : Envisager, pour les événements entraînant un nombre élevé de victimes, la désignation à titre temporaire par le Premier ministre d' « un coordonnateur de l'assistance aux victimes », doté de moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission

3 UNE MEILLEURE REGULATION DE L'OFFRE DE SERVICE AFIN D'AMELIORER L'ACCOMPAGNEMENT ET RENFORCER LES AIDES

La politique d'aide aux victimes vise à fournir des droits et une protection particulière à une population vulnérable. A ce titre, elle sert la collectivité toute entière et, en ce sens, elle constitue une action d'intérêt général.

C'est sur ce principe que les associations d'aide aux victimes sont chargées d'une mission de service public. Cette situation implique pour l'Etat un contrôle de l'exécution de cette mission, notamment pour vérifier que ces associations d'aide aux victimes répondent aux attentes de l'Etat (principe d'égalité des usagers, principe de continuité notamment territoriale, principe d'adaptabilité).

La mission a pu constater la fragilité de certaines associations sur le plan financier⁴⁶, qui obère leurs capacités à remplir pleinement leur mission de service public. Elle a également relevé la multiplicité des sources de financement (cf. parties 1.4 et 1.5.). En outre, certaines zones du territoire souffrent d'un maillage associatif disparate, qui peut remettre en cause la possibilité pour une victime de trouver un accompagnement répondant à des exigences d'accès et de qualité minimum.

Ces constats doivent conduire la puissance publique à mieux piloter et coordonner ce secteur associatif, afin de conforter la qualité des prestations offertes. Plusieurs instruments de régulation de l'offre de service peuvent être mis en œuvre, qu'il s'agisse de la procédure d'agrément, de la mise en place de conventions d'objectifs pluriannuelles ou de la construction de schémas territoriaux de l'aide aux victimes.

Les propositions de la mission pour renforcer la qualité des accompagnements font système : aucune d'entre elles, prise isolément, ne sera suffisante pour améliorer significativement la qualité des accompagnements assurés par les associations exerçant cette mission de service public. Ces instruments de pilotage doivent donc permettre aux associations d'aide aux victimes de mieux mutualiser leurs ressources, de renforcer leurs partenariats, d'harmoniser leur maillage territorial, d'améliorer leur qualité d'accompagnement et de mieux inscrire leur action dans le cadre d'une démarche stratégique et coordonnée avec l'Etat et les collectivités territoriales.

La mission, consciente de la fragilité structurelle d'un certain nombre d'associations d'aide aux victimes, préconise un dispositif de régulation simple et souple, tant dans le contenu que dans le temps, de l'offre associative, piloté par l'Etat, en distinguant le niveau national du niveau local.

⁴⁵ La complexité des relations avec les autorités judiciaires a été à ce titre relevée, par exemple dans la délivrance des demandes de certificats post mortem ou d'attestation de décès sont restées sans réponses. L'incompréhension par les victimes du processus judiciaire est relevée, même si des améliorations peuvent être constatées, les victimes comprenant mal que le secret de l'enquête leur soit opposable.

⁴⁶ Cf. supra §1.5.

3.1 Les outils à instituer pour une meilleure qualité des accompagnements

3.1.1 La mise en place d'un agrément pour les associations d'aide aux victimes

➤ ***Un agrément pour les activités des associations d'aide aux victimes permettrait de garantir la qualité du service rendu***

L'agrément, acte unilatéral de l'autorité publique, reconnaît à l'association la faculté d'exercer une activité particulière. Il offre une garantie de la qualité de l'activité poursuivie par l'association et constitue un gage de fiabilité et de transparence dans l'organisation et le fonctionnement de l'association.

L'utilisation de cet acte unilatéral émanant de la puissance publique est assez courante dans le domaine associatif puisque de nombreuses structures et/ou activités en font l'objet (éducation populaire, associations de consommateurs, de services à la personne, de premiers secours, etc.).

Par cette décision administrative, l'autorité publique peut poursuivre plusieurs objectifs :

- garantir que l'association est un interlocuteur fiable dans ses relations avec l'administration ;
- garantir également sa fiabilité et la qualité de service dans ses relations avec les citoyens qui font appels à elle ;
- autoriser l'association à œuvrer pour la défense des droits y compris en engageant des procédures contentieuses.

On peut distinguer deux types d'agrément :

- un agrément de la structure toute entière, sur la base d'un tronc commun d'activité réunissant trois conditions⁴⁷ : répondre à un objet d'intérêt général, présenter un mode de fonctionnement démocratique et respecter des règles de nature à garantir la transparence financière⁴⁸ ;
- un agrément de l'activité, souvent complémentaire.

➤ ***Cet agrément pourrait être attribué pour une durée de cinq ans sur une base déclarative***

Concernant cet agrément spécifique, la mission préconise la mise en place de critères particuliers liés aux impératifs de l'activité d'aide aux victimes.

Sur la base d'un cahier des charges, l'association, pour obtenir cet agrément, devrait garantir notamment les éléments suivants :

- une activité effective dans l'aide individuelle et globale aux victimes (accueil et écoute, information sur les droits, soutien psychologique et accompagnement socio-administratif, démarche active de prise de contact avec les victimes) ;

⁴⁷ Afin de simplifier le processus d'agrément souhaitée par les associations, la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives a inséré un tronc commun d'agrément à l'article 25-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifié par l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 (art. 3).

⁴⁸ La première condition suppose notamment que l'association ne se borne pas à défendre l'unique intérêt de ses membres, ne leur procure pas un avantage exorbitant et qu'elle poursuive une activité désintéressée. La deuxième condition implique que l'association réunisse régulièrement ses instances (bureau, conseil d'administration, assemblée générale), précise clairement dans les statuts et le règlement intérieur les modalités de déroulement des différents votes, etc. La troisième condition nécessite que les comptes doivent être accessibles à tous les membres et que la pérennité de l'association ne dépende pas de d'un financeur.

- des personnels qualifiés pour remplir sa mission (juriste, psychologue, travailleurs sociaux, traducteurs pour certaines associations spécialisées auprès d'un public étranger, autres) ;
- une capacité à disposer de lieux d'accueil des victimes dans des conditions préservant leur intimité et la confidentialité des échanges ;
- une capacité à former son personnel ;
- une capacité à travailler en réseau avec d'autres partenaires, notamment associatifs.

Cette liste n'est ni exhaustive, ni cumulative. Il conviendra que l'autorité administrative en charge de délivrer l'agrément travaille en synergie avec le secteur associatif afin de l'affiner.

Il convient d'ajouter qu'en ce qui concerne l'agrément spécifique « aide aux victimes » les associations ou leurs groupements qui en feront la demande ne pourront pas avoir pour objet statutaire de se porter partie civile en lieu et place de la victime, dans la mesure où elles ont uniquement vocation à assurer une aide et un accompagnement individualisés dans le cadre d'une mission de service public.

➤ ***Confier au SADJAV la mission de délivrance d'un agrément national dont la création doit passer par le législateur***

La mission privilégie la mise en place d'un agrément souple et contrôlé dans le temps, en regard de la fragilité structurelle de ce réseau associatif. Le SADJAV, qui a la connaissance la plus approfondie et l'expertise de ce secteur, serait chargé de délivrer un agrément au niveau national, selon une procédure déclarative, dès lors que toutes les conditions précédemment énoncées sont réunies et les statuts de l'association mis en conformité. Cette procédure permettrait à l'administration de développer une stratégie nationale d'action avec le secteur associatif (environ 160 associations aujourd'hui) et de construire un véritable dialogue de gestion.

Le principe même de l'agrément ne peut être institué que par la loi.

Recommandation n°3 : Instaurer par voie législative un agrément pour les associations d'aide aux victimes, dont le statut devra prévoir notamment qu'elles ne pourront pas se constituer partie civile. Cet agrément sera délivré pour une durée de cinq ans par le SADJAV, de façon progressive au niveau national, selon une procédure déclarative assurant le respect des conditions réglementaires

3.1.2 Se doter d'un référentiel national de bonnes pratiques dans l'accompagnement des victimes

Le parcours suivi par une victime lui permettant d'obtenir les aides nécessaires comprend en général les mêmes étapes : prise en charge dans l'urgence, accueil, information, soutien psychologique, premières aides (logement, aide financière...), parcours judiciaire (dépôt de plainte, accès aux droits...), soins, insertion, indemnisation, reconnaissance en tant que victime. En l'absence de référentiels sur les bonnes pratiques, la mission a constaté une grande hétérogénéité dans les pratiques des associations d'aide aux victimes, avec des effets diversement efficaces.

Un référentiel de bonnes pratiques, recensant les différentes phases de l'aide apportée à des victimes, quelles qu'elles soient, recommandant à chaque fois la démarche à suivre la plus efficace pour aider et accompagner les victimes, serait utile pour améliorer globalement la qualité du service rendu.

Ce référentiel de bonnes pratiques devrait être élaboré au niveau ministériel, en concertation avec tous les acteurs concernés par l'aide aux victimes, associations et organismes, professionnels, afin de dégager des positions les plus consensuelles possibles, fondées sur les expériences de chacun.

Recommandation n°4 : Se doter d'un référentiel national de bonnes pratiques en matière d'aide aux victimes, portant sur chaque phase du processus d'accompagnement, en concertation avec tous les acteurs concernés

3.1.3 Organiser l'offre d'accompagnement des victimes sur la base d'un schéma territorial

Les victimes doivent avoir un accès facile au dispositif d'aide qui leur est proposé, trouver un accompagnement adapté à leurs besoins, bénéficier d'orientations pertinentes pour obtenir la satisfaction de leurs droits dans les meilleures conditions. Poursuivre de tels objectifs exige d'identifier les besoins d'aide, parfois spécifiques pour les personnes les plus vulnérables, d'apprécier les moyens et organisations nécessaires sur les territoires, de définir les pratiques et procédures les plus efficaces, d'évaluer les résultats obtenus, d'organiser les modalités de financement commun.

Sans cadre stratégique qui, à partir d'une analyse des faiblesses du dispositif d'aide, fixe des priorités à l'action publique, détermine les mesures à prendre pour utiliser de façon optimale les ressources disponibles et répondre avec efficacité aux besoins des victimes, le risque est élevé que les interventions d'un grand nombre d'acteurs (décideurs-financeurs, institutions et organismes, offreurs de services d'accompagnement) se développent de façon brouillonne, inégale selon les territoires, et segmentée selon les types de victimes ou les financeurs quand des complémentarités sont indispensables.

Aujourd'hui, l'organisation de l'aide aux victimes ne fait pas l'objet d'un cadre stratégique qui lui soit propre : les orientations la concernant sont incluses dans des plans nationaux et départementaux, qui traitent de la prévention de la délinquance et font de l'aide aux victimes un volet particulier.

Deux départements – Paris et le Val-de-Marne – ont estimé nécessaire d'adopter une démarche stratégique spécifique et ont élaboré un schéma départemental d'aide aux victimes. Certains cours d'appel ont défini des objectifs et des principes directeurs de leur action. Sans se livrer à une analyse exhaustive et détaillée de ces documents stratégiques (associant en général l'aide aux victimes à la prévention de la délinquance, ou exceptionnellement centrés sur la seule question de l'aide aux victimes), l'examen de ces exercices de planification permet de faire plusieurs observations sur leur périmètre et sur les questions de méthode qu'ils posent :

➤ ***Un plan stratégique spécifique à l'aide aux victimes mérite d'être défini localement***

L'aide aux victimes commence bien sûr par les mesures à prendre dans le champ de la prévention. La stratégie de prévention de la délinquance ne saurait être envisagée sans articulations avec une stratégie d'aide aux victimes. Pour autant, les objectifs et les moyens de l'action publique au service de ces deux priorités sont différents et justifient des analyses stratégiques distinctes, tant au niveau national que local.

Par ailleurs, la problématique particulière des victimes d'attentats, et plus largement des accidents collectifs et catastrophes naturelles, n'est pas toujours prise en compte par les plans de prévention de la délinquance qui ne traitent que des victimes d'autres infractions pénales.

➤ ***Le territoire d'organisation de l'aide aux victimes devrait être, en principe, le département***

Les schémas territoriaux d'aide aux victimes devraient être conçus au niveau d'un département, et par exception en interdépartemental.

Il conviendrait de confier au préfet de région, associé aux chefs de cour, en concertation avec les partenaires concernés, la mission d'identifier dans leurs régions ou ressorts les territoires les plus adaptés pour élaborer des schémas territoriaux d'aide aux victimes relevant, quant à eux, de la compétence du préfet de département.

Les associations d'aide aux victimes travaillent avec des partenaires institutionnels dont le territoire de compétence n'est pas toujours le département (cour d'appel, CPAM, CAF, conseil régional, ARS...).

Par ailleurs, elles sont souvent trop petites pour faire face aux besoins d'accompagnement d'un nombre élevé de victimes. Aussi, il peut être utile de formaliser des relations d'entraide avec des associations implantées dans des départements voisins.

Enfin, pour mieux répondre aux besoins spécifiques de personnes particulièrement vulnérables, il peut être souhaitable d'obtenir le concours d'associations plus spécialisées mais éloignées géographiquement.

➤ ***Ce schéma territorial d'aide aux victimes est à élaborer selon un cadre méthodologique défini au niveau national, mais signé par les décideurs financeurs locaux***

Un schéma stratégique fixe la politique retenue par l'autorité publique compétente sur le sujet traité et les mesures qu'elle entend prendre en conséquence. Dans le domaine de l'aide aux victimes, plusieurs autorités publiques sont compétentes au niveau local, parce qu'il s'agit là de mettre en œuvre des dispositions relevant de plusieurs domaines de responsabilité : juridique, social, sanitaire.

Ce schéma stratégique doit être élaboré dans un cadre méthodologique piloté par ces différentes autorités publiques associées, et arrêté *in fine* par elles. Les associations d'aide aux victimes et, plus généralement, tous les intervenants impliqués dans l'aide aux victimes⁴⁹, sont à associer très étroitement au diagnostic des forces et faiblesses du dispositif d'aide existant, à la définition des objectifs à poursuivre et des mesures à prendre. Elles ne sauraient en revanche être les signataires du schéma final qui doit contenir les seuls engagements des décideurs-financeurs publics. En effet, par exemple, en signant un schéma aux côtés des décideurs-financeurs qui la subventionnent, une association participerait à la définition des principes de son financement et bénéficierait de leur application. Ce serait là une contradiction.

Au niveau de la mise en œuvre, un tel schéma doit pouvoir être décliné sous forme de programmes d'actions, formalisant les engagements réciproques des décideurs-financeurs et des associations.

Les modalités d'élaboration d'un schéma territorial d'aide aux victimes et le processus de concertation nécessaire pour l'appliquer devraient faire l'objet d'un cadre méthodologique défini au niveau national, avec le concours de représentants des acteurs locaux de l'aide aux victimes.

Un tel cadre méthodologique simplifierait le travail des acteurs locaux qui n'auraient pas à concevoir dans tous les territoires les principes de cet exercice de planification et la façon de le conduire. Par ailleurs, il pourrait prévoir un cadre d'évaluation de la qualité des accompagnements de victimes et de l'efficacité de l'aide qui leur est apportée, afin de suivre de façon consolidée les progrès réalisés sur l'ensemble du territoire national.

Un schéma territorial d'aide aux victimes, quelles que soient les victimes, devrait porter sur plusieurs thématiques : l'organisation territoriale (implantation et activité des points de contacts sur le territoire de manière à faciliter l'accès...) ; le fonctionnement (conditions d'entre-aide et de complémentarités entre les associations...) ; le financement des dispositifs (appels à projets

⁴⁹ Associations de victimes, institutions et organismes appliquant des mesures de soutien et d'aide.

communs, procédure de financement unifié...); les pratiques des professionnels (développement des formations); les dispositions à prendre par les associations pour être en situation de faire face à des événements exceptionnels (définition par anticipation des relations avec le barreau, d'autres professionnels concernés afin de mobiliser en urgence les moyens d'intervention nécessaires....).

Recommandation n°5 : Etablir des schémas territoriaux d'aide aux victimes signés par les décideurs financeurs locaux

3.1.4 Privilégier les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) afin de donner de la visibilité budgétaire aux associations d'aide aux victimes

La Charte des engagements réciproques entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales signée le 14 février 2014 dans laquelle les signataires s'engagent « *dans une démarche partenariale visant à mieux reconnaître la vie associative dans notre pays et à intensifier leur coopération au service de l'intérêt général* » a précisé les relations entre les associations, les pouvoirs publics et les collectivités territoriales. En outre, la loi a défini pour la première fois les caractéristiques de la subvention au regard du droit de l'union européenne⁵⁰.

Ainsi, l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a inséré un article 9-1 dans la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui définit les subventions⁵¹. Le dispositif est complété par la circulaire interministérielle signée par le Premier ministre, en date du 29 septembre 2015, intitulée « *nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations* »⁵². Cette définition ne conditionne pas l'attribution d'une subvention à l'établissement d'une convention d'objectifs et de moyens.

Toutefois, les subventions dont le montant annuel en numéraire dépasse la somme de 23 000 euros prévue par le décret n°2001-495 du 6 juin 2001, donnent lieu de manière obligatoire à la conclusion d'une convention précisant objets, durée, montant, modalités de versement et conditions d'utilisation de la subvention.

Comme il a été analysé *supra*⁵³, les associations d'aide aux victimes bénéficient de subventions provenant de diverses autorités publiques. La mission a pu analyser un certain nombre de conventions qui lui ont été fournies par le SADJAV (dans le cadre du programme 101), par les associations elles-mêmes ou certaines collectivités territoriales.

La plupart d'entre elles sont annuelles et reprennent, pour leur grande majorité dans leur visa, les textes relatifs aux modalités de la subvention ou relatifs à l'objet propre de la convention. Elles mentionnent les obligations déclaratives spécifiques au droit associatif et elles sont enfin souvent

⁵⁰ Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 11 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relation avec les administrations créé par l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

⁵¹ « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.

Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

⁵² Cette circulaire abroge les circulaires du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'Etat avec les associations dans les départements, du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations, du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations, du 16 janvier 2007 n° 5193/SG relative aux subventions de l'Etat aux associations et du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.

⁵³ Cf. § 1.5.

assorties d'indicateurs permettant d'élaborer des comptes-rendus obligatoires, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs, ainsi qu'un rapport d'activité.

On perçoit bien ici l'intérêt d'une telle approche pluriannuelle : elle s'inscrit dans une logique qui pérennise les relations entre les signataires, elle renforce la démarche partenariale et la constitution d'un réseau local et elle permet d'élaborer une véritable stratégie sur ce que peut être une politique publique de l'aide aux victimes sur un territoire donné.

La circulaire interministérielle du 29 septembre 2015⁵⁴ reprend ainsi cette proposition en demandant à l'ensemble des administrations centrales et services déconcentrés de l'Etat de privilégier les CPOM dans leur relation avec les associations et incite les collectivités territoriales à faire de même.

La mission a d'ailleurs pu constater au cours de ses déplacements et entretiens que les responsables d'associations étaient plutôt favorables aux conventions pluriannuelles qui leur donnent une visibilité sur le moyen terme. De même, les autorités publiques et collectivités territoriales rencontrées ne s'y sont pas montrées hostiles. Les administrations centrales ont souligné simplement qu'il convenait de prévoir une clause de réserve budgétaire dans la mesure où le financement public était soumis à l'annualité budgétaire.

A cet effet, la circulaire du 29 septembre 2015 précitée propose en annexe des modèles de conventions pluriannuelles. En annexe 2, le modèle simplifié de convention pluriannuelle d'objectifs avec une association comporte un article 3 intitulé « montant de la subvention » qui énonce que cette « subvention (pluriannuelle) n'est acquise que sous réserve de l'inscription des crédits en loi de finances (pour l'Etat) ». De fait, les conventions pluriannuelles sont couramment utilisées dans certains secteurs associatifs largement subventionnées par les financeurs publics, comme la jeunesse et les sports.

La pluri-annualité du conventionnement pose, de façon plus forte, la question de l'atteinte des objectifs assignés et de l'évaluation tant qualitative que quantitative du projet mis en œuvre. Les conventions analysées, souvent annuelles, tentent de construire une méthode d'évaluation, mais force est de constater qu'il existe souvent une confusion dans les concepts entre indicateurs, contrôle, suivi et évaluation.

Une évaluation sert trois objectifs principaux :

- estimer les effets de la politique sur un public visé ;
- aider les décideurs à porter une appréciation ;
- contribuer à l'amélioration du programme ou de l'action.

Il convient donc de juger de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience d'une convention. Or, dans les conventions analysées par la mission, il en ressort souvent une confusion entre le contrôle (faire les choses dans la légalité, en conformité avec des règles, des procédures), le suivi (faire bien les choses prévues) et l'évaluation (choisir les bonnes actions et voir si elles produisent les effets que l'on attend).

L'évaluation d'une politique est une aide à la décision et il est certain que les conventions annuelles se prêtent mal à cet exercice qui demande du recul temporel et de l'expertise. C'est pourtant un outil indispensable permettant d'élaborer et de renforcer une véritable stratégie partenariale avec les associations d'aide aux victimes, qui peut s'inscrire également dans l'élaboration du schéma

⁵⁴ Circulaire n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations.

territorial de l'aide aux victimes. C'est pourquoi la mission préconise l'élaboration d'un guide méthodologique de préparation et d'évaluation des CPOM.

L'Etat, associant l'ensemble des départements ministériels concernés, devrait signer un CPOM avec chaque association d'aide aux victimes. Les collectivités territoriales pourraient être invitées à signer aussi ce CPOM si elles le souhaitent, dès lors qu'elles ont décidé de s'impliquer dans le financement de cette association et que leurs attentes ont bien été prises en compte.

Recommandation n°6 : Privilégier les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (3 ans minimum) pour l'octroi des subventions versées aux associations d'aide aux victimes, associant l'ensemble des départements ministériels concernés, voire les collectivités territoriales ; élaborer à cette fin un guide méthodologique d'évaluation

3.2 S'appuyer sur le SADJAV et les magistrats délégués à l'accès au droit dans les cours d'appel pour développer l'emploi de ces outils

Impliqué dans l'aide aux victimes d'infractions pénales depuis plus de trente ans, le ministère de la Justice dispose d'une connaissance fine et d'une mémoire de ce secteur que ses agents, magistrats ou fonctionnaires, comme les professions judiciaires, avocats, huissiers, notaires, ont largement contribué à créer, à faire émerger.

L'appui sur cette expertise du Ministère de la Justice est apparu à la mission incontournable pour développer la mise en place des outils de régulation définis dans le précédent chapitre : agrément avec son cahier des charges, référentiel de bonnes pratiques, guide méthodologique pour élaborer les CPOM et les schémas territoriaux, connaissance des financements des associations.

La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales, est impulsée dans chaque cour d'appel par les premiers présidents et les procureurs généraux qui s'appuient sur les magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD), placés sous leur autorité. Elle est inscrite, dans le ressort de chaque juridiction, dans la politique pénale définie par le procureur de la République.

La mission a constaté que si la mobilisation des cours d'appel est réelle, son organisation est perfectible. Les orientations sont peu formalisées, même si parfois elles sont inscrites dans les projets de juridictions.

Il a également été relevé de fortes disparités entre les moyens, notamment budgétaires, des différents BAV, comme parfois des associations d'aide aux victimes sans corrélation évidente avec les besoins effectifs ou le nombre de victimes suivies.

Lors de leurs déplacements, les inspections ont noté une demande importante émanant des tribunaux de grande instance, en termes d'animation et de mise en cohérence des actions en faveur des victimes, demande formée auprès des MDPAAD.

Les inspections ont relevé comme un point de faiblesse du dispositif, l'absence de définition d'un cadre national de référence des missions et des moyens dévolus aux MDPAAD, magistrats des cours d'appel dont le temps dédié à l'exercice de leur mandat est apparu, sauf exception, insuffisant.

Si les cours et les juridictions reconnaissent le rôle central d'appui qui leur est apporté par le SADJAV, ce service du secrétariat général du Ministère de la Justice pourrait avec bénéfice renforcer son animation par l'organisation de rencontres régulières des MDPAAD et d'une conférence annuelle réunissant les chefs de cour et de juridictions.

Pour mener à bien ces tâches, les capacités du SADJAV devraient être renforcées pour évaluer les actions menées, et définir des orientations. Ce service devrait être amené à jouer un rôle d'instruction des demandes d'agrément des associations d'aide aux victimes, à contribuer aux

travaux du futur secrétariat général, chargé de l'aide aux victimes, à suivre la contribution de la justice à l'élaboration des schémas territoriaux d'aide aux victimes.

Informée début février du décret en préparation sur la création d'un secrétariat général à l'aide aux victimes (SGAV), la mission n'a pu disposer du temps nécessaire pour examiner la place exacte que cette instance pourrait prendre. Elle attire cependant l'attention sur la nécessité de distinguer les fonctions de coordination interministérielle qui relèveront du SGAV, des fonctions de gestion administrative, propres à chaque ministère, et plus particulièrement celles du SADJAV relevant du ministère de la justice.

Recommandation n°7 : Renforcer le rôle du SADJAV dans la régulation du réseau associatif d'aide aux victimes, et consolider celui des MDPAAD

3.3 Une mobilisation ancienne des collectivités territoriales qui pourrait être élargie et mieux organisée

Le questionnaire adressé par la mission aux associations d'aide aux victimes montre que nombre de collectivités territoriales et, en particulier, les communes et agglomérations, sont engagées de longue date dans le soutien aux associations d'aide aux victimes, comme d'autres le sont dans les politiques de prévention de la délinquance. C'est le résultat de l'histoire de l'aide aux victimes en France : des communes se sont engagées, dès l'impulsion donnée par M. Robert Badinter, relayée par la Commission des maires pour la sécurité présidée par M. Gilbert Bonnemaïson⁵⁵, pour aider à la mise en place d'un réseau d'associations d'aide aux victimes et elles ont maintenu cet engagement, pour certaines, jusqu'à aujourd'hui⁵⁶.

Cette mobilisation des collectivités territoriales est cependant inégale sur le territoire, pour diverses raisons : éloignement géographique (territoires ruraux), faiblesse des moyens ou de volonté, leur association insuffisante à la définition des politiques en question.

A la lumière de ces expériences et coopérations⁵⁷ existantes, il apparaîtrait nécessaire de mieux structurer les principes et conditions dans lesquelles les collectivités territoriales sont parties prenantes du service public d'aide aux victimes.

Les régions et départements ont perdu le bénéfice de la clause de compétence générale depuis la loi NOTRe⁵⁸. Cette modification des compétences peut rendre fragiles désormais leur capacité à financer les associations d'aide aux victimes ou de victimes. Un désengagement, même partiel, de leur part est donc à anticiper, sauf peut-être en cas ponctuel d'évènement très grave dans la région concernée⁵⁹.

➤ ***La compétence des communes mériterait d'être assurées ou coordonnée par les intercommunalités, dans un souci de couverture équilibrée du territoire***

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent contractualiser avec des associations d'aide aux victimes et des TGI, pour que des permanences couvrent au mieux le territoire. Soumis au principe de spécialité, les EPCI n'exercent leurs compétences que par transfert de leurs communes membres ou par détermination de la loi. Il est en revanche concevable que les

⁵⁵ « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier ministre » de M. Gilbert Bonnemaïson, Commission des Maires sur la sécurité (France): Février 1983 219 pages La Documentation Française.

⁵⁶ Ainsi, lors de ses déplacements, la mission a constaté que des villes comme Lille, où existe une maison de l'aide aux victimes et de la médiation, Tourcoing qui a un bureau municipal de l'aide aux victimes, ou des agglomérations comme Marseille ou le Valenciennois ont fait le choix de financer durablement les associations d'aide aux victimes

⁵⁷ La ville de Paris est coproductrice et cosignataire du contrat parisien d'aide aux victimes.

⁵⁸ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

⁵⁹ Les précisions ci-après résultent d'échanges avec la direction générale des collectivités locales (DGCL).

communes confient cette mission à leurs EPCI de rattachement, en se fondant sur leur clause de compétence générale. Les EPCI sont alors fondés à conventionner avec les associations et TGI en matière d'aide aux victimes.

En l'état du droit, à défaut de disposition législative permettant de prendre des mesures impératives sur ce point, la recommandation, par exemple dans le cadre d'une circulaire, est donc possible.

Il conviendrait dans cet esprit que puissent être signées entre les associations et les pouvoirs publics et l'autorité judiciaires des conventions de financement garantissant une couverture par ces associations de tout le territoire. En particulier, chaque EPCI devrait pouvoir garantir l'existence d'un minimum de permanences d'association d'aide aux victimes et, le cas échéant, d'associations de victimes sur son territoire, libre aux communes qui souhaiteraient en organiser en plus de le faire.

➤ ***Les départements peuvent, sous conditions, intervenir dans un champ plus vaste***

Les départements, en revanche, disposent de davantage de possibilités, à raison de leurs compétences sociales : la loi leur confie en effet le soin de mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité et de faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont ils ont la charge (article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales). Ils paraissent fondés, à ce titre, à soutenir toutes les catégories de victimes. Leur engagement est inégal.

➤ ***Si on s'en tient aux dispositions juridiques, les régions ne peuvent soutenir financièrement que les associations qui luttent contre les violences faites aux femmes***

Les régions, comme les départements, sont fondés à soutenir des associations dont l'objet serait de lutter contre les violences faites aux femmes sur le fondement de l'article 1er de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Cette disposition confie en effet à l'État et aux collectivités territoriales (ainsi qu'à leurs établissements publics) le soin de mettre en œuvre une politique pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle érige, de fait, cette politique en compétence partagée : toutes les collectivités territoriales sont fondées à intervenir.

Cette possibilité a vocation à être confortée par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté⁶⁰ : son d'article 201 érige en effet la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes en une nouvelle compétence partagée (au sens de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales) entre les communes, les départements et les régions⁶¹.

L'aide des régions aux associations de victimes ne saurait toutefois aller au-delà de la lutte contre les violences faites aux femmes, la loi ne leur offrant pas de compétence particulière pour intervenir en faveur d'autres catégories de victimes. Pour les associations prenant en charge une plus grande diversité de victimes, les subventions doivent être ciblées sur les actions correspondantes. Pour autant, la mission a constaté que certaines régions (Ile-de-France, PACA par exemple) subventionnent des associations qui se consacrent aux victimes du terrorisme. Au-delà des questions juridiques, est aussi en jeu la volonté d'acteurs régionaux de mobiliser leurs moyens face à des situations exceptionnelles.

⁶⁰ Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

⁶¹ L'article 201 de la loi n° 2017-86 stipule : « Au deuxième alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, après le mot : « matière », sont insérés les mots : « de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Recommandation n°8 : Dans un but de couverture homogène du territoire, demander aux EPCI de s'engager à ce que des permanences d'associations d'aide aux victimes soient organisées sur au moins un point de leur territoire, puis envisager de leur transférer par la loi une compétence de droit commun

Recommandation n°9 : Inciter les conseils régionaux et départementaux qui devraient, pour les premiers, ou souhaiteraient, pour les seconds, réduire leurs subventions aux associations d'aide aux victimes de le faire de manière progressive et coordonnée, dans le cadre du comité des financeurs proposé au niveau départemental (voir les recommandations N°10 et 12)

3.4 Mieux structurer le pilotage de cette mission de service public

Aujourd'hui, plusieurs dispositifs organisent la coordination opérationnelle de l'action publique d'aide aux victimes :

➤ **Au niveau national :**

- la cellule interministérielle d'aide aux victimes d'attentats(CIAV), mise en place par le Premier ministre, pilotée par le ministère des affaires étrangères, associant les autorités publiques compétentes et les « opérateurs » associatifs. A distance de l'événement, cette cellule se transforme en comité interministériel de suivi des victimes de terrorisme⁶² ;
- dans le domaine de la lutte contre les violences faites aux femmes et la traite des êtres humains, la mission interministérielle pour la protection des femmes (MIPROF)⁶³, rattachée au ministre chargé des droits des femmes ;
- un dispositif interministériel de coordination existe aussi pour les victimes de la violence routière (délégué interministériel à la sécurité routière⁶⁴).

➤ **Au niveau local :**

- l'aide aux victimes est incluse dans les compétences des « *conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes* » ;
- le procureur de la République peut organiser, à la suite d'accidents collectifs, un comité de suivi au niveau départemental ;
- dans chaque département sont en voie d'installation des comités locaux de suivi des victimes d'attentats terroristes⁶⁵, présidés par le préfet, destinés eux-aussi à coordonner les interventions des décideurs publics et des acteurs de l'aide et de l'accompagnement.

Ces dispositifs de pilotage coordonné de l'aide aux victimes sont spécialisés en faveur de certaines catégories de victimes ; ils regroupent pour une part les mêmes acteurs dans des configurations différentes, mais ne traitent pas toujours de façon centrale de la question des victimes. Il en ressort une difficulté pour déterminer des orientations stratégiques partagées, entre les autorités publiques compétentes, et mettre en œuvre des moyens d'action adaptés aux besoins. Or l'organisation d'un pilotage stratégique plus structuré est d'autant plus nécessaire qu'il conviendrait de mieux « réguler » l'offre de service, afin d'améliorer l'accompagnement et de

⁶² Circulaire du 13 avril 2016.

⁶³ Créée par le décret n°2013-7 du 3 janvier 2013.

⁶⁴ Décret du 17 juillet 1972.

⁶⁵ Décret du 3 août 2016.

renforcer les aides, par l'emploi d'outils à élaborer (agrément, schéma territorial, CPOM), comme cela a été relevé précédemment⁶⁶.

Par ailleurs, les associations, ayant affaire à de multiples financeurs ne se concertant pas parfaitement entre eux, obéissant à des principes de financement et à des calendriers différents, sont contraintes à une « course » aux subventions consommatrice en temps et en énergie, ne leur assurant pas de visibilité sur leurs perspectives budgétaires au-delà d'une année.

Mais ce pilotage, s'il devait être mieux structuré qu'aujourd'hui, ne saurait concerner une seule catégorie de victimes. Les mêmes exigences de cohésion des autorités publiques compétentes entre elles et de cohérence générale de l'action se retrouvent bien sûr, quelles que soient les victimes à aider et à accompagner.

En admettant qu'il soit possible qu'une seule autorité publique arbitre entre différentes légitimités ministérielles et territoriales, afin d'assurer une fonction de direction unique dans ce domaine, pour autant, le principe retenu, entraînant la constitution d'un fonds unique géré par un seul ministère, serait d'application difficile pour plusieurs raisons :

- l'aide aux victimes est portée par plusieurs politiques publiques sectorielles impliquant différentes autorités publiques compétentes (plusieurs services de l'Etat, les communes, les conseils départementaux) ;
- les collectivités territoriales ne peuvent que se sentir concernées par le soutien à apporter aux victimes, au-delà parfois de leur champ de compétence strict, et il est difficile d'imaginer qu'il en soit autrement ;
- chaque autorité publique intervenant dans ce domaine, tant au niveau national que territorial, entend naturellement conserver intacts les moyens dont elle dispose, et même les développer parfois. Aucune ne saurait aliéner ses responsabilités.

Aussi, une direction unique du pilotage de l'aide aux victimes s'exposerait, en se voulant effective, à des désinvestissements préjudiciables à la politique menée.

Il conviendrait plutôt d'organiser un pilotage partagé de l'aide à toutes les victimes, associant les différentes autorités publiques compétentes, respectueux des compétences respectives, comptant sur la force de la discussion collective pour dépasser d'éventuelles divergences.

Pratiquement, les instances de pilotage stratégique à concevoir au niveau national et local devraient respecter les principes suivants :

- *la spécificité* : l'aide aux victimes est un objet de politique publique en soi, même si elle doit être articulée avec d'autres politiques publiques ;
- *la simplicité* : une seule instance, au niveau territorial pertinent, doit réunir les autorités publiques compétentes dans l'aide aux victimes, quelle que soit la catégorie à laquelle celles-ci appartiennent ;
- *la clarté* : il faut distinguer dans l'organisation et le fonctionnement de ces instances le temps de l'élaboration par les décideurs-financeurs de leur stratégie partagée, notamment sur le plan des financements, de celui de la concertation indispensable avec les opérateurs, notamment associatifs ;
- *la responsabilité* : chaque autorité publique associée au sein d'une instance de pilotage partagé conserve ses pouvoirs propres, mais accepte l'examen collectif de ses objectifs et des moyens qu'elle entend mobiliser ;

⁶⁶ Cf. supra §3.1.

- *l'efficacité* : la procédure de financement des associations, par les autorités publiques compétentes dans l'aide aux victimes, doit être unifiée et pluriannuelle, autant que possible.

3.4.1 Au niveau national, une meilleure coordination interministérielle tant au niveau stratégique qu'opérationnel

La mission propose de renforcer le caractère interministériel de la politique d'aide aux victimes au niveau national. Deux voies sont envisageables pour mieux définir les principes et les grandes lignes de l'action publique pour toutes les victimes :

- **constituer un comité interministériel ad hoc** (le secrétariat de cette instance de pilotage stratégique pourrait être assuré par le secrétaire général à l'aide aux victimes institué par le décret du 9 février 2017). C'est le parti pris du gouvernement à la suite d'un conseil des ministres qui a eu lieu le 19 octobre 2016 ;
- une autre option était possible mais n'a pas été retenue : créer un troisième module consacré à l'aide aux victimes, au sein d'un comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) rénové, présidé effectivement par le Premier ministre, élargi à la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes.

Les décisions de ce comité interministériel, pourraient être prises après avis du conseil national d'aide aux victimes (CNAV), instance consultative.

Les arbitrages faits pourraient, notamment, prendre la forme d'une instruction interministérielle, signée par le Premier ministre, fixant les principes et les modalités de la politique d'aide aux victimes, articulée avec la politique pénale relevant par ailleurs de la responsabilité du garde des sceaux, ministre de la justice.

La préparation des travaux de ce comité interministériel devrait être confiée à un comité opérationnel permanent ayant les missions plus opérationnelles suivantes :

- examiner les plans d'actions élaborés par les différents ministères compétents dans l'aide aux victimes ;
- unifier la procédure de financement des associations d'aide aux victimes et de victimes par les différents ministères concernés (en œuvrant à l'adoption d'une fiche de demande de subvention unique, à la fixation d'un même calendrier de décision reposant sur un seul appel à projets, à une instruction commune des dossiers, à une information réciproque des financements accordés). Pour évoluer vers un espace partagé entre financeurs, il conviendrait de s'appuyer sur le nouveau formulaire unique de demande de subvention⁶⁷. Toutefois, il n'y a pas encore d'outils permettant aux financeurs publics de connaître les autres demandes faites par les associations. Il conviendrait donc de faire un site partagé entre financeurs où seraient indiquées en temps réel les diverses demandes de subventions et celles accordées ;
- définir des critères objectifs de budget de subventions allouées aux associations selon les régions et les activités constatées ;
- suivre et évaluer la bonne mise en œuvre et les résultats de la politique d'aide aux victimes, en s'appuyant notamment sur :

⁶⁷ Le décret n°2016-1971 du 28/12/2016 « *précisant les caractéristiques du formulaire unique de demande de subvention des associations* » a fait l'objet de discussion et accord entre l'Etat et les associations d'élus. Il s'inscrit dans le cadre de la démarche « dites-le nous une fois » et est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Il rappelle que les demandes doivent préciser « au titre de chacun de ses projets, l'intitulé, l'objectif, la description, les bénéficiaires, le territoire de réalisation, les moyens matériels et humains et le budget prévisionnel correspondant, la date ou la période de mise en œuvre et les moyens de son évaluation, à l'exception d'une demande de contribution au financement global de l'activité ».

- les remontées des travaux menés sous l'égide des préfets dans le cadre des comités locaux de suivi mis en place par le décret du 3 août 2016 ;
- les enseignements tirés des RETEX, dont le partage entre tous les ministères concernés est à organiser.

Ce comité opérationnel permanent pourrait être constitué de hauts fonctionnaires, un pour chaque ministère. Il doit pouvoir s'appuyer sur les travaux de coordination interministérielle centrés sur des problématiques particulières déjà existants (MIPROF, délégation interministérielle à la sécurité routière...). Il pourrait être présidé par le secrétaire général chargé de l'aide aux victimes. Ses travaux sur les financements des associations pourraient se faire sur la base d'un rapport préparé par le SADJAV.

Recommandation n°10 : Constituer, auprès du comité interministériel sur l'aide aux victimes, un comité opérationnel permanent composé de hauts-fonctionnaires (un par ministère), présidé par le secrétaire général à l'aide aux victimes, chargé de préparer ses travaux et de mettre en cohérence les financements des associations assurés par les différents ministères, sur la base d'un rapport préparé par le SADJAV

3.4.2 Une coordination et un suivi mieux organisés au niveau départemental ou interdépartemental, via une commission unique regroupant des dispositifs existants en élargissant leurs compétences

L'absence de « chef de file » ou de coordinateur localement a souvent été soulignée. Il suffit de consulter un site de préfecture « aide aux victimes » pour constater la multiplicité des acteurs⁶⁸ : la mission avait recommandé dans sa note d'orientation de « *constituer une seule instance de suivi de l'aide aux victimes coprésidée par le préfet de département et le procureur de la République* ».

L'échelon départemental a été retenu par la mission comme l'échelon territorial le plus approprié pour traiter sur un plan local l'aide aux victimes. La multiplication des structures entraîne une complexité « *croissante du système de prise en charge* », ce qui avait déjà été souligné en 2012⁶⁹. C'est pourquoi la mission recommande de s'appuyer sur des dispositifs existants en améliorant et augmentant leur champ de compétence. Elle présente deux options :

- s'appuyer sur une structure déjà existante en renforçant ses compétences en matière d'aide aux victimes : le conseil départemental de la prévention de la délinquance et de l'aide aux victimes (CDPD) ;
 - fusionner deux structures, le comité local de suivi des victimes du terrorisme et celui des victimes d'accidents collectifs pour créer un comité spécifique d'aide aux victimes.
- ***1^{ère} option : élargir les compétences du conseil départemental de prévention de la délinquance d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes***

Dans chaque département, il existe, en principe, une instance, créée par le décret n°2002-999 du 17 juillet 2002, relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance. Originellement « *conseil départemental de prévention de la délinquance* », cette instance est devenue en 2006 le « *conseil départemental de prévention de la délinquance d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites*

⁶⁸ Cf. Aide aux victimes - Meurthe-et-Moselle.gouv.fr.

⁶⁹ Marie-Louise Fort, député de l'Yonne. *La victime au cœur de l'action des services de police et de gendarmerie*. Rapport remis à M. François Fillon, Premier Ministre et M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Février 2012. Page 32.

aux femmes »⁷⁰ (CDPD). Le décret du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives a élargi son mandat, notamment la prévention des conduites addictives, la lutte contre l'insécurité routière et contre les violences et incivilités de toute nature. Ce conseil départemental peut depuis 2008⁷¹, donner un avis sur les actions financées par le FIPD et définit la politique de sécurité routière.

Cette instance est présidée par le préfet. Le président du conseil départemental et le procureur de la République en sont les vice-présidents. Quatre collèges ont été déterminés par le décret précité du 17 juillet 2002 comprenant les services de l'Etat, des magistrats appartenant aux juridictions ayant leur siège dans le département, les collectivités territoriales et des associations, personnes qualifiées, établissements concernés.

Cette instance pourrait être le lieu d'élaboration de la politique départementale d'aide aux victimes au sein d'une commission spécifique. De la même façon qu'il appartient au CDPD d'établir un plan départemental de prévention de la délinquance, il lui appartiendrait de travailler à un schéma départemental d'aide aux victimes. Ce schéma pourrait comprendre une partie consacrée aux financements.

Le comité local de suivi des victimes du terrorisme créé par décret le 3 août 2016, répondant à un besoin particulier, devrait intégrer cette structure permanente.

➤ **2^{nde} option : fusionner les comités de suivi des victimes du terrorisme et des accidents collectifs et en élargir l'intitulé à la coordination de l'aide aux victimes**

Une deuxième option consisterait à concevoir un dispositif spécifique sur la coordination de l'aide aux victimes, en fusionnant le comité local de suivi des victimes du terrorisme, de création récente, avec le comité de suivi des victimes d'accidents collectifs. Le premier est présidé par le préfet, le second par le procureur de la République.

Le comité de suivi des victimes d'accidents collectifs n'est pas une structure pérenne et se constitue à l'initiative du procureur de la République. Sa composition est faite de « *toute personne dont la présence paraît utile en fonction des circonstances* »⁷². Les associations de victimes ne peuvent y participer qu'une fois leur arrêté d'agrément publié au Journal officiel.

Cette nouvelle structure doit être co-présidée par le procureur de la République et le préfet, à l'image des « *états-majors de sécurité* »⁷³, qui en principe doit se réunir régulièrement avec l'ensemble des acteurs de la sécurité et de la prévention (police, gendarmerie, inspection académique, services fiscaux et douanes). Il s'agirait dès lors de créer une structure similaire en matière de politique d'aide aux victimes. Dans cette nouvelle instance, se substituant aux deux ayant cours actuellement, le procureur de la République serait chargé, s'agissant des victimes de terrorisme, de faire le lien avec le procureur de la République de Paris, ayant compétence exclusive en matière de terrorisme, sur délégation de ce dernier.

⁷⁰ Décret n° 2006-665 du 7 juin 2006.

⁷¹ Décret n° 2008-297 du 1er avril 2008.

⁷² Fiche n°12 du Guide méthodologique à l'usage des acteurs de terrain. La prise en charge des victimes d'accidents collectifs. Service de l'accès à Droit et A la Justice et de l'Aide aux Victimes. 2004

⁷³ Décision du président de la République du 28 mai 2009. Cf. la circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outremer, de l'immigration et des collectivités territoriales du 21 avril 2011.

Recommandation n°11 : Choisir entre deux options pour organiser le pilotage de l'aide aux victimes au niveau départemental :

- **faire du conseil départemental de la prévention de la délinquance (CDPD) l'instance d'élaboration de la politique départementale de l'aide aux victimes, en constituant en son sein une commission spécifique chargée de l'aide aux victimes, et en complétant sa composition ;**
- **ou fusionner le comité de suivi des victimes du terrorisme avec le comité de suivi des victimes d'accidents collectifs pour créer une seule structure, dont les compétences seront stratégiques et de suivi, co-présidée par le préfet et le procureur de la République dans chaque département**

➤ ***Des dispositions communes à ces deux options sont à prévoir :***

- *La désignation, par le préfet d'un référent aide aux victimes au sein de ses services pour assurer une animation permanente*

De même qu'il existe dans chaque département au sein de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP), un correspondant départemental d'aide aux victimes, le préfet devra désigner un référent « aide aux victimes » au sein de son administration sous l'autorité de son directeur de cabinet.

Compte tenu des situations différentes selon les départements, le préfet, en accord avec le procureur de la République, pourra également désigner un service ou une direction pour le suivi de la politique d'aide aux victimes. La direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) apparaît comme l'instance la plus à même d'effectuer cette mission, en charge souvent de la « protection des populations⁷⁴ ».

Mais dans l'hypothèse où un incident grave surviendrait, le Service interministériel des affaires civiles et économiques de défense (SIACED-PC) pourrait être également désigné⁷⁵.

- *Cette commission unique définie par les deux options précédentes pourrait comprendre trois sections :*
 - La section des décideurs, financeurs, et des associations d'aide aux victimes au sein de laquelle la politique locale serait définie après adoption du schéma territorial avec discussion des besoins de financement ;
 - Une section plus restreinte, regroupant les décideurs et financeurs, sans les associations, où se décideraient les financements en fonction des objectifs, appelée comité des financeurs ;
 - une troisième section comprenant les associations de victimes.
- *La coordination par la section servant de comité des financeurs des engagements de chacun*

Le devenir des associations dépend de multiples financements, sans vision à moyen terme, comme cela a été dit plus haut. De nombreuses associations sont financées en partie par les collectivités territoriales dont le montant des subventions est parfois supérieur à celui de l'Etat⁷⁶. Les postes des intervenants sociaux dans les commissariats et les brigades de gendarmerie sont financés en partie

⁷⁴ C'est le cas pour le département de Paris. « La DDCS demeure un acteur primordial dans la mise en œuvre d'actions en faveur des victimes d'infractions ». Actu DDCS Schéma départemental de l'aide des victimes d'infractions pénales 12 mai 2016. Paris

⁷⁵ Ce service est désigné comme assurant le secrétariat du comité de suivi des victimes d'actes de terrorisme du Val-de-Marne. Arrêté préfectoral n°2016-3833

⁷⁶ Rapport Nieson, op.cit ; page 21.

sur des crédits FIPD et surtout par les conseils départementaux. Beaucoup de financements arrivent tardivement et mettent en péril le devenir des associations. Une coordination est nécessaire autour d'objectifs partagés.

La mise en place de comités des financeurs, tant au niveau national que départemental, doit reposer sur le travail d'un rapporteur précisant devant eux l'action quantitative et qualitative de chaque association, leur situation financière et les attentes des pouvoirs publics.

Pour les associations nationales, ce rôle revient au SADJAV. Pour les associations locales, les MDPAAD, qui sont destinataires de toutes les informations nécessaires, devraient jouer ce rôle⁷⁷. Cela suppose d'une part que les cours d'appel puissent leur dégager le temps nécessaire, ce qui sera d'autant plus facile que leur rôle de rapporteur devant le comité des financeurs revaloriserait leur travail ; d'autre part, que le SADJAV les alimente en bonnes pratiques et outils, sur la base notamment des conclusions de la réunion des MDPAAD de juin 2016 (cf. annexe).

Recommandation n°12 : Constituer au sein de la future commission départementale d'aide aux victimes, quelle que soit l'option retenue, trois sections, dont l'une sera un « comité des financeurs ».

IGAS	IGF	IGA	IGJ
Stéphane LARDY, Alain LOPEZ	Bertrand BRASSENS	Philippe LAMY, Justin BABILOTTE	Vincent DELBOS, Claudine BANSEPT

⁷⁷ Cf § 1.5.2.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation
1	Rédiger une instruction nationale ministérielle déterminant les modalités du suivi et de l'accélération des procédures d'aide dans les CAF, les CPAM, les MDPH, et engager les travaux permettant d'aboutir à une expertise unique
2	Envisager, pour les événements entraînant un nombre élevé de victimes, la désignation par le Premier ministre d' « un coordonnateur de l'assistance aux victimes », doté de moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission
3	Instaurer par voie législative un agrément pour les associations d'aide aux victimes, dont le statut devra prévoir notamment qu'elles ne pourront pas se constituer partie civile. Cet agrément sera délivré pour une durée de cinq ans par le SADJAV, de façon progressive au niveau national, selon une procédure déclarative assurant le respect des conditions réglementaires
4	Se doter d'un référentiel national de bonnes pratiques en matière d'aide aux victimes, portant sur chaque phase du processus d'accompagnement, en concertation avec tous les acteurs concernés
5	Etablir des schémas territoriaux d'aide aux victimes signés par les décideurs financeurs locaux
6	Privilégier les conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (3 ans minimum) pour l'octroi des subventions versées aux associations d'aide aux victimes, associant l'ensemble des départements ministériels concernés, voire les collectivités territoriales ; élaborer à cette fin un guide méthodologique d'évaluation
7	Renforcer le rôle du SADJAV dans la régulation du réseau associatif d'aide aux victimes, et consolider celui des MDPAAD
8	Dans un but de couverture homogène du territoire, demander aux EPCI de s'engager à ce que des permanences d'associations d'aide aux victimes soient organisées sur au moins un point de leur territoire, puis envisager de leur transférer par la loi une compétence de droit commun
9	Inciter les conseils régionaux et départementaux qui devraient, pour les premiers, ou souhaiteraient, pour les seconds, réduire leurs subventions aux associations d'aide aux victimes de le faire de manière progressive et coordonnée, dans le cadre du comité des financeurs proposé au niveau départemental (voir les recommandations N°10 et 12)
10	Constituer, auprès du comité interministériel sur l'aide aux victimes, un comité opérationnel permanent composé de hauts-fonctionnaires (un par ministère), présidé par le secrétaire général à l'aide aux victimes, chargé de préparer ses travaux et de mettre en cohérence les financements des associations assurés par les différents ministères, sur la base d'un rapport préparé par le SADJAV

11	Choisir entre deux options pour organiser le pilotage de l'aide aux victimes au niveau départemental : - faire du conseil départemental de la prévention de la délinquance l'instance d'élaboration de la politique départementale de l'aide aux victimes, en constituant en son sein une commission spécifique chargée de l'aide aux victimes, et en complétant sa composition ; - ou fusionner le comité de suivi des victimes du terrorisme avec le comité de suivi des victimes d'accidents collectifs pour créer une seule structure, dont les compétences seront stratégiques et de suivi, co-présidée par le préfet et le procureur de la République dans chaque département
12	Constituer au sein de la future commission départementale d'aide aux victimes, quelle que soit l'option retenue, trois sections, dont l'une sera un « comité des financeurs ».

LETTRE DE MISSION : A L'IGF, IGA, IGSJ ET IGAS



Le Premier Ministre

2099 / 16 / SG

Paris, le 14 NOV. 2016



Monsieur le Chef de l'inspection générale
des affaires sociales

Objet : mission d'évaluation de la politique publique d'aide aux victimes dans le
cadre de la modernisation de l'action publique (MAP)

Par lettre du 11 juillet 2016, j'ai confié à la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes la conduite d'une mission d'évaluation de la politique publique d'aide aux victimes dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) et je vous ai chargé de sa réalisation.

Conformément au calendrier qui vous a été fixé, vous m'avez remis le 14 octobre 2016 une première note d'orientation formulant des propositions d'amélioration du pilotage de la politique publique d'aide aux victimes.

Les entretiens réalisés par la mission lors de cette première phase ont permis de dégager huit recommandations confirmant le caractère interministériel de cette politique et l'exigence de structuration et de pilotage au niveau national comme départemental.

Ce besoin de pilotage, au fondement de la nomination d'un membre du Gouvernement placé auprès du Premier ministre et spécialement chargé de l'aide aux victimes, avait d'ailleurs conduit à la création des comités locaux de suivi des victimes de terrorisme par le décret du 3 août dernier, dont vous préconisez l'extension du champ d'application. La secrétaire d'Etat a également annoncé, lors du conseil des ministres du 19 octobre 2016, la création début 2017 d'une structure interministérielle chargée de coordonner l'action des différentes administrations publiques et acteurs en matière de suivi et d'accompagnement des victimes.

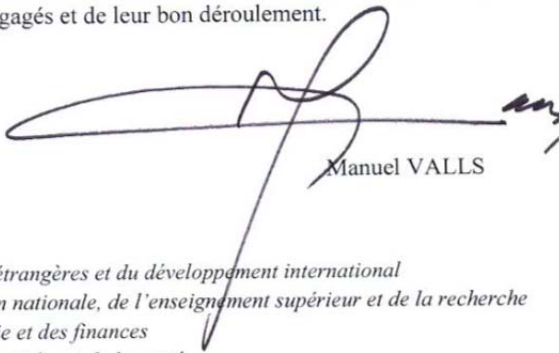
A cet égard, le schéma d'organisation rénové qui constituera la structure du service public de l'aide aux victimes doit pouvoir s'appuyer sur des moyens, des partenaires et des outils dédiés. Je souhaite donc que vous puissiez, dans cette deuxième phase de l'évaluation, approfondir les points suivants :

M. Pierre BOISSIER
Chef de l'inspection générale des affaires sociales
39-43 quai André Citroën
75015 PARIS

- **le recensement de l'ensemble des financements dont bénéficient les associations et acteurs de l'aide aux victimes.** Ces financements publics sont multiples et d'origine diverse : ministères, CIPDR, collectivités territoriales, etc. Des pistes de rationalisation (porte d'entrée unique pour les demandes de subvention, partage des données financières, etc.) devront être étudiées au regard de l'utilisation qui est faite de ces financements, et donc de l'utilité, l'efficacité, l'efficience et la cohérence des actions conduites par les associations.
- **à la suite de cette première analyse, le rôle, les obligations et les attributions des associations de victimes et d'aide aux victimes au regard de la mission qui leur est respectivement confiée.** Cela suppose la mise en place d'outils de pilotage, d'évaluation et de contrôle clarifiés (schémas territoriaux, conventions, agréments, indicateurs, etc.) : des schémas possibles de contractualisation seront proposés.
- **le recensement des différentes aides financières et interventions directes de l'Etat** dont peuvent bénéficier les victimes en cas d'urgence en matière d'accidents collectifs, de terrorisme ou de catastrophes naturelles. Les événements d'ampleur créent une forte mobilisation et conduisent au déploiement de moyens financiers pour aider les victimes (indemnisations, fonds d'urgence, aides, dons, etc.). Ces financements proviennent de sources publiques différentes (ministères, collectivités, opérateurs, etc.) avec des modalités de redistribution propres et peu coordonnées, nuisant parfois à la lisibilité des dispositifs pour les victimes. Des pistes de rationalisation de ces financements devront là encore être proposées au regard de la diversité des besoins et des attentes des victimes.

Conformément à ma demande, la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes présidera un premier comité d'évaluation mi-novembre. Un second comité, en fin de mission, permettra de partager les conclusions de la mission, avant le rapport final qui devra m'être remis en janvier 2017.

Tout au long de la mission, je souhaite que vous puissiez vous appuyer sur la méthodologie élaborée par le secrétariat général de la modernisation pour l'action publique (SGMAP) qui rendra compte à mon cabinet ainsi qu'à celui de la secrétaire d'Etat de l'avancement des travaux engagés et de leur bon déroulement.



Manuel VALLS

Copie à :

- Monsieur le ministre des affaires étrangères et du développement international
- Madame la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Monsieur le ministre de l'économie et des finances
- Madame la ministre des affaires sociales et de la santé
- Monsieur le ministre de la défense
- Monsieur le ministre de la justice
- Monsieur le ministre de l'intérieur
- Madame la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes
- Madame la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

CABINETS MINISTERIELS :

- **M. CHRISTEN Olivier**, conseiller technique Justice, auprès du Premier Ministre
- **M. SERIGNAC Julien**, directeur de cabinet de la Secrétaire d'Etat, chargée de l'aide aux victimes
- **Mme MARIE Eugénie**, conseillère en charge des dispositifs d'aide aux victimes, secrétariat d'Etat chargé de l'aide aux victimes
- **M. DIOT Gilles**, conseiller technique Secrétariat d'Etat chargé de l'aide aux victimes
- **M. ANDRIEU Thomas**, directeur de cabinet du Garde des Sceaux
- **M. RUELLÉ Eric**, directeur adjoint du cabinet du Garde des Sceaux
- **Mme VERGEZ Nathalie**, conseillère au cabinet du Garde des Sceaux

PREMIER MINISTRE - comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation :

- **Mme DOMENACH Muriel**, secrétaire générale
- **Mme SIMON-PEIRANO Dominique**, responsable du programme prévention et lutte contre les violences, aide aux victimes et soutien aux familles

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES :

- **M. LAVERTU Eric**, directeur adjoint du centre de crise et de soutien
- **Mme LE CARO Sylvie**, adjointe à la sous-directrice des opérations d'urgence, chef de l'unité des affaires individuelles
- **Mme TAFFIN Monique**, Conseillère juridique mission interministérielle de suivi victimes au sein du centre crise et de soutien

MINISTERE DES FINANCES :

Direction du budget :

- **Mme DELIGNE Sabine**, chef du bureau 8BJM (justice et médias)
- **Mme NGUER**, adjointe au chef de bureau 8BJM (justice et médias)

Direction du trésor :

- **M. GUERIN Laurent**, direction générale du trésor, chef du bureau ASSUR1
- **M. BROTONS Frédéric**, direction générale du trésor, adjoint au chef de bureau ASSU51
- **M. RICARD Jean**, direction générale du trésor, adjoint au chef de bureau ASSU51

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE :

Direction général de la cohésion sociale :

- **Mme TAGLIANA Cécile**, sous-directrice
- **Mme JAUBERT Martine**, chef de bureau
- **Mme GONNET Laure**, chargée de mission en charge des violences au sein des couples

Direction générale de la santé :

- **Mme AMPROU Anne-Claire** : directrice adjointe de la DGS

MINISTERE JUSTICE :

Secrétariat général :

- **M. VERCLYTTE Stéphane**, Secrétaire général du Ministère de la Justice
- **M. BADORC Yves**, Chef du service accès au droit et à l'aide aux victimes (SADJAV), Secrétariat général du Ministère de la justice
- **Mme RIVIERE Anne**, cheffe du bureau de l'aide aux victimes, SADJAV

MINISTERE INTERIEUR :

Délégation à la sécurité et à la circulation routières :

- **M. BARBE Emmanuel**, délégué interministériel à la sécurité routière et délégué à la sécurité et à la circulation routière

Direction générale de la police nationale - Délégation aux victimes :

- **Mme CHERBONNIER Stéphanie**, conseillère judiciaire du DGPN
- **M. VIVES Clément**, adjoint de la conseillère judiciaire du DGPN
- **Mme CUILLERDIER Fanny**, délégation aux victimes
- **M. DOSSINGER Thierry**, délégation aux victimes
- **Mme VIOLAS Sylvie**, délégation aux victimes
- **M. DHAINE Stéphane**, délégation aux victimes

MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS :

- **Mme BRUNEAU Chantal**, secrétaire générale du Haut conseil à la vie associative

NORVEGE :

- **M. HOLM Ivar André**, directeur de L'autorité Nationale Norvégienne d'indemnisation des victimes d'actes criminels (The Norwegian Criminal Injuries Compensation Authority)

CNAF :

- **Mme VEZARD Carole**, pôle solidarités, insertion et contentieux. Direction des politiques familiale et sociale
- **Mme DAVAL Mariette**, sous-directrice. Sous-direction insertion et cadre de vie. Direction des politiques familiale et sociale

LES ENTREPRISES ET FONDATIONS

Fédération française des assurances :

- **M. CHNEIWEISS Armand**, délégué général FFA
- **Mme VIAL Géraldine**, responsable protection des consommateurs en assurance
- **Mme TRACA Catherine**, Directeur des assurances de dommages et de responsabilités
- **Mme Le CHEUVALIER Elisabeth**, adjointe direction des assurances de dommages et de responsabilités.

Ratp :

- **M. CHADEVILLE Daniel**, directeur des affaires juridiques
- **Mme CHAPPE Betty**, médiatrice du groupe, déléguée aux victimes

Sncf :

- **M. TRESTARD Jean-Francois**, directeur des affaires publiques

Air France

- **M. ABBAS Yves**, vice-président, industrial infrastructures and Tools

Fondation de France :

- **Mme ROLLAND Anne-Gaëlle**, responsable programmes

ASSOCIATIONS :

- **M. DENOIX de SAINT-MARC Guillaume**, directeur général de l'association française des victimes de terrorisme (AFVT)
- **M. BRIDIER Jérémy**, chargé de l'accompagnement des victimes et responsable du pôle juridique de l'AFVT
- **M. LEBEHOT Thierry**, président de l'association Citoyens et Justice (ACJ)
- **M. L'HOUE Denis**, directeur général de l'ACJ
- **Mme DUCHEMIN Géraldine**, présidente de l'association présentencielle « Majeurs » de l'ACJ
- **Mme GUILBERTEAU Annie**, directrice générale de la Fédération nationale des CIDDF (CNIDDF)
- **Mme TOSTIVINT Anita**, conseillère technique de la CNIDDF
- **M. THIBAUT Julien**, président de l'Association victimes et citoyens (AVC)
- **Mme ADIDA Marie-Claude**, déléguée nationale de l'AVC
- **M. BERTIN Jérôme**, directeur général par suppléance de « France-Victimes » (ex-INAVEM)
- **Mme SADOWSKI Isabelle**, référente juridique et accidents collectifs de « France-victimes »
- **M. GICQUEL Stéphane**, secrétaire général de la FENVAC
- **M. BERTRAND Paul**, chargé des affaires publiques et territoires à la FENVAC
- **M. LEICESTER Tim**, coordinateur du programme Lotus Bus Association Médecins du monde :
- **Mme MAFFESOLI Sarah-Marie**, chargée de projet Tous En Marche contre les violences faites aux travailleuses du sexe. Médecins du Monde/Lotus Bus

Personnalités qualifiées :

- **M. CEBE Philippe**, coordinateur de l'aide aux victimes de l'accident de Brétigny sur Orge

Préfecture du Nord et services de l'Etat :

- **Mme ELIZEON Sophie**, préfète déléguée pour l'égalité des chances
- **M. MALIZARD Philippe**, directeur de cabinet du préfet
- **M. RIZZON Alexandre**, directeur adjoint du cabinet du préfet
- **M. ODELOT Benoît**, directeur départemental de l'ONAC
- **M. PIRET Patrick**, chef de la mission jeunesse, sports et vie associative de la DDCS
- **M. POLLET Eric**, directeur adjoint à la direction de la sécurité sanitaire et de la santé environnementale de l'ARS
- **Mme ROGER Françoise**, attachée du directeur de la CPAM
- **Mme LEFEBVRE Valérie**, responsable du service production de la CPAM
- **Mme KOKOCINSKI Martine**, chargée d'études prestations de la CPAM
- **M. LONBARDO Bruno**, directeur de la MDPH
- **M. DUPONT Jean-Hervé**, sous-directeur au développement des territoires de la CAF

Cour d'appel de DOUAI :

- **Mme GIRARDON Pascale**, Avocat général
- **Mme LECROHART Valérie**, Vice-présidente placée MDPAAD
- **Mme HOCQ Célinie**, Responsable de la gestion budgétaire, Service d'administration régionale (RGB/SAR)

TGI D'Avesnes -sur- Helpe :

- **M. DUCLOS Mathieu**, Président du TGI

TGI de Cambrai :

- **M. BETERMIEZ Louis-Benoît**, Président du TGI
- **M. SCHWARTZ René**, Procureur de la République

TGI de Douai :

- **Mme Le ROY Fabienne**, Présidente du TGI
- **M. TEILLET Frédéric**, Procureur de la République

TGI de Dunkerque :

- **M. SALOMON Guillaume**, Président du TGI

TGI de Lille :

- **M. POQUET DU HAUT- JUSSE Thierry**, Procureur de la République

TGI de Valenciennes :

- **Mme PEYBERNES Florence**, Présidente du TGI
- **M. PERRIN Francis**, Procureur de la République

Associations et collectivités département du Nord :

- **M. CAPELLE**, directeur **AJAR Valenciennes**
- **Mme DAVID Mélanie**, directrice du CLSPD de Lille et de la Maison de l'aide aux victimes et de la médiation
- **Mme HAROUNE Sarah**, association **AJAR Valenciennes**
- **Mme FARTEK Aurélie**, responsable du service d'aide aux victimes, association **AJAR Valenciennes**
- **Mme COWAERT Nadège**, référente terrorisme, **AIAVM Lille**
- **Mme DEVAUZE Véronique**, responsable du pôle prévention et accès au droit **CAD-SAV- Ville de Tourcoing**
- **M. DUMEZ Gilles**, directeur **AIAVM Lille/Dunkerque**
- **Mme DEVANCEZ Véronique**, **CAD-SAV Tourcoing**
- **M. MASSELIS Jean-François**, directeur de l'association **SIAVIC Roubaix**
- **M. DESQUIENS Thomas**, association **AJAR**
- **Mme FARTEK Aurélie**, chef de service, association **AJAR**
- **M. ROCH Sébastien**, directeur-adjoint, association **SGE**
- **Mme ROUSSE Gwenaëlle**, **chef de service** association **SGE**
- **M. AOUADI Lekhdar**, directeur adjoint, association **SIAVIC**

Cour d'appel de Paris :

- **Mme DOUVRELEUR Agnès**, avocate générale, MDPAAD

TGI de Créteil :

- **Mme BECCUAU laure**, procureure de la République
- **M. ASTRUC Philippe**, procureur adjoint
- **Mme PERARD Pascale**, secrétaire générale représentant M. Stéphane NOEL, président du TGI
- **Maître KOSKAS Annie**, bâtonnier de l'ordre des avocats du Val de Marne

Préfecture du Val-de-Marne et services de l'Etat

- **M. LELEU Thierry**, préfet
- **M. MARCHAND-LACOUR Pierre**, directeur de cabinet du préfet
- **M. VÉCHARD Eric**, délégué départemental de l'agence régionale de santé
- **M. ZAHRA Bernard**, directeur départemental de la cohésion sociale
- **CAF 94**
- **CPAM 94**
- **Dr. SOUSSY Annie**, Chef du service médico-judiciaire de Créteil

Associations Val de Marne :

- **Mme COMMENCHAL Claire**, coordinatrice du Bureau d'aide aux victimes de Créteil
- **M. LAUFERON Frédéric**, directeur général de l'APCARS
- **Mme BONNEFOY Aline**, directrice de l'APCE 94
- **Mme PERIGORD Dominique**, présidente du service d'aide aux victimes du CIDFF 94
- **Mme ANESE Emilie**, coordinatrice du service d'aide aux victimes du CIDFF 94
- **Mme DAMMENE DEBBIH Farida**, directrice de TREMPLIN 94, SOS Femmes

Cour d'appel d'Aix-en-Provence

- **Mme BUSSIERE Chantal**, Première présidente
- **M. Jean-Marie HUET Jean-Marie**, procureur général
- **M. SASTRE Michel**, substitut général, chargé de mission auprès du Procureur général

TGI de Nice

- **M. Jean-Michel PRÊTRE**, procureur à Nice

Préfecture des Alpes-Maritimes

- **M. LECLERC Georges-François**, préfet
- **M. MAC KAIN Frédéric**, secrétaire général
- **M. LAUCH François-Xavier**, directeur de cabinet du préfet
- **M. ROUSSEL Frédéric**, directeur de la DDCS

Associations Nice

- **Mme PETITJEAN Emilie**, présidente de l'association « promenade des anges »
- **M. DELHOMEL-DESMAREST Vincent**, secrétaire général de l'association « promenade des anges »
- **Mme BRACCO Véronique**, directrice générale de l'association Montjoye
- **Mme PENNET DALLOZ Elodie**, directrice du pôle socio-judiciaire à l'association Montjoye

Préfecture de Haute-Garonne et services de l'Etat:

- **M. MAILHOS Pascal**, préfet de Haute –Garonne, préfet de région
- **M. ROSE Frédéric**, directeur de cabinet du préfet
- **M. Le ROY Bertrand**, directeur départemental de la cohésion sociale

- **Mme VIGNETTE Céline**, coordinatrice réseaux projets à la direction des ressources et la communication de la CPAM
- **Mme CARIOU Marianne**, direction du service aux partenaires
- **M. SCHOUVER Renaud**, directeur du service départemental de l'ONAC-VG
- **Mme COMBES Barbara**, coordinatrice régionale CUMP
- **M. SAUTHIER Nicolas**, représentant de l'ARS
- **Mme PROVENSAL Emilie**, déléguée départementale aux droits des femmes
- **M. SUC-MELLA Pierre**, directeur de la MDPH
- **Mme MITJANA Geneviève**, directrice déléguée de la MDPH

Cour d'appel de Toulouse

- **M. de FRANCLIEU Guy**, Premier président
- **Mme OLLIVIER Monique**, Procureure générale
- **M. NEYRAND Gilles**, Secrétaire général au parquet général
- **M. BOUVIER Pascal**, pour le parquet général, en qualité de MDPAAD
- **Mme DRUTEL Claudine**, Directrice de greffe
- **Mme SAINT PAUL Danielle**, Régisseuse
- **Mme VENTURINI Jessica**, Cheffe de service pénal de la cour d'appel

TGI de Toulouse

- **M. POUYSSEGUR Marc**, Président
- **M. COUILLEAU Pierre-Yves**, Procureur de la république
- **Mme BOSI VAI Isabelle**, Directrice de greffe du TGI
- **Mme BORJA Monique**, Greffière premier procès AZF

TGI de Montauban

- **Mme CABOT-CHAUMETON Alix**, Procureure de la république

TGI d'Albi :

- **Mme MUNIER Joëlle**, Présidente
- **M. DERENS Claude**, Procureur de la république

TGI de Foix :

- **Mme CLEMENT Fabienne**, Présidente
- **Mme BOUISSET Karline**, Procureure de la république

TGI de Castres :

- **M. BARDOU Dominique**, Président
- **Mme RAINAULT Céline**, Procureure de la république

TGI de Saint-Gaudens :

- **Mme DEPRADE Cécile**, Procureure de la république

Associations d'aide aux victimes :

- **Mme PASSUELO Françoise**, directrice de la SAVIM
- **Mme TROIANOWSKI Sophie**, Juriste, SAVIM (Toulouse)

- **Mme SABATIER Pascale**, Directrice, psychologue BAVIP/ADJPOS (Tarn – Albi)
- **Mme FORGEOT Joëlle**, Comptable, BAVIP/ADJPOS (Tarn – Albi)

- **Mme DAURES Annabelle**, Directrice, CIDF81 (Tarn – Castres)

- **M. CASTELLS Robert**, Président ASJOA (Foix)
- **Mme MARTA Nathalie**, Juriste, ASJOA (Foix)

- **Mme FRAUCIEL Nadège**, Coordinatrice, juriste, AVIR82 (Montauban)

- **Mme BRUGGEMAN Helen**, Juriste, ACCJSE (Saint Gaudens)

Associations de victimes AZF

- **M. GAUBERT Michel**, Association « AZF mémoire et solidarité » (Toulouse)
- **Mme AUBERT Brigitte**, « Association des sinistrés du 21 septembre » (Toulouse)

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1	Note inter-inspection sur le pilotage de la politique publique d'aide aux victimes, remise en octobre 2016
Annexe 2	Le développement des associations d'aide aux victimes
Annexe 3	Inventaire des travaux précédents sur le financement des associations d'aide aux victimes
Annexe 4	Questionnaire adressé aux associations d'aide aux victimes et de victimes
Annexe 5	Fonds de garantie GGTI, FGAO, FIVA, ONIAM et Assureurs (catastrophes naturelles)
Annexe 6	Evolution de la situation financière des fédérations et associations nationales d'aide aux victimes et de victimes
Annexe 7	Exemples de budgets de deux associations d'aide aux victimes (anonymisées)
Annexe 8	Carte des implantations des dispositifs gendarmerie et police
Annexe 9	Guide méthodologique sur les MDPAAD
Annexe 10	Comptes-rendus réunion par le SADJAV des MDPAAD détaillant leurs outils
Annexe 11	Expériences étrangères

SIGLES UTILISES

AFVT	Association française des victimes de terrorisme
ARS	Agence régionale de santé
CAF	Caisse d'allocations familiales
CDPDR	comité départemental de la prévention de la délinquance et de la radicalisation
CIAV	Cellule interministérielle d'aide aux victimes
CIPDR	Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation
CIVI	Commission d'indemnisation des victimes d'infraction
CNAF	Caisse nationale d'allocation familiale
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
FENVAC	Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs
FIPD	Fonds interministériel de prévention de la délinquance
INAVEM	Institut national d'aide aux victimes et de médiation
LUV	Liste unique des victimes
MDPAAD	Magistrats délégués à la vie associative et à l'accès aux droits
MDPH	Maison départementale du handicap
MIPROF	Mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains
SADJAV	Service de l'accès aux droits et à la justice et de l'aide aux victimes
SGAV	Secrétariat général à l'aide aux victimes
SGMAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique

La structuration de la politique publique d'aide aux victimes

TOME 2 ANNEXES

Établi par

Stéphane LARDY
Inspecteur général

Alain LOPEZ
Inspecteur général



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

N°2016-097R

Bertrand BRASSENS
Inspecteur général



N°2016-M-083

Philippe LAMY
Inspecteur général

Justin BABILOTTE
Inspecteur



N°16087-R-02

Vincent DELBOS
Inspecteur général

Claudine BANSEPT
Chargée de mission



N°006-17/N°47-16

SOMMAIRE

Annexe 1 : Note inter-inspection sur le pilotage de la politique publique d'aide aux victimes, remise en octobre 2016.....	5
Annexe 2 : Le développement des associations d'aide aux victimes	45
Annexe 3 : Inventaire des travaux précédents sur le financement des associations d'aide aux victimes	47
Annexe 4 : Questionnaire adressé aux associations d'aide aux victimes et de victimes	49
Annexe 5 : Fonds de garantie fgti, FGAO, FIVA, ONIAM et Assureurs (catastrophes naturelles)	51
Annexe 6 : Evolution de la situation financière des fédérations et associations nationales d'aide aux victimes et de victimes.....	55
Annexe 7 : exemples de budgets de deux associations d'aide aux victimes (anonymisées).....	57
Annexe 8 : Carte des implantations des dispositifs gendarmerie et police.....	61
Annexe 9 : Guide méthodologique sur les MDPAAD.....	63
Annexe 10 : Comptes-rendus réunion par le SADJAV des MDPAAD détaillant leurs outils	73
Annexe 11 : expériences étrangères.....	89
1 Les victimes et le droit international : un droit à indemnisation et à réparation toujours plus affirmé.....	89
1.1 Une approche multilatérale en développement mais qui demeure peu contraignante ..	89
1.2 Un cadre conventionnel spécifique et intéressant : le fonds spécial des victimes devant la CPI	90
2 En Allemagne : des structures spécialement dédiées à l'aide aux victimes, organisant les coordinations nécessaires	92
2.1 Au plan fédéral :.....	92
2.2 Au sein de chaque Land :.....	92
3 Au Royaume-Uni.....	93
3.1 L'organisation du système de soins pour faire face à des situations de terrorisme, tant dans l'urgence que sur le plus long terme.....	93
3.2 Un effort particulier pour faciliter la résilience individuelle et collective	94
3.3 Un accompagnement social des victimes des attentats assuré par des associations	96
3.4 L'indemnisation des victimes de terrorisme au Royaume-Uni.....	96
4 En Israël.....	97
4.1 Un système de santé rodé à la menace terroriste.....	97
4.2 Les principes posés par la loi d'indemnisation des victimes « d'action hostile » de 1970..	98

4.3	Le rôle central donné à la caisse d'assurance nationale	99
4.4	Une grande expérience dans la prise en charge des troubles post traumatiques	100
5	En Espagne	103
5.1	Organisation du système de soins pour faire face à des situations de terrorisme	103
5.2	Une prise en charge organisée par les ministères de la santé et de l'intérieur	103
5.3	L'accompagnement social des victimes des attentats.....	104
6	Aux Etats –Unis.....	104
6.1	Dispositif opérationnel mis en place pour assurer la prise en charge des victimes (accueil, accompagnement pour les démarches juridiques, d'indemnisation, d'aides sociales diverses, de soins, soutien psychologique...) : opérateurs publics et/ou privés	104
6.2	Le financement du dispositif opérationnel (financement public, privé, dons)	106
6.3	Le fonctionnement du dispositif d'indemnisation (principes, mise en œuvre...) : les programmes étatiques d'indemnisation des victimes (<i>State Victim Assistance and Compensation Programs</i>)	106
6.4	Les conditions de la prise en charge et du suivi des personnes victimes à l'étranger d'un événement collectif.....	108
6.5	Dispositif pour les victimes de catastrophes naturelles – Type Ouragan Katrina	110
6.6	Plusieurs exemples d'initiatives prises pour aider les victimes et faciliter leur résilience.	113
7	L'Autorité norvégienne d'indemnisation des victimes d'actes criminels (The Norwegian Criminal Injuries Compensation Authority)	116
8	Les Fonds d'indemnisation (Allemagne, Belgique, Espagne, Israël, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Turquie).....	118
8.1	Introduction	119
8.2	Seront successivement examinés le périmètre de la solidarité nationale pour les victimes du terrorisme, et les règles de liquidation des préjudices.....	124
8.3	Systèmes d'aide (Allemagne, Belgique)	128
8.4	Victimes par ricochet.....	130

ANNEXE 1 :
NOTE INTER-INSPECTION SUR
LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE
PUBLIQUE D'AIDE AUX VICTIMES,
REMISE EN OCTOBRE 2016

Note sur le pilotage de la politique publique d'aide aux victimes d'événements collectifs

NOTE D'ORIENTATION

Établie par

Stéphane LARDY
Inspecteur général

Alain LOPEZ
Inspecteur général



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

N°2016-097N

Bertrand BRASSENS
Inspecteur général



N°2016-M-083

Philippe LAMY
Inspecteur général

Justin BABILOTTE
Inspecteur



N°16115-16087-01

Vincent DELBOS
Inspecteur général
adjoint

Claudine BANSEPT
Chargée de mission



N°47-16

Sommaire

1	INTRODUCTION	5
1.1	Le contexte et la méthode de travail.....	5
1.2	Les principes de droit qui guident l'action publique d'aide aux victimes.....	6
2	LES BESOINS DES VICTIMES RAPPELES LORS DES AUDITIONS	7
3	LES PROBLEMES RELEVES PAR LA MISSION	9
3.1	La prise en charge des victimes dans l'urgence.....	9
3.1.1	Les circuits d'alerte	9
3.1.2	Les dispositifs d'identification et de suivi des victimes.....	10
3.1.3	Les difficultés liées à la « liste unique des victimes ».....	10
3.2	L'information des victimes et de leurs proches	11
3.3	Les démarches de retour d'expériences (RETEX)	12
3.4	Un engagement fort de l'ensemble des agents publics ou associatifs au service des victimes	13
3.4.1	Les comités locaux de suivi des victimes de terrorisme	13
3.4.2	Un traitement différencié des victimes selon la nature de l'événement	13
4	PREMIERES PISTES D'EVOLUTION.....	14
4.1	Repenser l'animation de la politique interministérielle d'aide aux victimes.....	14
4.1.1	Le cadre interministériel de la politique d'aide aux victimes est à redéfinir	16
4.1.2	Se donner les moyens d'animer cette politique interministérielle au niveau national et départemental.....	17
4.2	Structurer un service public de l'aide aux victimes.....	18
4.2.1	Organiser un guichet unique sur l'orientation et l'accompagnement des victimes, dissocié du traitement de l'indemnisation.....	19
4.2.2	Appuyer l'action publique sur un service public rénové	23
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	27
	LETTRE DE MISSION.....	29
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	33
	SIGLES UTILISES	37

Par lettre du 11 juillet 2016, le Premier ministre a saisi l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) d'une mission d'évaluation de la politique publique d'aide aux victimes dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP). Le périmètre de cette politique, tel qu'il est défini par la lettre de mission, est très large, puisqu'il concerne toutes les personnes victimes « *notamment d'infractions pénales, de faits de terrorisme, d'accidents collectifs, de sinistres sanitaires, industriels, alimentaires ou de santé publique, d'accidents écologiques ou industriels, de catastrophes naturelles ou encore de discriminations ou d'atteintes aux droits fondamentaux* ».

Lors de sa première réunion avec le cabinet du Premier ministre et celui de la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes, il a été demandé à la mission inter-inspection que soit rendue pour la mi-octobre une note formulant des propositions d'amélioration sur le pilotage de la politique d'aide aux victimes. Il a été convenu que la mission examinerait les situations entraînant un nombre élevé de victimes à la suite d'attentats ou d'accidents collectifs.

1 INTRODUCTION

1.1 Le contexte et la méthode de travail

Cette évaluation de politique publique s'inscrit dans un contexte d'attentats terroristes. Le 11 février 2016, une secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes a été nommée auprès du Premier ministre. Ses attributions couvrent un large champ victimaire.

En toute logique, la question du pilotage d'une telle politique devrait être abordée en fin d'évaluation. La mission a donc choisi, pour répondre à la commande qui lui a été faite, et pour des raisons d'opérationnalité, d'examiner les conditions de l'aide apportée à des victimes en grand nombre lors de trois événements récents (attentats du 13 novembre 2015 à Paris, attentat du 14 juillet 2016 à Nice et incendie à Rouen du 5 août 2016), afin d'en tirer des enseignements sur le pilotage par l'Etat de la politique d'aide aux victimes et d'apprécier l'opportunité de le réformer à brefs délais. La décision a été prise de limiter à ce stade l'analyse à trois fonctions : l'information des victimes et de leurs proches ; la prise en charge du stress psycho-traumatique ; l'orientation et l'accompagnement de la victime dans la situation de post-crise.

Il était impossible de suivre le processus classique d'évaluation d'une politique publique (structurer, observer, analyser, juger). Par conséquent, la mission s'est attachée à privilégier une approche empirique grâce à des entretiens avec la plupart des acteurs de l'aide aux victimes¹, en approfondissant les problématiques du pilotage et de la coordination de l'action publique d'aide aux victimes. La mission s'est par ailleurs déplacée à Rouen.

Les entretiens réalisés ont permis de confronter les problématiques retenues par la mission à la conduite de cette action publique, qu'il s'agisse du pilotage et de la coordination entre le national et le local.

La mission estime que les délais très contraints fixés ne lui ont pas permis de mener l'ensemble des investigations qu'elle jugeait nécessaires au regard de la question qui lui était posée.

¹ Cf. liste des personnes rencontrées en annexe.

➤ ***Les attentats du 13 novembre 2015 et du 14 juillet 2016***

Il a été choisi d'examiner les conditions de prise en charge des victimes à la suite des attentats de Paris et de Nice, en se fondant notamment sur les auditions de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale présidée par Monsieur Georges FENECH et sur la mise en œuvre de l'instruction interministérielle du 13 avril 2016 sur la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme (examen de son impact avéré ou non sur le pilotage de l'action publique dans une esquisse d'analyse contrefactuelle). Ainsi, la mission inter-inspection a rencontré les principaux acteurs du pilotage de l'aide aux victimes lors des attentats du 13 novembre 2015², afin d'examiner les conditions d'exercice des trois grandes fonctions qu'elle avait choisi d'étudier.

➤ ***L'incendie du bar « Cuba Libre » à Rouen***

L'incendie, survenu dans la nuit du 4 au 5 août 2016, a fait 14 morts et 6 blessés en urgence absolue. La mission inter-inspection a pu se déplacer à Rouen, le 29 septembre 2016, afin d'y rencontrer les principaux services et acteurs concernés par cet événement (services déconcentrés de l'Etat, autorités judiciaires, association d'aide aux victimes) en s'intéressant aux trois problématiques retenues (information, prise en charge médico-psychologique et accompagnement).

1.2 Les principes de droit qui guident l'action publique d'aide aux victimes

En matière d'aide aux victimes, l'action publique est fondée sur un certain nombre de textes législatifs et réglementaires, nationaux et supranationaux³.

La directive européenne⁴ du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, transposée par la loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit européen, donne une définition de la victime et pose des principes d'action en faveur de l'aide aux victimes. En particulier, l'article 2 de la directive précise la définition de la victime et de la justice réparatrice :

- « Toute personne physique ayant subi un préjudice, y compris une atteinte à son intégrité physique, mentale ou émotionnelle ou une perte matérielle, qui a été directement causée par une infraction pénale ;
- les membres de la famille d'une personne dont le décès résulte directement d'une infraction pénale et qui ont subi un préjudice, du fait du décès de cette personne ;
- les membres de la famille, le conjoint, la personne qui est engagée dans une relation intime, stable et continue avec la victime et vit avec elle. Les parents en ligne directe, les frères et les sœurs et les personnes qui sont à la charge de la victime ».

Toutefois, il n'existe pas de définition juridique incontestable de la victime en droit français⁵, des imprécisions subsistant notamment sur la notion de victime indirecte.

Les trois chapitres de la directive précisent quels sont les droits des victimes : droit à l'information et au soutien, droit de participation à la procédure pénale, droit à la protection et à la reconnaissance de ses besoins spécifiques en matière de protection.

² D'un point de vue méthodologique, il aurait été souhaitable de réaliser la même démarche pour l'attentat de Nice. Ce qui n'a pas été possible faute de temps.

³ Depuis 1985, l'ONU a adopté la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes d'actes de criminalité et d'abus de pouvoirs, et, dans le même mouvement, a invité les Etats à agir dans tous les domaines pour concrétiser ces intentions.

⁴ Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil.

⁵ Cf. Cour des comptes Rapport public annuel 2012.

L'Etat est garant de la protection des citoyens, en veillant à ce que les victimes aient accès aux services d'aide aux victimes qui les traitent avec respect, tact et professionnalisme, de façon personnalisée et non discriminatoire, comme le rappelle la directive.

2 LES BESOINS DES VICTIMES RAPPELES LORS DES AUDITIONS

Les connaissances sur les besoins des victimes sont assez fragmentaires. En outre, si des connaissances statistiques existent, elles sont éparpillées.

► *Une prise en charge rapide et efficace*

Les victimes attendent en priorité d'être secourues rapidement, ce qui nécessite l'acheminement des secours dans des délais brefs permettant leur prise en charge. Cette prise en charge des victimes est médicale, prenant en compte les atteintes physiques mais aussi psychologiques. Ce dernier point semble déterminant lors des attentats ou massacres collectifs⁶. De même, il est important que les blessures dites « invisibles », notamment les troubles pulmonaires et auditifs, soient traités dès l'attentat afin d'éviter des complications ultérieures⁷. Au-delà d'éventuels dysfonctionnements, cet objectif est particulièrement contraint : les attaques et attentats du 13 novembre 2015 ont mis en lumière la difficulté pour les secours d'opérer dans un contexte de crise qui perdure, notamment avec la présence d'un commando dans le Bataclan et le risque d'autres attentats. De surcroît, les forces de l'ordre doivent également gérer des éléments qui peuvent perturber le dispositif (présence de médias et arrivée de hautes personnalités sur les lieux des attentats), les détournant de leur mission principale.

► *Une information à chaque étape de la prise en charge*

Plusieurs types d'informations doivent être dispensés dans un premier temps et dans les meilleurs délais. Les familles et les proches des victimes entendent pouvoir très rapidement connaître le sort des leurs. La mission a constaté à la fois l'impérieuse nécessité d'une information rapide et exacte et la très grande difficulté à y parvenir, même lors d'un accident collectif de portée relative comme l'incendie du bar « Cuba Libre » à Rouen. Il est important de pouvoir diffuser une liste de victimes, décédées et blessées physiquement, dans les délais les plus rapides, levant ainsi toute incertitude. De même, il convient de respecter la douleur des familles et des proches en évitant, lors d'attentats, de réunir dans un même lieu le corps des victimes et celui des terroristes.

Une fois pris en charge, les victimes et leurs proches entendent comprendre et connaître les raisons et les causes de leur dommage physique et/ou psychologique. Des associations de victimes réclament même « un droit à la vérité » quasi-immédiat, des délais même justifiés pouvant donner l'impression d'un manque de transparence.

Soignées ou prises en charge, les victimes sont à la recherche de multiples informations, de plusieurs natures portant sur : le soutien et le suivi psychologique, le soutien sanitaire, judiciaire, social. Elles doivent pouvoir trouver cette information facilement, d'autant plus qu'elle est souvent un préalable pour leur permettre de « sortir » de cette condition de victime.

⁶ Cf. le témoignage du Dr Patrice PELLOUX. In ZINEB, 13, Ed Ring. 2016, pages 27-44.

⁷ Témoignage de Mme Françoise RUDETZKI. Rapport n°3922, tome 2 de la commission d'enquête de l'assemblée nationale relative aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, page 29.

➤ *Le suivi et la prise en charge dans la durée*

Une fois l'événement passé, les victimes craignent d'être oubliées, alors que leur état physique et psychologique nécessite un soutien. Elles ont besoin d'être accompagnées physiquement, psychologiquement et socialement sur une durée plus ou moins longue. Certaines des victimes du 13 novembre 2015 sont encore aujourd'hui dans l'incapacité de retrouver une vie normale, c'est-à-dire de travailler, de sortir dans la rue sans appréhension, de prendre les transports en commun, etc. Elles ne sont pas toujours en mesure d'entamer les démarches nécessaires pour bénéficier de leurs droits.

➤ *La reconnaissance et un retour à la normalité*

La question de la reconnaissance de leur état de victime est un sujet délicat, qui n'emporte pas une adhésion unanime des victimes. Beaucoup aspirent à retrouver rapidement une vie normale et à quitter cette condition de victime. D'autres souhaitent voir reconnaître à part entière leur statut de victime, même si leur traumatisme psychique n'est pas visible. C'est toute la question des victimes choquées et/ou des impliqués⁸. Les deux postures ne s'excluent pas l'une l'autre. Des associations de victimes demandent qu'il n'y ait plus de distinction entre victimes physiques et psychiques.

Des manifestations de souvenir et de mémoire peuvent être un élément de la reconnaissance de l'état de victime.

➤ *Les attentes des victimes vis-à-vis de l'Etat selon les associations de victimes d'attentats*

Au-delà de ces droits individuels accordés, des prises en charge et de leur réalisation attendue, les associations de victimes d'attentats terroristes ont fait part, durant ces auditions, d'attentes plus collectives ou symboliques vis-à-vis de l'Etat.

Elles souhaitent que l'aide aux victimes ne soit pas seulement un traitement individualisé mais qu'une analyse collective émerge, pour que l'Etat interroge et recompose ses interventions, définisse une politique publique d'aide aux victimes et une politique de prévention de la victimisation et des risques, améliore sa gestion immédiate et durable des événements.

Il est attendu de l'Etat un pilotage effectif de l'aide aux victimes. Elles acceptent l'idée que l'aide aux victimes soit un service public délégué aux associations d'aide aux victimes, mais à condition que l'Etat précise davantage le socle de ce qu'il doit assumer (stratégie, définition partagée d'objectifs, moyens, pilotage, cohérence et coordination, évaluation).

La difficulté réside dans l'équilibre propre à chaque personne entre la part de cheminement personnel et le besoin d'un soutien extérieur durable, l'objectif étant d'éviter tout risque de sentiment d'abandon⁹.

Les associations de victimes expriment le souhait que toutes les leçons soient tirées de ces événements, et qu'elles le soient en liaison avec d'autres pays touchés par les mêmes événements, afin d'examiner les conséquences tirées en terme d'améliorations. Plusieurs associations de victimes se sont d'ailleurs mises en relation avec des associations constituées à l'étranger lors d'événements similaires.

Les associations de victimes ont fait valoir enfin trois préoccupations : une aide juste¹⁰ ; les victimes étrangères, qui ont les mêmes droits, doivent y avoir effectivement accès ; les « aidants » des victimes doivent être reconnus pour leur solidarité, et soutenus.

⁸ Personnes présentes sur le lieu des faits au moment de l'acte de terrorisme et exposées au risque et ayant subi un dommage physique ou psychique directement lié.

⁹ C'est d'autant plus le cas quand la victime est rentrée chez elle par ses propres moyens sans passer par une hospitalisation, comme cela a été rapporté à la mission par plusieurs associations.

3 LES PROBLEMES RELEVES PAR LA MISSION

La politique d'aide aux victimes est une politique interministérielle et interinstitutionnelle.

L'examen des situations auquel la mission a procédé, dans un délai très contraint, n'a pas permis de mettre suffisamment les événements observés dans une perspective et une chronologie permettant d'apprécier les évolutions opérées dans la prise en compte des victimes. Pour autant, dans les dernières années, les pouvoirs publics ont poursuivi le déploiement d'un dispositif d'intervention sécuritaire, sanitaire et judiciaire qui, bien que n'ayant jamais été activé durant vingt ans, a fait l'objet d'ajustements et de révisions successifs, au travers de plusieurs exercices de simulation. Ainsi, c'est dès 2013 que le SAMU de Paris a commencé à introduire des techniques dites de « *damage control* », visant à traiter le risque hémorragique avant de procéder à l'évacuation des victimes.

La mission, au terme de cette première série d'auditions, estime, s'agissant des attentats du 13 novembre 2015 et du 14 juillet 2016¹¹, que la réponse apportée par les pouvoirs publics à l'égard des victimes a été globalement ordonnée, organisée et efficace. La perception qu'en ont les victimes est nécessairement différente, notamment quant aux lacunes ou à certaines défaillances qu'elles ont, à juste titre, soulignées concernant les heures et les jours ayant suivi les attentats. Cependant, la mission estime que, globalement, l'activation des dispositifs préexistants de gestion de crise pour faire face à des événements de masse, anticipés par les pouvoirs publics, a été opérée dans un temps adapté. Les secours urgents se sont déployés rapidement, les mesures ont été prises pour protéger les victimes, les rassembler dans un point et ensuite pouvoir les répartir dans les établissements de santé.

Pour autant, des difficultés sont survenues dans les heures qui ont suivi, en raison du nombre élevé de personnes décédées ou blessées, de leur répartition dans les différents établissements hospitaliers de la région parisienne.

A l'examen de ces trois événements, la mission peut considérer que l'organisation et la coordination, dans la première phase de l'urgence immédiate, ont fonctionné sur la base des plans de protection des populations civiles sous la responsabilité de l'État mais n'avaient pas anticipé suffisamment l'ampleur des prises en charge à réaliser sur une pluralité de sites. Quatre aspects méritent un examen particulier : la prise en charge des victimes dans l'urgence (3.1) ; l'information des victimes et de leurs proches (3.2) ; les démarches de retours d'expériences (3.3) ; la mobilisation des personnels (3.4).

3.1 La prise en charge des victimes dans l'urgence

3.1.1 Les circuits d'alerte

Au stade des secours urgents, il a été rapporté à la mission que les circuits d'alerte entre les services de police et les autorités sanitaires avaient pu souffrir de retards. Il ne résulte pas, des informations dont dispose la mission, que cela ait engendré des conséquences préjudiciables sur les prises en charge.

¹⁰ Elles ont le sentiment que tous les événements tragiques ne sont pas traités de la même manière et que selon l'emphase politique ou médiatique, des droits dérogatoires, ou discriminatoires sont créés, y compris pour des événements de même nature.

¹¹ Etant souligné qu'à Nice nombre de dispositifs avaient pu être anticipés et testés dans le cadre de la sécurisation locale de l'Euro.

Toutefois, ces imperfections doivent être corrigées, un défaut de coordination de soins ou d'un retard dans la prise en charge sanitaire étant inacceptable pour la victime, mais aussi socialement. Cette lacune de coordination, qui semble ne pas avoir été isolée, est clairement identifiée par les autorités sanitaires et fait l'objet de travaux pour la corriger, en lien avec les services du ministère de l'intérieur.

3.1.2 Les dispositifs d'identification et de suivi des victimes

Certains des systèmes d'information en place sont performants, mais d'autres révèlent des insuffisances.

Lors des attentats du 13 novembre 2015, plusieurs dysfonctionnements ont été repérés dans l'usage du système d'information numérique standardisé (SINUS) mis en place par la préfecture de police de Paris¹² : nombre insuffisant de bracelets dans les véhicules de secours, phénomène aggravé par la pose de bracelet considérée comme non prioritaire dans l'urgence et par la perte des bracelets, des login ou des mots de passe ; non activation du système SINUS par les établissements de santé recevant des blessés en présentation spontanée ; indisponibilité et méconnaissance du dispositif au sein des filières SSPI/réanimation¹³ qui ont reçu les blessés les plus lourds (le dispositif ayant en effet été déployé au niveau des seuls services d'urgence).

Le système d'information de la chaîne pénale, via l'application CASSIOPE¹⁴, ne prend pas en compte, selon le parquet de Paris, dans son module « victimes », l'ensemble des données utiles. Cet obstacle contribuerait à rendre le processus de l'établissement de la liste unique des victimes plus lent. Cet aspect n'a pas pu être expertisé durant le temps de la mission et devrait faire l'objet d'un examen approfondi.

3.1.3 Les difficultés liées à la « liste unique des victimes »

L'instruction interministérielle du 13 avril 2016 a conforté l'existence d'une liste unique des victimes (LUV) en cas d'attentats terroristes. Selon ces dispositions, le procureur de la République de Paris chargé de la conduite de l'enquête désigne un magistrat du parquet pour l'établir à partir des informations recueillies auprès des services enquêteurs, de l'agence régionale de santé sur la base d'informations provenant des établissements hospitaliers, des cellules d'urgence médico-psychologiques (CUMPs) et de la cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV)¹⁵. La liste comprend trois catégories de victimes :

- les personnes décédées ;
- les personnes blessées ;
- les personnes « impliquées » reconnues comme victimes.

En pratique, cette dernière catégorie soulève le plus de difficultés de définition et donc d'inscription.

¹² La mission ne porte pas ici un jugement rétroactif sur un événement dont l'ampleur était largement imprévisible mais attire l'attention pour l'avenir.

¹³ SSPI : Salle de surveillance post-interventionnelle.

¹⁴ Le système d'information CASSIOPE (Chaîne Applicative Supportant le Système d'Information Orienté Procédure pénale Et Enfants) permet l'enregistrement d'informations relatives aux plaintes et dénonciations reçues par les magistrats, dans le cadre de procédures judiciaires, afin d'améliorer le délai de traitement des procédures, et d'assurer l'information des victimes.

¹⁵ La liste est transmise, au fur et à mesure de son établissement, à la CIAV, qui s'assure de sa communication à la Présidence de la République, au Premier ministre, aux ministres concernés, à la cellule de crise, aux préfets des départements concernés, au fonds de garantie (FGTI).

Cette liste, évolutive en fonction des éléments rapportés au cours de la procédure judiciaire, ne comporte pas les personnes non « directement impliquées » mais ayant subi un traumatisme psychique. Elle n'est pas exclusive des personnes qui vont, dans la procédure d'information judiciaire, se constituer partie civile.

La mission a relevé à plusieurs reprises des incompréhensions de personnes qui estimaient devoir figurer sur cette liste et qui, soit n'y étaient pas inscrites, soit en ont été retirées. Le parquet de Paris a indiqué que l'établissement de la liste unique des victimes des attentats du 13 novembre 2015 avait mobilisé quatre personnes à temps plein, durant plusieurs mois, afin d'effectuer les vérifications nécessaires pour procéder à ces inscriptions. Au demeurant, celles-ci sont particulièrement complexes et fastidieuses, si ce n'est vécues parfois comme arbitraires lors d'attentats en milieu totalement ouvert. Conscient de ces difficultés, le parquet de Paris a choisi, s'agissant de l'attentat de Nice, de ne faire figurer sur cette liste que des personnes relevant des deux premières catégories. Il a été rapporté à la mission que, même pour ces personnes, la procédure de recueil des plaintes par les services de police a pu être particulièrement difficile à mener à bien. Cette assertion n'a pu être contrôlée dans le temps de la mission.

La mission approfondira cette question lors de ses propositions.

3.2 L'information des victimes et de leurs proches

Une seconde phase débute une fois les blessés médicalisés évacués et les corps des personnes décédées transférés vers les instituts médico-légaux.

Dans cette période, les proches, impliqués ou non, cherchent à obtenir des informations en temps réel. Un numéro de téléphone est mis à disposition du public. A Paris, le 14 novembre, il a reçu 96 000 appels entrants et seuls un peu plus de 10 000 ont pu être traités au regard des moyens alors disponibles.

A Rouen, à la suite de l'incendie du bar « Cuba Libre », l'information a circulé auprès des familles par les réseaux sociaux et par les liens de proximité unissant les jeunes victimes, pour la plupart originaires de l'agglomération rouennaise.

Ont pu être relevées des confusions entre les compétences de l'autorité administrative et celles dévolues à l'autorité judiciaire, présentes ensemble sur les lieux de l'incendie. Ainsi, selon ce qui a été rapporté à la mission, sous la pression des familles la direction départementale de la sécurité publique les a informées de la liste des victimes, communiquée par le parquet presque vingt-quatre heures après l'incendie.

C'est le cabinet de la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes qui a saisi en première intention l'association locale d'aide aux victimes (AVIPP), puis l'institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM). Cette association locale, fermée les week-ends, peu dotée en personnels, de surcroît en congés pour une partie d'entre eux, a réussi cependant à effectuer le jour même un premier déplacement à la cellule d'urgence au centre hospitalier universitaire (CHU) et mener des entretiens avec les familles présentes.

A Rouen, toujours, le lieu d'accueil au CHU pour les proches était difficile à trouver et aucun dispositif d'accueil pour des familles arrivées tardivement n'était en place. Le seul interlocuteur était le responsable de la sécurité de l'établissement de santé sans contact direct avec la direction. Dès le samedi après-midi la cellule d'urgence de l'hôpital oriente des victimes pour un soutien psychologique vers l'AVIPP, alors que la psychologue est en congés, l'association fermée, et la CUMP enclenchée. De ce point de vue, cette première information des victimes et de leurs proches est apparue à la mission comme perfectible.

3.3 Les démarches de retour d'expériences (RETEX)

Le processus de retour d'expériences (RETEX) permet de pouvoir apprécier après chaque événement les insuffisances et les axes d'amélioration : l'objectif est de permettre aux différents niveaux des chaînes de décisions de relever les limites de leurs interventions, et de proposer des solutions d'amélioration dont le degré d'opérationnalité varie selon le niveau auquel a pu être établi le RETEX. Même dans des administrations ou des institutions dans lesquelles cette culture est peu répandue, elle s'est diffusée rapidement. L'ensemble des acteurs rencontrés par la mission évoque ces processus de manière désormais banale.

Les processus de RETEX, en mettant en évidence sans complaisance des points faibles et des voies de progrès, semblent avoir permis, après les attentats du 13 novembre 2015, de réviser l'ensemble des dispositifs d'alerte et de prise en charge, du moins dans le périmètre d'intervention de la préfecture de police, le ressort de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (APHP) et au parquet anti-terroriste. Ils ont conduit à l'instruction interministérielle du 13 avril 2016 qui tire un certain nombre d'enseignements des faiblesses du dispositif actionné le 13 novembre 2015.

L'analyse succincte par la mission d'un certain nombre de ces RETEX (elle en a dénombré jusqu'à huit pour un même événement) permet cependant de relever quelques axes d'améliorations :

- tout d'abord, les déploiements des RETEX s'effectuent généralement de manière verticale au sein de chaque ministère, avant d'impliquer les services des autres ministères à chaque échelon territorial (par exemple la préfecture et le parquet au niveau départemental : l'intégration de l'ensemble des lignes hiérarchiques n'est pas encore achevée pour tous les événements observés par la mission ;
- il est apparu que le niveau national pouvait parfois, lorsqu'il s'agit de RETEX portant sur une organisation locale, être présent au milieu des acteurs locaux, ce qui peut avoir des effets de biais importants et conduire à des effets inverses à ceux recherchés, notamment en déresponsabilisant les acteurs locaux ;
- enfin, sous la réserve que certains de ces processus ne sont pas encore achevés, la mission a relevé que plusieurs d'entre eux pourraient faire l'objet d'un plus grand partage entre institutions, soit en les associant toutes de manière systématique à l'ensemble de la démarche, soit, de préférence, en les invitant à participer aux restitutions finales. Certains de ces RETEX peuvent ne concerner qu'un ensemble d'acteurs clairement déterminés mais des enseignements peuvent être, de manière intéressante, portés à la connaissance de tous. Il en va ainsi de l'autorité judiciaire qui ne semble pas toujours associée aux RETEX conduits par les différents services de l'Etat, ce qui, dans certaines circonstances, permettrait de mieux appréhender certaines des problématiques des victimes, liées notamment aux syndromes post traumatiques, afin d'adapter l'accompagnement au long cours dans les procédures judiciaires.

3.4 Un engagement fort de l'ensemble des agents publics ou associatifs au service des victimes

Appliquées à l'attentat de Nice, les dispositions de l'instruction interministérielle précitée ont été portées par les organisations mais aussi par les personnels.

En dehors du cadre strict de l'instruction, lors de l'incendie de Rouen, il a été indiqué que les procédures de rappel des agents hospitaliers avaient permis de rassembler en quelques heures plus d'une centaine de personnels soignants supplémentaires autour du CHU de Rouen. Il y a là un effet latéral bénéfique de l'instruction, renforcé certainement par la survenance quelques jours avant cet incendie de l'attentat à Saint-Etienne-du-Rouvray¹⁶, qui a pu susciter une sensibilité particulière.

La mission tient à souligner le dévouement extraordinaire de l'ensemble des professionnels engagés aux différents niveaux opérationnels. Aucun n'a compté son temps à quelque niveau de la chaîne de décision qu'il ait pu se trouver. En l'absence parfois de directives suffisamment claires, confrontés à des situations sortant du commun, ils ont montré des capacités d'adaptation à des circonstances très évolutives. Des réponses parfois à petite échelle ont été trouvées, avec le souci constant qu'elles soient les plus appropriées à la protection des victimes. Ont été relatés à la mission un grand fourmillement d'initiatives et une capacité d'adaptabilité et parfois d'ingéniosité que seul un cadre solide permet de laisser se développer en fonction des circonstances. L'ensemble des procédures mais également les marges d'initiatives, malgré des approches et des finalités différentes, présentent le trait d'être « orientées vers les victimes », ce qui a pour effet de diffuser des éléments d'une culture commune.

Finalement, il est possible de considérer que le dispositif en place au jour de la mission, avec les améliorations qui lui ont été apportées par l'instruction interministérielle et les exercices de simulation subséquents, est robuste. Il repose sur une connaissance concrète des rôles respectifs de chaque acteur qui ont dû apprendre à se connaître mutuellement et finalement à capitaliser leurs expériences respectives.

3.4.1 Les comités locaux de suivi des victimes de terrorisme

Il est prématuré d'apporter une appréciation sur l'efficacité du dispositif mis en place par le décret du 3 août 2016¹⁷, et la mise en situation des comités de suivi a jusqu'alors répondu aux nécessités de chaque événement particulier.

3.4.2 Un traitement différencié des victimes selon la nature de l'événement

Des différences notables peuvent être relevées s'agissant de la prise en charge et du traitement des victimes selon qu'il s'agit d'un attentat terroriste ou d'un accident collectif. Celles-ci tiennent, dans les événements examinés par la mission, à la place donnée à l'autorité judiciaire dont l'implication dès le début des secours, et tout au long des opérations menées par les services de l'Etat, n'est pas automatique.

Ces constatations négatives provenant d'entretiens avec les professionnels sur place méritent un approfondissement et une mise en perspective contradictoire des points de vue des différents protagonistes. Ainsi, à Rouen, elles n'ont pas pu être relevées lors du RETEX, où n'était pas invitée l'autorité judiciaire – le parquet de Rouen –, alors même qu'une enquête pénale en recherche des causes de la mort était en cours. Ces éléments ne paraissent pas avoir été relevés lors du comité de suivi organisé quelques jours plus tard sous la présidence de la directrice de cabinet de la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes.

¹⁶ Assassinat d'un prêtre lors d'un office religieux le 26 juillet 2016.

¹⁷ Décret n° 2016-1056 du 3 août 2016 portant création des comités locaux de suivi des victimes d'actes de terrorisme et des espaces d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme.

L'existence d'une autorité judiciaire à compétence nationale en matière de lutte contre le terrorisme, adossée de surcroît à la première juridiction de France, est sans doute la raison essentielle pour laquelle les carences de coordination relevées à Rouen ont pu être évitées lors des attentats de Paris et de Nice. La projection à Nice d'une équipe de magistrats de la section C1 du parquet de Paris, quelques heures après l'attentat, a permis de disposer sur place d'une direction d'enquête et d'un dispositif judiciaire de suivi des victimes (établissement de la liste unique des victimes) immédiatement adapté aux circonstances.

Finalement, la mission relève que si la France dispose de services publics organisés dont le fonctionnement, dans des situations de grave crise, est éprouvé, ce constat positif ne doit pas masquer les nécessaires améliorations qui restent à effectuer. Ces inflexions ne doivent pas pour autant remettre en question l'équilibre général du dispositif, au risque d'entamer sa solidité.

4 PREMIERES PISTES D'EVOLUTION

A la suite des attentats de janvier et de novembre 2015 survenus à Paris et dans ses environs, plusieurs dispositions prises par l'Etat permettent d'assurer une meilleure organisation et coordination de l'aide apportée aux victimes. L'instruction interministérielle du 12 novembre 2015, la veille des attentats de Paris, amendée par l'instruction interministérielle du 13 avril 2016, a mis en place au niveau national une CIAV pour centraliser l'information et piloter l'aide aux victimes. Ce dispositif, qui a fonctionné dès le 14 novembre 2015 à Paris puis lors de l'attentat de Nice, a été plutôt efficace. Au niveau local sont prévus des espaces d'accueil pour informer et soutenir les victimes, leurs familles et leurs proches. Des précisions ont été apportées sur les modalités de constitution d'une liste unique des victimes (LUV). A distance de l'événement, il est prévu que la CIAV se transforme en un comité interministériel de suivi des victimes. Ces dispositions ont indéniablement amélioré la gestion opérationnelle de ces situations de crise, quand on compare l'organisation de l'aide aux victimes mise en place entre Paris et Nice. Néanmoins, des progrès sont nécessaires pour renforcer l'animation de cette politique interministérielle et mieux piloter et organiser l'aide concrète apportée aux victimes. D'une part, les dysfonctionnements restent présents. D'autre part, si, en règle générale, ils n'ont pas eu de conséquences graves, c'est aussi en partie du fait de circonstances locales ou particulières. Enfin, face à des dysfonctionnements, la société sera de moins en moins tolérante en cas de nouveaux attentats.

4.1 Repenser l'animation de la politique interministérielle d'aide aux victimes

Trois ministères sont plus particulièrement engagés dans la politique d'aide aux victimes menée par l'Etat dans son périmètre le plus large : Justice, Intérieur, Santé-Social. Mais d'autres ministères le sont aussi : Affaires Etrangères, Défense, Environnement, Finances, Education nationale... Cette inter-ministérielle s'organise sur deux niveaux :

- stratégique : les priorités et objectifs doivent être partagés par tous les ministères, de façon à favoriser les complémentarités nécessaires entre les diverses formes de l'action publique portée par chacun d'entre eux ;
- opérationnel : la mise en œuvre des mesures permettant d'atteindre les objectifs politiques fixés, impliquant plusieurs services administratifs, tant dans la phase de gestion de la crise qu'en post-crise doit être coordonnée.

Historiquement liée à la politique de prévention de la délinquance, l'animation de l'action interministérielle d'aide aux victimes relève actuellement des ministères de la justice et de l'intérieur, qui président au niveau national les instances interministérielles et de concertation en charge de cette politique¹⁸.

Au niveau local, les forces de sécurité et les secours interviennent sous la direction d'enquête du parquet. En cas de victimes nombreuses, le procureur de la République peut présider un comité de suivi constitué dans le ressort de chaque tribunal de grande instance (TGI)¹⁹. Le préfet, quant à lui, préside le comité local de suivi des victimes prévu par le décret n°2016-1056 du 3 août 2016 portant création des comités locaux de suivi des actes de terrorisme et des espaces d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme. Quant à la stratégie d'organisation et de fonctionnement de l'offre d'aide aux victimes au niveau local, elle est définie dans seulement deux départements aujourd'hui (Paris et Val-de-Marne) par un schéma départemental élaboré à l'initiative du procureur de la République et cosigné par plusieurs autorités publiques concernées et les associations d'aide aux victimes.

Cette organisation est aujourd'hui insuffisamment adaptée à la situation à laquelle est confronté l'Etat quand il s'agit de faire face à des événements entraînant un nombre élevé de victimes (attentats ou catastrophes naturelles). Plusieurs phénomènes se sont produits et expliquent ce constat :

- la gravité des dommages subis par les victimes d'attentats et leur nombre ont donné aux secours une plus grande importance (soins physiques et psychiques en urgence et en différé, action et aide sociale), débordant le champ de responsabilité du parquet chargé de la direction de l'enquête ;
- l'information des victimes, de leurs familles et de leurs proches (notamment l'annonce des décès et des blessés), au moment de l'événement mais aussi à distance, est un enjeu dont la dimension a changé, dépassant les seules questions du respect des principes judiciaires et de l'accès aux droits ;
- la place du parquet, animateur du comité de suivi spécifique qu'il réunit, peut être problématique, quand y siègent des associations de victimes qui par ailleurs peuvent se porter partie civile, qui plus est en présence des assureurs ;
- la secrétaire d'Etat à l'aide aux victimes exerce une coordination de l'action publique, sans qu'ait été redéfini, en conséquence, le rôle exact du ministère de la justice dans ce domaine.

Chacune de ces évolutions et leurs implications mériteraient de faire l'objet de développements ultérieurs. En effet, elles ont eu pour conséquence d'entraîner des dispositions qui sont venues brouiller davantage les relations nécessaires entre l'Etat et les associations d'aide aux victimes ou de victimes :

- deux formes d'instance de suivi de l'aide aux victimes cohabitent désormais au niveau local, associant pour une part les mêmes participants : un comité local de suivi des victimes, présidé par le procureur de la République pour les situations qui ne sont pas liées à des attentats ; un comité local de suivi des victimes présidé par le préfet, en cas d'actes terroristes ;
- plusieurs ministères financent, indépendamment les uns des autres, les associations de victimes²⁰, sans clarification commune des objectifs poursuivis.

¹⁸ Le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), qui, par le biais du fonds interministériel de prévention de la délinquance contribue au financement de l'aide aux victimes, est présidé par le Premier ministre ou par délégation par le ministre de l'intérieur. Le conseil national de l'aide aux victimes (CNAV) est présidé par le garde des sceaux, ministre de la Justice.

¹⁹ Guide méthodologique du SADJAV de 2004.

²⁰ La FENVAC par exemple perçoit les subventions suivantes : 92 000€ du ministère de la justice, 50 000€ du ministère des affaires étrangères, 30 000€ du Premier ministre, 20 000€ du ministère de la défense (soit au total 192 000€ alloués par quatre autorités étatiques différentes).

4.1.1 Le cadre interministériel de la politique d'aide aux victimes est à redéfinir

La politique interministérielle d'aide aux victimes porte sur des questions concrètes dont les conséquences sur le plan opérationnel sont importantes. Quelques exemples de problématiques déjà citées, à clarifier de façon urgente, l'illustrent :

- l'organisation de l'alerte est à réexaminer, afin d'éviter les retards de transmission d'information entre les autorités administratives impliquées dans la gestion d'une situation de gestion de crise, comme cela a pu être rapporté à la mission dans le cas des attentats survenus à Nice et à Saint-Etienne-du-Rouvray ;
- la liste des victimes doit être constituée selon des règles à clarifier portant notamment sur son contenu, les autorités responsables, les effets sur le plan des droits et les principes de communication ;
- les conditions d'information des familles et des proches sont à préciser, avec pour objectif de trouver un équilibre entre la prise en compte de l'attente anxieuse des familles et le respect des impératifs de la procédure judiciaire ;
- le traitement de la situation des victimes d'origine étrangère (conditions d'enregistrement de leurs plaintes, informations sur leurs droits, processus d'indemnisation et d'aide dans le pays où ils résident) ;
- l'organisation actuelle du pilotage dispersée entre plusieurs ministères et insuffisamment lisible.

Le traitement de ces sujets concerne plusieurs administrations ministérielles devant s'entendre sur des dispositions accordant leurs exigences respectives en fonction de leurs responsabilités différentes.

Pour la mission, l'enjeu n'est pas de créer des administrations nouvelles mais de renforcer la coordination à tous les niveaux entre les acteurs existants.

Pour définir les principes et les grandes lignes de l'action publique d'aide aux victimes, deux options sont envisageables :

- la création d'un comité interministériel *ad hoc* chargé de l'élaboration de la politique publique en faveur des victimes. Ce comité serait à distinguer du comité interministériel de suivi des victimes du terrorisme (CISV) réaffirmé par la circulaire du 13 avril 2016, qui est une instance opérationnelle mise en place en cas de survenue d'un attentat pour suivre la bonne mise en œuvre des mesures d'aide. Il s'agirait d'une approche mettant en avant la dimension politique particulière de la situation liée au terrorisme.
- Il aurait un secrétariat confié à la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes ou, dans le cadre d'une autre organisation gouvernementale, à un délégué interministériel placé auprès du Premier ministre ;
- L'extension de la compétence du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) à l'aide aux victimes nombreuses, présidé effectivement par le Premier ministre ou son directeur de cabinet, comité élargi à la secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes. Si cette option était retenue, le secrétariat du CIPDR serait renforcé en conséquence.

Quelle que soit l'option retenue, les décisions de ce comité interministériel, pourraient être prises après avis du conseil national d'aide aux victimes (CNAV), instance consultative²¹ à rénover. Les arbitrages faits pourraient prendre notamment la forme d'une instruction interministérielle, signée par le Premier ministre, fixant les principes et les modalités de la politique d'aide aux victimes, articulée avec la politique pénale relevant par ailleurs de la responsabilité du garde des sceaux, ministre de la justice.

Recommandation n°1 : Renforcer le caractère interministériel de la politique d'aide aux victimes, soit en créant un comité spécifique, soit en élargissant les attributions du CIPDR

4.1.2 Se donner les moyens d'animer cette politique interministérielle au niveau national et départemental

➤ *Au niveau national*

Quelle que soit l'option retenue, le comité interministériel serait un lieu d'arbitrage politique dont il faudrait préparer les travaux.

A cette fin, il conviendrait de nommer, dans chaque ministère, des hauts-fonctionnaires réunis au sein d'un comité permanent présidé par l'autorité nationale chargée de l'aide aux victimes (secrétaire d'Etat ou délégation interministérielle), ayant pour fonction de :

- préparer les travaux du comité interministériel ;
- élaborer les plans d'actions dont les mesures seront programmées et mises en œuvre par les différentes administrations centrales des ministères concernés ;
- suivre et évaluer la bonne mise en œuvre et les résultats de la politique d'aide aux victimes, en s'appuyant notamment sur :
 - ✓ les remontées des travaux menés sous l'égide des préfets dans le cadre des comités locaux de suivi mis en place par le décret du 3 août 2016 ;
 - ✓ les enseignements tirés des RETEX, dont le partage entre tous les ministères concernés est à organiser.

Recommandation n°2 : Nommer dans chaque ministère un haut-fonctionnaire membre d'un comité permanent présidé par l'autorité nationale chargée de l'aide aux victimes.

➤ *Au niveau départemental*

C'est au niveau local que doivent être traitées les situations individuelles des personnes victimes (hors indemnisation, relevant du FGTI). Au niveau départemental, un comité départemental de suivi, sous la coprésidence effective du préfet de département et du procureur de la République, aurait pour mission d'assurer la coordination des services administratifs compétents²² et des associations d'aide aux victimes, ainsi que l'articulation de la politique publique avec le soutien apporté par les associations de victimes. Cette instance, constituée sur le modèle du comité local de suivi des victimes d'attentats terroristes créé par le décret du 3 août 2016, pourrait regrouper les activités des comités de suivi mis en place actuellement par le parquet dans le ressort de chaque TGI. Son champ de compétence s'étendrait donc à toutes les victimes.

L'analyse des difficultés rencontrées dans l'aide aux victimes, les enseignements tirés des expériences locales, doivent nourrir les travaux du comité interministériel cité plus haut.

²¹ Uniquement sur le module aide aux victimes dans le cadre de la deuxième option.

²² Services de l'Etat concernés placés sous l'autorité du préfet, ARS, CPAM, service départemental de l'ONAC...

Ce comité départemental de suivi devrait pouvoir se réunir dans une formation limitée aux services administratifs et de justice, et aux opérateurs de l'Etat, quand il s'agira d'évaluer l'action publique et d'arrêter les mesures à prendre pour en améliorer l'efficacité. Les associations de victimes devraient être associées au fonctionnement de ce comité pour apporter leurs expertises en tant que de besoin. L'efficacité de l'action publique dépend de la capacité des services de l'Etat et de leurs opérateurs à organiser leur cohésion. Ce temps de constitution de la cohésion nécessaire entre l'Etat et ses opérateurs est à distinguer de celui où il est indispensable de bénéficier de l'expérience des associations de victimes, de déterminer les complémentarités utiles et de rendre compte des résultats obtenus. Le fonctionnement interne du comité départemental de suivi doit permettre de distinguer clairement ces deux temps du travail collectif.

Recommandation n°3 : Constituer au niveau départemental une seule instance de suivi de l'aide aux victimes coprésidée par le préfet de département et le procureur de la République. Dans son fonctionnement interne, cette instance de suivi devra distinguer le temps de constitution de la cohésion, entre les services de l'Etat et leurs opérateurs, de celui du dialogue et de la co-construction avec les associations de victimes.

4.2 Structurer un service public de l'aide aux victimes

Le Président de la République a annoncé la mise en place d'un service public de l'aide aux victimes, sans créer pour autant une administration de plus²³. De son côté, la commission parlementaire présidée par M. Georges FENECH, s'est félicitée de la nomination d'une secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes et a préconisé que lui soit rattachée une administration, sans en préciser les compétences et les contours exacts.

L'aide aux victimes est assurée par plusieurs associations et organismes publics, obligeant les personnes à des démarches nombreuses, souvent pénibles pour elles. Par ailleurs, les différences d'exercice de la fonction d'accompagnement entre les associations d'aide aux victimes et les associations de victimes ne sont pas claires. La distinction entre le rôle d'accompagnement et celui d'appui à une indemnisation maximale n'est pas faite. Enfin, le tissu associatif d'aide aux victimes est dans une situation de grande fragilité et n'est pas à même de faire face aux besoins d'aide qui existeraient en cas d'événement entraînant un nombre élevé de victimes hors de Paris (où les moyens sont plus importants).

La structuration d'un service public d'aide aux victimes pourrait permettre de renforcer l'efficacité de la réponse apportée en :

- simplifiant les relations des victimes avec le dispositif d'aide ;
- clarifiant les rôles des associations et organismes publics concernés ;
- distinguant les fonctions d'aide (hors indemnisation) à mener au niveau local et les actions de pilotage et d'évaluation relevant du niveau national.

L'objectif est d'aller au bout de la démarche consistant à considérer que les indemnisations, si justes et importantes soient-elles, ne sont qu'un des éléments de la réponse durable à apporter aux victimes.

²³ Discours du Président de la République prononcé le 19 septembre 2016 à l'occasion de la journée en hommage aux victimes du terrorisme.

4.2.1 Organiser un guichet unique sur l'orientation et l'accompagnement des victimes, dissocié du traitement de l'indemnisation

➤ **Centrer le FGTI sur sa seule mission indemnitaire, dès lors que les autres fonctions seront mieux définies et prises en compte par ailleurs**

L'analyse du processus de prise en charge des victimes d'infractions graves et notamment d'attentats fait clairement apparaître qu'il met en jeu divers acteurs à divers stades, se traduisant par des aides de nature différentes.

Ainsi, s'agissant des victimes d'attentats, le FGTI a été créé pour indemniser financièrement les victimes, au nom de la réparation du préjudice subi et ce au titre de la solidarité nationale. Tel est également dans leurs domaines d'intervention, le rôle de l'office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) ou du comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN).

Cette indemnisation répond à des critères précis visant, autant que faire se peut, à rendre objectif et équitable le montant et les caractéristiques de l'aide. Aussi, ces fonds doivent se déterminer par rapport aux conditions d'indemnisation fixées par la loi. Dans ce cadre, une nomenclature des préjudices potentiels commune à tous les acteurs de la réparation a été élaborée²⁴, qui gagnerait à être officialisée par voie réglementaire. Sur cette base, qui peut naturellement évoluer, des réflexions sont en cours pour officialiser un référentiel indicatif, le cas échéant sur la base d'une fourchette, d'indemnisation des préjudices subis. En effet, il est souvent reproché un manque de transparence sur le montant des indemnités allouées, faute que les critères en soient connus de tous.

Les fonds d'indemnisation ont dès lors un double rôle : s'assurer de la réalité du préjudice et de son lien avec l'infraction en question, et mener ou faire mener des expertises pour apprécier le niveau de l'indemnisation au regard de la gravité du préjudice. D'une manière ou d'une autre, cette mission est réalisée sous le contrôle du juge. Pour être incontestables et équitables, ces missions doivent être réalisées de manière indépendante et professionnelle.

Dans ce contexte, la mission recommande que le FGTI se centre sur sa mission première : déterminer et verser le montant le plus juste possible d'indemnisation au regard des critères prévus par la loi, bien entendu toujours sous le contrôle du juge. En effet, il ne peut être demandé à la même structure, aux mêmes agents, de faire preuve de toute l'empathie attendue, ni d'accompagner les victimes tout au long de leur processus de rétablissement. La confusion des missions est parfois source d'incompréhension pour les victimes. Parfois même au détriment du FGTI, qui effectue pourtant un travail d'évaluation financière difficile mais objectif.

Ces constats conduisent la mission à recommander une identification plus claire des acteurs concernés par chaque mission, à chaque étape du processus d'accompagnement des victimes.

Pour autant, le FGTI doit se mettre en situation d'écouter au mieux et avec toute la clarté et l'empathie nécessaires les victimes et leurs avocats sur les conditions – générales et aux cas d'espèce – de détermination de l'indemnisation qui leur sera octroyée, doit aussi apporter avec humanité toutes les explications nécessaires sur les décisions prises. Cette démarche vient d'être renforcée au sein du FGTI.

En définitive, l'amélioration des conditions de prise en charge des victimes par les divers acteurs ne justifie nullement une remise en cause de l'existence des divers fonds et de leur mode de fonctionnement. Au demeurant, toute réorganisation lourde des conditions de fonctionnement des fonds d'indemnisation risque de créer des perturbations très dommageables dans un contexte particulièrement incertain qui exige au contraire de garder des organismes en permanence totalement opérationnels.

²⁴ Nomenclature Dintilhac.

Recommandation n°4 : Centrer le FGTI sur sa seule mission indemnitaire, dès lors que les fonctions d'accompagnement des victimes tout au long du processus seront par ailleurs mieux prises en charge

- **Le guichet local unique d'accompagnement des victimes pourrait être confié au niveau départemental à une association d'aide aux victimes, avec le soutien du service départemental de l'office national des anciens combattants (ONAC)**

Comme mentionné plus haut, les victimes et leurs proches expriment un besoin d'information sur leurs droits et d'accompagnement dans leurs démarches administratives, dès l'urgence de la crise et ensuite, en raison des procédures administratives propres à chaque aide mobilisable (aide financière, indemnisation, accès aux soins, logement, scolarisation, réinsertion professionnelle, etc.). Cette mission est assurée à titre principal par les associations d'aide aux victimes, en relation étroite avec les services de l'Etat, notamment dans le cadre de l'espace d'accueil et d'accompagnement des victimes. Elle va avec un soutien psychologique apporté aux victimes.

Pour répondre à ces besoins, l'accompagnement doit être global, simple et inscrit dans la durée. Dans cette perspective, la mission préconise de formaliser l'appui des services départementaux de l'ONAC, aux côtés de l'association d'aide aux victimes qui serait choisie pour tenir ce guichet unique. En effet, l'ONAC dispose, même si de manière variable selon les territoires, d'un réel savoir-faire dans ce domaine.

Ce guichet unique aurait pour missions l'accueil, l'information et l'orientation des victimes et de leurs proches, ainsi que leur accompagnement durable dans leurs démarches pour l'accès à leurs droits sociaux. Il devra associer les collectivités territoriales à son fonctionnement.

Sur ce point, la constitution d'un guichet unique devrait permettre de réduire l'effet des inégalités territoriales, évoquées par plusieurs acteurs rencontrés par la mission mais non étudiées à ce stade, en garantissant un socle minimal d'acteurs locaux chargés de l'accompagnement des victimes.

Ainsi, le guichet constitué devra organiser en aval de fortes complémentarités et des modes de coopération fluides, comme il en a fait la preuve lors des attentats de Nice, entre différentes instances (centre d'accueil des familles, espace d'information et d'accompagnement des victimes...). Son bon fonctionnement sera piloté par le comité départemental de suivi, qui aura à veiller à la bonne coordination locale des services concernés par l'aide aux victimes et en référera au CISV.

Ce schéma d'organisation territoriale de prise en charge des victimes de terrorisme est à formaliser, à généraliser et à inscrire dans la durée. Il devra s'appuyer sur une convention passée entre l'ONAC et l'association d'aide aux victimes retenue pour servir de guichet unique, afin que celle-ci soit soutenue dans ses interventions auprès des administrations destinées à faciliter le traitement des situations individuelles des victimes. **Les conditions selon lesquelles l'ONAC interviendrait de manière plus significative dans le champs victimaire, même limité à celui des attentats, doivent être expertisées avec attention pour ne pas créer un sentiment d'injustice ou d'inégalité de traitement.**

Recommandation n°5 : Formaliser un guichet départemental unique d'aide aux victimes porté par une association d'aide aux victimes, avec le soutien du service départemental de l'ONAC, selon des modalités à expertiser.

Sur le plan pratique, la mission précise que ce guichet unique s'inscrit dans les modalités prévues par les textes d'organisation des espaces d'information et d'accompagnement des victimes.

Ce mode d'organisation est conforme à la préconisation faite plus haut de distinguer plus nettement les fonctions liées à l'indemnisation et relevant du FGTI de la démarche plus large, plus globale et plus durable d'accompagnement multiforme des victimes. Enfin, cette organisation renforcée serait à même d'anticiper les charges liées à l'extension progressive du dispositif de prise en charge des victimes du terrorisme à celles d'accidents collectifs et de catastrophe naturelle, comme annoncé par la secrétaire d'Etat (site internet unique, comité local de suivi des victimes)²⁵.

➤ **Un outil important à la disposition du guichet : la liste unique des victimes (LUV)**

Les RETEX consultés par la mission relèvent à l'unanimité des problèmes liés à la fois au statut de la LUV et à sa complexité de gestion.

➤ *Les problèmes liés au statut de la LUV :*

Concernant le statut de la LUV, la mission²⁶ rappelle qu'elle n'est, à l'origine, qu'un outil indicatif et évolutif au service du pilotage de la politique d'aide aux victimes.

L'article R 422-6 du code des assurances et les instructions interministérielles relatives à l'aide aux victimes faisant mention de la LUV n'en font pas un outil créateur de droit. Or certains dispositifs s'appuient sur elle pour l'ouverture de droits, faisant de la LUV un « sésame ». Pour des raisons d'opérationnalité, l'ONAC, le service des pensions du ministère de la défense²⁷ et la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)²⁸ conditionnent leurs aides et prises en charge à titre dérogatoire à l'inscription de la victime sur la LUV. Cependant cette condition d'inscription sur la LUV n'est pas toujours impérative : ainsi il a été décidé d'accepter le financement de 10 séances de psychothérapie à 50€ pour toutes les personnes impliquées (y compris hors LUV), renouvelable sur prescription médicale. L'indemnisation par le FGTI n'est pas conditionnée à l'inscription sur la LUV, même si celui-ci se sert de la LUV dans son instruction. Le FGTI, *a fortiori* en l'absence de LUV comportant une catégorie « impliqués », est contraint de construire sa propre liste²⁹.

Dans un but de simplification et de lisibilité, il serait souhaitable, surtout pour des attentats en site ouvert, qu'une définition commune au parquet et aux organismes créateurs de droits (FGTI, etc.) précise qui peut relever de la notion de victime indirecte ayant vocation à être indemnisée³⁰.

Autre confusion courante, la LUV ne définit ni ne reconnaît le statut de victime sur le plan judiciaire. Ce pouvoir appartient, en effet, au juge et non au parquet. Toute personne peut se constituer partie civile, qu'elle soit inscrite sur la LUV ou pas³¹.

➤ *La complexité de gestion de la LUV :*

A ces questions de statut, s'ajoute la complexité de gestion de la LUV. D'une part, il n'existe pas de définition pénale des impliqués³², dont une partie constitue la troisième catégorie de

²⁵ « Les élus sont les premiers relais de l'aide aux victimes », La Gazette des communes, 29 septembre 2016.

²⁶ Cf. point 3.1.3.

²⁷ Au 31 décembre 2015, les pensions militaires d'invalidité étaient octroyées à 572 personnes victimes du terrorisme (524 invalides, 33 conjoints et orphelins et 15 ascendants) pour un montant global de 2,4 M€, versé par le service des retraites de l'Etat (rattaché à la DGFIP).

²⁸ Cf. article L. 169-1 du code de la sécurité sociale.

²⁹ Lors de l'attentat du 14 juillet 2016 à Nice, le parquet de Paris a décidé, pour des raisons matérielles, de ne pas prendre en compte les impliqués. La LUV comporte ainsi 86 personnes décédées et 83 personnes blessées physiquement. Par conséquent, le FGTI – qui au 30 septembre 2016 avait reçu 1 619 demandes d'indemnisation à la suite de l'attentat de Nice – a dû élaborer ses propres critères d'indemnisation des victimes (périmètre, dépôt de plainte, certificat médical).

³⁰ Dans le cas de Nice, le CA du FGTI a de sa propre initiative défini un périmètre autour du parcours du camion, ce qui ne veut pas dire que les personnes au-delà qui seraient traumatisées ne doivent pas bénéficier d'un accompagnement adapté.

³¹ De même, l'article D. 169-1 du code de la sécurité sociale établit, en creux, la notion de victime d'actes de terrorisme puisqu'il définit les personnes blessées et les personnes impliquées qui pourront bénéficier de dispositions dérogatoires de prises en charges ou d'exonérations de frais. Pour autant, ces définitions ne s'imposent pas à l'autorité judiciaire.

³² Pour rappel, le parquet de Paris n'a pas retenu d'impliqués pour l'attentat de Nice du 4 juillet 2016.

victimes avec les personnes décédées et les personnes blessées physiquement. D'autre part, la LUV présente un caractère évolutif, puisque des personnes choquées peuvent se déclarer quelque temps après la survenance de l'attentat, auprès des services de police, des établissements de santé ou des associations d'aide aux victimes. A l'inverse, des vérifications ultérieures peuvent conduire à retirer des personnes de la LUV.

Recommandation n°6 : Refaire de la LUV un document partagé et indicatif, en laissant aux organismes le soin de définir les conditions d'éligibilité à leur propre dispositif d'aides

Sur le plan opérationnel, la LUV s'avère donc être soit une liste évolutive lourde à gérer pour le parquet de Paris, par ailleurs occupé par l'enquête, soit une liste incomplète car matériellement irréalisable par le parquet de Paris. Pour autant, il convient de distinguer trois temporalités aux problématiques spécifiques :

- l'annonce des décès, qui constitue la principale préoccupation des familles dans l'urgence, repose sur la consolidation de la liste des personnes décédées par le parquet de Paris ;
- l'actualisation continue de la LUV en période de post-crise, par les services auprès desquels se déclareront les personnes blessées psychologiquement ou qui se porteront partie civile ;
- le suivi des victimes, pour lequel la secrétaire d'Etat considère que la LUV n'a pas vocation à être communiquée aux membres du comité local de suivi des victimes, puisqu'elle n'est qu'un document de travail du parquet et que le comité n'a pas à traiter les cas individuels mais à veiller à l'efficacité du dispositif local dans son ensemble³³.

Pour répondre efficacement à chacune de ces temporalités, qui sont celles de la victime (et non des services), il conviendrait de mettre en place le dispositif suivant :

- dans la période de crise, le parquet de Paris élabore et actualise la LUV, dans la mesure de ses capacités, et la transmet aux acteurs de l'aide aux victimes.

L'objectif est ici de consolider le plus rapidement possible la liste des personnes décédées et des blessés physiques (même si les personnes blessées psychologiquement figurant sur les lieux y seront recensés) ;

- dans la période post-crise, chaque service sollicité par une victime alimenterait une liste partagée interministérielle des victimes, sur le modèle de SINUS.

En effet, pour améliorer significativement le fonctionnement de cette consolidation en temps réel, il convient de poursuivre activement **la généralisation de SINUS sur l'ensemble du territoire national**, qui n'est aujourd'hui déployé que dans les régions des dix villes-hôtes de l'Euro 2016.

Les RETEX des attentats de novembre 2015 et de juillet 2016 montrent qu'il convient de s'assurer de l'accès de SINUS et de son utilisation par tous les services (notamment par les pompiers lors de la primo-intervention, puis par les établissements de santé lors des présentations spontanées des victimes). Il convient également d'engager sa convergence avec l'application dite « Système d'information des victimes » - SIVIC - (déjà réalisée dans les régions Ile-de-France, PACA et Nord), comme prévu dans le PLFSS 2017, avec un objectif de fin 2017.

La mission souligne à cet égard que la constitution d'une base de données unique et interactive figure parmi les propositions faites lors de la première table-ronde associative sur l'aide aux victimes de terrorisme « Construisons ensemble » du 21 mars 2016 (proposition portée par l'association de victimes « 13 novembre : fraternité et vérité » et par Mme Françoise RUDETZKI).

³³ Fiche relative aux missions et au fonctionnement des comités locaux de suivi des victimes d'actes de terrorisme.

Cette proposition va dans le sens de la réponse de la secrétaire d'Etat, lors de la deuxième table-ronde du 30 juin 2016, visant à établir « *une liste partagée, avec une centralisation des différentes listes qui serait pour les victimes une entrée unique. Cette liste serait une liste de nature administrative et serait interministérielle* ». Cette piste a été de nouveau évoquée lors du comité interministériel de suivi des victimes des attentats du 4 juillet 2016 à Nice.

Le SADJAV, le FGTI et le ministère de la santé ont entamé un travail sur la constitution d'une liste partagée.

Recommandation n°7 : Généraliser le système d'information SINUS et assurer sa convergence avec SIVIC

Enfin, quel que soit le statut retenu de cette liste des victimes partagée et indicative, la mission rappelle les principes suivants concernant l'implication des parquets :

- dès sa disponibilité auprès du parquet, la liste des victimes doit être diffusée sans délai à tous les acteurs concernés. La mission ajoute parmi ces destinataires, le préfet – qui aujourd'hui ne la reçoit pas obligatoirement, alors que ses services sont mobilisés dans la gestion de crise et qu'il active la cellule d'information du public – et les mairies ;
- la présence du parquet est indispensable auprès des familles, afin d'assurer la pédagogie relative aux procédures d'identification des victimes. Une telle présence serait de nature à éviter que les autres services de l'Etat, qui ne sont pas compétents en matière d'annonce des décès, ne se retrouvent pris à partie par des familles meurtries³⁴. L'engagement spontané du parquet local à Nice, aux côtés du parquet de Paris compétent en matière de terrorisme, a été unanimement apprécié. Il faut que ces pratiques deviennent habituelles et reposent sur des réflexes.

4.2.2 Appuyer l'action publique sur un service public renouvelé

- **Ce service public, certes à perfectionner, existe déjà et s'appuie sur un réseau d'associations délégataires du service public animé par le SADJAV**

La politique publique d'aide aux victimes d'infractions est une composante de la politique pénale, sans pour autant n'être englobée que par celle-ci. En effet, l'article préliminaire du code de procédure pénale dispose que : « *L'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale* ». Cette politique est aussi intimement liée à l'accès au droit et à celui de l'aide juridictionnelle. Rares, voire exceptionnelles dans notre pays, sont les situations dans lesquelles un événement majeur ne débouche pas sur l'ouverture d'une enquête pénale, ne serait-ce qu'à l'origine du fait générateur par l'ouverture d'une enquête en recherche des causes d'un décès.

L'information, l'accompagnement et la prise en compte personnalisée des victimes, en partenariat avec les autres administrations, sont inscrits dans le processus pénal. Dans chaque ressort de tribunal de grande instance, la responsabilité des procureurs de la République est de mettre en œuvre l'aide aux victimes en saisissant par voie de réquisition les associations concernées (article 41 alinéa 8 du code de procédure pénale). Cette organisation, liée intrinsèquement aux compétences de l'autorité judiciaire, explique qu'existe au Ministère de la justice le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV), rattaché au secrétariat général. Ce service met en œuvre avec les différentes directions du ministère une stratégie, des financements et une évaluation des actions en faveur des victimes.

³⁴ Situation qui s'est présentée à Rouen lors de la gestion des suites de l'incendie du « Cuba Libre ».

L'articulation avec la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), en charge de l'élaboration, l'interprétation de la norme pénale et l'animation de la politique pénale, permet d'inscrire l'action en faveur des victimes au cœur de l'action publique des parquets. C'est ce que rappelle la circulaire de politique pénale du garde des Sceaux du 2 juin 2016, qui fait de la prise en charge des victimes d'infractions pénales une priorité de la politique pénale.

Mais c'est également sur l'aspect crucial de la réparation civile des préjudices causés aux victimes que peut se nouer un lien structurel avec la direction des Affaires Civiles et du Sceau de ce département ministériel. Cet adossement à la Chancellerie permet de s'assurer des garanties financières apportées par le fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'autres infractions (FGTI) et finalement du bon fonctionnement des dispositifs d'indemnisation dans les juridictions qui, au final, sont les arbitres ultimes de la réparation financière accordée aux victimes.

Cette situation ne va cependant pas sans certaines limites :

- l'inscription dans un département ministériel particulier peut constituer un obstacle dans l'organisation de l'inter-ministérielle, mais le service a acquis une identification claire, reconnue par les différentes administrations de l'Etat comme le point central de l'aide aux victimes ;
- son dimensionnement en revanche soulève davantage de difficultés. Il a néanmoins montré, lors des attentats de Paris et de Nice, une forte réactivité en projetant des agents sur place dans un délai très bref, soit auprès de la cellule interministérielle de crise, soit sur place afin de coordonner la mise en place de l'espace d'accueil des victimes ;
- enfin, il dispose de relais déconcentrés, les magistrats délégués à la vie associative, présents dans chaque cour d'appel. Il s'agit d'un réseau régulièrement animé par l'échelon central, qui souffre cependant de ne pas disposer d'une permanence et d'une stabilité. Il pourrait être remédié à cet inconvénient en désignant, par arrêté du garde des Sceaux, ces magistrats pour une période de temps déterminée, ce qui renforcerait leurs positions tant auprès des chefs de cours que vis-à-vis des juridictions et des associations, comme des autres services chargés d'apporter une aide aux victimes.

Un scénario complémentaire au renforcement des moyens d'action du SADJAV pourrait consister à le placer en tant que service à compétence nationale sous l'autorité du directeur des affaires criminelles et des grâces (DACG), ce qui serait en cohérence avec les dispositions du projet de loi sur la justice du XXI^{ème} siècle (J21), qui conserve aux procureurs l'initiative de la réquisition des associations d'aide aux victimes, l'objectif étant de renforcer son positionnement et sa légitimité au sein du ministère de la justice.

En tout état de cause, vus les délais qui lui étaient fixés pour établir cette note, la mission n'a pu ni expertiser ce scénario, ni en étudier un autre différent.

➤ **Renforcer le SADJAV dans son rôle de pilotage et d'organisation de l'aide aux victimes apportée par l'offre associative**

Le choix a été fait, dès les premières mesures prises en France en faveur des victimes, de déléguer les tâches d'orientation et d'accompagnement à des opérateurs associatifs³⁵. Ces associations d'aide aux victimes ont souvent peu de personnels³⁶, et la qualité de leurs services est variable selon de nombreux acteurs rencontrés par la mission, alors que l'exigence de professionnalisme est devenue très forte. Ces dernières années, elles se sont vues concurrencer dans l'exercice de leurs fonctions par des associations de victimes qui, au départ constituées pour défendre les intérêts de leurs membres, ont aussi investi le domaine de l'aide.

³⁵ Opérateurs associatifs regroupés aujourd'hui pour la plupart au sein d'une fédération : l'INAVEM.

³⁶ L'association aide aux victimes et information sur les problèmes pénaux (AVIPP) de Rouen a pour tout personnel 3,3 équivalents temps plein. Elle accueille un peu plus de 2 000 personnes par an. Elle avait 8 salariés en 2002.

L'offre associative pour aider les victimes s'est donc étoffée et diversifiée en installant une certaine confusion dans la répartition des attributions relevant des uns et des autres. Cette confusion est alimentée par le caractère un peu flou de la notion d'aide, et par une absence de définition claire des rôles respectifs de ces associations ayant un positionnement différent par rapport aux victimes. Se pose donc pour l'Etat un problème à la fois d'orientation et d'organisation de cette offre associative précieuse, dont les interventions ne portent plus sur la seule question de l'accès aux droits mais, à la suite des attentats, ont pris un caractère de plus en plus social (soutien psychologique, accompagnement dans les démarches d'aide sociale les plus diverses...).

Il conviendrait de se donner les moyens d'un réel pilotage de cette nouvelle offre associative qui aurait pour objectif de :

- clarifier la place pouvant revenir à des associations d'aide aux victimes et des associations de victimes dans leur processus d'accompagnement ;
- mettre en place un dispositif d'agrément des associations d'aide aux victimes (un dispositif souple où l'agrément serait donné sur simple déclaration assurant le respect de normes définies par voie réglementaire, des contrôles *a posteriori* ciblés pouvant être diligentés) ;
- unifier les financements de l'Etat au profit de ce tissu associatif, dans des conditions à expertiser (cf. note 18) ; et structurer les relations entre l'Etat et ces associations au travers de contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels, en prenant en compte l'implication très importante des collectivités territoriales qui contribuent largement à leur financement ;
- veiller à la bonne organisation des espaces d'accueil des victimes et de leurs proches dans la période de gestion de la crise³⁷ ; et organiser localement les interventions d'aide par les différentes associations afin qu'elles soient complémentaires et pas rivales ;
- soutenir en s'appuyant sur un réseau administratif départemental, l'action locale d'associations d'aide aux victimes parfois trop faibles ;
- renforcer, évaluer et contrôler la qualité des services rendus dès lors qu'un financement public est accordé³⁸.

Un secrétaire d'Etat, ou une délégation interministérielle dans le cadre d'une autre organisation gouvernementale, ne saurait être en gestion directe de ces relations avec les associations d'aide aux victimes et de victimes (fédérées pour la plus grande part dans le réseau INAVEM) ou traiter lui-même les situations individuelles de personnes victimes. **Il doit occuper une position plus stratégique**, en évitant de se positionner sur la défense de victimes prises individuellement. Un niveau administratif est donc à consolider, capable, en s'appuyant sur des relais locaux, de piloter et d'évaluer l'action d'aide menée en faveur des personnes victimes. **La mission, comme cela a été expliqué dans le paragraphe précédent, déconseille de le constituer en créant une nouvelle administration.** Il reste donc à envisager de s'appuyer sur un dispositif administratif existant, dont les compétences pourraient être redéfinies, sans mobiliser pour autant des ressources supplémentaires autres que celles qui pourraient être dégagées par redéploiements.

La mission estime qu'un SADJAV renforcé pourrait constituer la clé de ce dispositif administratif, en s'appuyant sur les magistrats délégués à la vie associative, sous réserve de vérifier la faisabilité de cette proposition et de définir les conditions de sa réalisation, ce qu'il n'était pas possible de faire dans les délais fixés pour la préparation de cette note.

³⁷ Selon les témoignages recueillis par la mission, il aurait fallu deux jours, et la prise en main par les autorités militaires, pour que le fonctionnement de l'espace d'accueil, mis en place à l'école militaire à la suite des attentats du 13 novembre 2015, soit mis en bon ordre.

³⁸ Il n'y a pas aujourd'hui de réel contrôle des associations d'aide aux victimes. Seuls des tableaux statistiques sur leurs activités sont réclamés par l'administration qui les finance.

Ce scénario peut se voir opposer plusieurs objections auxquelles des réponses peuvent cependant être apportées :

- en procédant ainsi, le risque encouru serait de manquer au sein de ce réseau administratif des compétences en nombre et en qualification suffisantes. Cela exigerait de repositionner et revaloriser le SADJAV au sein du ministère de la justice pour le conforter dans ce nouveau périmètre d'action. Il sera sans doute nécessaire de réexaminer les compétences à réunir et d'envisager des redéploiements internes à l'administration judiciaire ;
- tous les budgets au profit des associations ne transitent pas aujourd'hui par le SADJAV. Il faudrait donc revoir ces circuits de financement concernant *a minima* les victimes d'attentats terroristes et d'accidents collectifs, de façon à ce que ce réseau d'opérateurs publics se voient déléguer par un seul financeur les crédits nécessaires sur la base d'objectifs partagés entre les différents ministères concernés.

Ce réseau d'opérateurs publics (à distinguer des associations de victimes) devrait pouvoir assurer une fonction de régulation de l'offre associative en employant plusieurs outils à constituer :

- **une planification territoriale** (dont le niveau précis serait à examiner par la mission dans la phase suivante de ses travaux) donnant lieu à un schéma territorial de l'aide aux victimes, copilotée par l'autorité préfectorale et l'autorité judiciaire, dans le respect de leurs compétences respectives, et associant les collectivités territoriales ;
- **une procédure d'agrément** permettant d'élever le niveau de qualité des services rendus par le tissu associatif et aidant à sa reconfiguration afin de favoriser les mutualisations indispensables pour faire face aux besoins d'un nombre élevé de victimes ;
- un financement dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels ;
- un programme de contrôle et d'évaluation de l'efficacité de l'offre associative d'aide aux victimes.

Les conditions de la mise en place de ce dispositif de régulation et la définition de ses outils d'action méritent d'être étudiés dans le cadre de la seconde phase des travaux de la mission.

Recommandation n°8 : Renforcer le SADJAV dans son rôle de pilotage et d'organisation de l'aide aux victimes apportées par l'offre associative et doter son réseau d'outils de régulation

Au regard des diverses recommandations de la mission visant à renforcer le pilotage au niveau national et local, au vu des dysfonctionnements constatés, la mission ne juge pas utile la constitution d'une nouvelle administration. Elle préconise en effet un renforcement de la coordination interministérielle. Cependant, à l'issue de ce travail, bien des questions et des recommandations mériteraient d'être approfondies et testées. Il appartient au cabinet du Premier ministre de déterminer les sujets qui devraient être expertisés par la mission dans une seconde phase.

IGAS	IGF	IGA	IGSJ
Stéphane LARDY, Alain LOPEZ	Bertrand BRASSENS	Philippe LAMY, Justin BABILOTTE	Vincent DELBOS, Claudine BANSEPT

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation
1	Renforcer le caractère interministériel de la politique d'aide aux victimes, soit en créant un comité spécifique, soit en élargissant les attributions du CIPDR.
2	Nommer dans chaque ministère concerné un haut-fonctionnaire membre d'un comité permanent présidé par l'autorité nationale chargée de l'aide aux victimes.
3	Constituer au niveau départemental une seule instance de suivi de l'aide aux victimes coprésidée par le préfet de département et le procureur de la République. Dans son fonctionnement interne, cette instance de suivi devra distinguer le temps de constitution de la cohésion, entre les services de l'Etat et leurs opérateurs, de celui du dialogue et de la co-construction avec les associations de victimes.
4	Centrer le FGTI sur sa seule mission indemnitaire, dès lors que les fonctions d'accompagnement des victimes tout au long du processus seront par ailleurs mieux prises en charge.
5	Formaliser un guichet départemental unique d'aide aux victimes porté par une association d'aide aux victimes, avec le soutien du service départemental de l'ONAC, selon des modalités à expertiser.
6	Refaire de la LUV un document indicatif, en laissant aux organismes le soin de définir les conditions d'éligibilité à leur dispositif d'aides.
7	Généraliser le système d'information SINUS et assurer sa convergence avec SIVIC.
8	Renforcer le SADJAV dans son rôle de pilotage et d'organisation de l'aide aux victimes apportées par l'offre associative et doter son réseau d'outils de régulation.

LETTRE DE MISSION



Le Premier Ministre

1 0 6 7 / 1 6 / SG



Paris, le 11 JUL. 2016

Madame la cheffe de service, Messieurs les chefs de service,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste. Les évaluations de politiques publiques conduites dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribuent directement à poursuivre notre effort collectif en ce sens.

La politique d'aide aux victimes s'adresse aux personnes victimes, notamment, d'infractions pénales, de faits de terrorisme, d'accidents collectifs, de sinistres sanitaires, industriels, alimentaires ou de santé publique, d'accidents écologiques ou industriels, de catastrophes naturelles ou encore de discriminations ou d'atteintes aux droits fondamentaux. Cette politique doit être lisible, et s'articuler autour des grands principes que sont l'égalité de traitement, la transparence dans l'information et l'accessibilité, qu'elle soit géographique, financière ou humaine. La nomination de Madame la secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes va dans ce sens.

Le Gouvernement a donc décidé d'engager une évaluation de la politique d'aide aux victimes (cf. la fiche de cadrage ci-jointe) sous trois angles principaux :

- l'efficacité des services offerts et les résultats obtenus au regard des besoins, connus ou à préciser, des victimes, notamment les plus traumatisées et les plus fragiles ;
- la capacité des dispositifs actuels à s'articuler, entre eux et dans le temps, afin d'offrir aux victimes la meilleure protection possible ;
- la question du non-recours.

Mme Marie-Christine LEPETIT
Cheffe du service de l'inspection
générale des finances
139 rue de Bercy
75572 PARIS Cedex 12

M. Michel ROUZEAU
Chef du service de
l'inspection générale
de l'administration
Place Beauvau
75800 PARIS Cedex 08

M. Pierre BOISSIER
Chef de l'inspection
générale des affaires
sociales
39-43 quai André Citroën
75015 PARIS

M. Patrick POIRRET
Inspecteur général des
services judiciaires
13 Place Vendôme
75042 PARIS Cedex 01

.../...

Outre la production d'une cartographie des moyens concourant à cette politique, vous documenterez en particulier l'existence d'éventuelles disparités territoriales, analyserez la cohérence de cette politique et mesurerez son efficacité afin de déterminer si une réorientation des efforts financiers consentis est souhaitable eu égard aux besoins. Vous tiendrez compte, dans vos travaux, de l'apport possible des technologies numériques. Le diagnostic que vous proposerez comportera une analyse de l'impact des actions menées.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la maîtrise d'ouvrage de cette évaluation sera assurée par Madame la secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes (qui pourra le cas échéant la déléguer à une personnalité qualifiée), tandis que la maîtrise d'œuvre sera assurée par les membres de vos services que vous désignerez ainsi que, si Madame la secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes le juge pertinent, par des experts ou évaluateurs externes à l'administration qu'elle sollicitera.

La maîtrise d'œuvre aura pour mission de réaliser les travaux d'évaluation en toute objectivité :

- elle pourra faire appel en tant que de besoin aux administrations et opérateurs publics concernés ;
- elle rendra compte de ses travaux, au moins à deux reprises, à un comité d'évaluation qui sera présidé par Madame la secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes et composé des principales parties prenantes ;
- elle affinera le cadrage et précisera *sous un mois* les modalités opérationnelles de réalisation des travaux (incluant les consultations et enquêtes nécessaires à la prise en compte du point de vue de l'ensemble des acteurs et bénéficiaires-usagers) qu'elle présentera au comité d'évaluation ;
- elle établira, *dans les trois mois suivants*, un diagnostic qui sera également discuté en comité d'évaluation et fera l'objet d'un rapport public qui sera, ainsi que les données traitées ou produites à cette occasion, mis en ligne ;
- elle veillera à nourrir ses réflexions des grandes orientations qui structurent la modernisation de l'action publique telles que la simplification, l'innovation, le recours aux technologies numériques et l'ouverture des données ;
- elle apportera, en tant que de besoin, son concours aux actions de communication que Madame la secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes conduira autour de cette évaluation, en particulier lors de la publication du rapport.

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et le rapport de diagnostic seront mis en ligne.

.../...

Afin que le SGMAP puisse assurer son rôle d'accompagnement méthodologique, apporter à l'équipe d'évaluation les concours et appuis de sa compétence et rendre compte à mon cabinet de l'avancement et du bon déroulement des travaux engagés, je vous prie de veiller à l'associer tout au long de ces travaux. Vous le tiendrez informé, ainsi que Madame la secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes, de la composition de la mission et de toute difficulté importante ou retard.



Manuel VALLS

P.J. : fiche de cadrage du SGMAP du 23 juin 2016

Copie à :

- Monsieur le ministre des affaires étrangères et du développement international
- Monsieur le ministre des finances et des comptes publics
- Madame la ministre des affaires sociales et de la santé
- Monsieur le ministre de la défense
- Monsieur le ministre de la justice
- Monsieur le ministre de l'intérieur
- Madame la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes
- Madame la secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinets :

- **M. Olivier CHRISTEN**, conseiller technique Justice, auprès du Premier Ministre
- **Mme Nathalie RIOMET**, directrice de cabinet de la Secrétaire d'Etat, chargée de l'aide aux victimes (jusqu'au 26 septembre 2106)
- **M. Julien SERIGNAC**, directeur de cabinet de la Secrétaire d'Etat, chargée de l'aide aux victimes (depuis le 27 septembre 2016)
- **Mme Eugénie MARIE**, conseillère en charge des dispositifs d'aide aux victimes, Secrétariat d'Etat chargé de l'aide aux victimes
- **M. Etienne CHAMPION**, directeur de cabinet de la ministre chargée de la santé et des affaires sociales
- **M. Yann-Gaël AMGHAR**, directeur adjoint du cabinet de la ministre chargée de la santé et des affaires sociales
- **Mme Juliette ROGER**, conseiller technique au cabinet de la ministre chargée de la santé et des affaires sociales
- **M. Thomas ANDRIEU**, directeur de cabinet du Garde des Sceaux, ministre de la justice
- **M. Eric RUELE**, directeur adjoint de cabinet
- **Mme Nathalie VERGEZ**, conseillère technique auprès du Garde des Sceaux, ministre de la Justice
- **M. Patrick STRZODA**, directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur
- **M. Damien MARTINELLI**, conseiller juridique
- **Mme Frédérique CAMILLERI**, conseillère sécurité civile

Ministère de l'Intérieur :

- **M. Patrick HEFNER**, chef de la délégation aux victimes (DAV) à la direction générale de la police nationale
- **Mme Stéphanie CHERBONNIER**, adjointe du chef de la DAV
- **M. Thierry DOSSINGER**, DAV
- **Mme Jeanine LANCELIN**, DAV
- **Mme Fanny CUILLERDIER**, cheffe du détachement gendarmerie à la DAV
- **M. Stéphane DHAINE**, détachement gendarmerie à la DAV
- **Mme Elvire ARRIGHI**, commissaire à la SDJS-SDPJ, cheffe de la division des unités opérationnelles et de la criminalistique
- **M. Hervé TOURMENTE**, adjoint au sous-directeur de la planification et de la gestion des crises à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Ministère de la Justice :

- **M. Stéphane VERCLYTTE**, secrétaire général
- **M. Robert GELLI**, directeur des affaires criminelles et des grâces (DACG)
- **Mme Béatrice BOSSARD**, sous directrice de la justice pénale générale
- **M. Yves BADORC**, chef du service de l'accès au droit et à l'aide aux victimes (SADJAV), Secrétariat général

- **Mme Anne RIVIERE**, cheffe du bureau d'aide aux victimes et d'accès aux droits BAPVAD, SADJAV/ Secrétariat général
- **M. Patrick MATHE**, inspecteur général adjoint des services judiciaires
- **Mme Laurence PECAUD-RIVOLIER**, inspectrice générale adjointe des services judiciaires

Ministère de la santé :

- **Mme Anne-Claire AMPROU**, directrice générale adjointe de la DGS
- **M. Thierry PAUX**, adjoint au chef de département à la DGS
- **M. Jean-Marc PHILIPPE**, adjoint au chef de bureau à la DGS
- **Mme Anne-Marie ARMENTERAS de SAXCE**, directrice générale de la DGOS
- **M. Samuel PRATMARTY**, sous-directeur à la DGOS
- **M. Thierry DEBORD**, conseiller médical à la DGOS
- **Mme Julie BIGA**, adjointe à la cheffe de bureau à la DGOS
- **Mme Clémence CHARRAS**, chef de bureau à la DGOS
- **Mme Céline SCHNEBELEN**, adjointe au chef de bureau à la DGOS
- **M. Benjamin VOISIN** : sous-directeur à la DSS
- **Mme Géraldine DUVERNEUIL**, chef de bureau 2A à la DSS
- **Mme Françoise MULET-MARQUIS**, chargée de mission à la DSS

Ministère de la défense, office national des anciens combattants :

- **Mme Rose-Marie ANTOINE**, directrice générale
- **M. Frédéric CHARLET**, directeur de programme auprès de la directrice générale
- **Mme Emmanuelle DOUBLE**, cheffe du département solidarité

Service de l'accompagnement professionnel et des pensions :

- **Mme Marie BATTESTINI**, chef du service
- **M. Serge PINSON**, sous directeur des pensions
- **M. Eric RENAUD**, chef du bureau de l'instruction des pensions et du contentieux
- **M. Louis BONNAC**, adjoint au chef de bureau des relations usagers
- **M. Bruno TARDIEY**, chef du bureau de l'analyse et de l'expertise médicale
- **Mme Carmen BETTIT**, chef du portefeuille des reversions

Ministère des affaires étrangères

- **M. Patrice PAOLI**, directeur du Centre de crise et de soutien et directeur de la CIAV;
- **Mme Annick ETIENNE-DIENER**, sous-directrice, sous-direction des opérations d'urgence

FGTI :

- **Julien RENCKI**, directeur général FGTI
- **Nathalie FAUSSAT**, directeur FGTI

Caisse nationale d'assurance maladie :

- **Mme Fanny RICHARD**, responsable du département de la réglementation

Préfecture de police de Paris :

- **M. Serge BOULANGER**, directeur de cabinet adjoint
- **M. Frédéric LELIEVRE**, chef du département anticipation SG2DS
- **Mme Taline APRIKIAN**, conseillère technique au cabinet du préfet de police, chargée de la prévention
- **M. Alexandre NASCIOLI**, conseiller technique au cabinet du préfet de police, chargé des relations avec l'autorité judiciaire.

Cour d'Appel de PARIS :

- **Mme Nathalie BOUGEOIS-de-RYCK**, conseiller, magistrat délégué aux politiques associatives et à l'accès au droit. Première présidence de la Cour d'Appel de Paris
- **Mme Agnès DOUVRELEUR**, avocat général, magistrat délégué aux politiques associatives et à l'accès au droit. Service des politiques judiciaires. Parquet général de la Cour d'Appel de Paris

Tribunal de grande instance de Paris :

- **M. Jean-Michel HAYAT**, président du TGI de Paris
- **M. François MOLINS**, procureur de la République de Paris
- **Mme Véronique DEGERMANN**, procureure adjointe
- **M. Camille HENNETIER**, vice-procureure C1, chef de section
- **Mme Laure VERMEERSCH**, vice-procureure, cabinet du procureur de la République
- **Mme Mariel GARRIGOS**, substitut C1, référente victimes

ARS d'Ile-de-France :

- **M. Laurent CASTRA**, directeur de la santé publique à l'ARS Ile-de-France
- **M. Michel GENTILE**, responsable du département zone de défense
- **Mme Nadine WEISSLEIB**, responsable du pôle veille et sécurité sanitaire
- **M. Laurent KOSSOROTOFF**, ARS Ile-de-France

SAMU/CUMP de Paris :

- **Pr Pierre CARLI**, responsable du SAMU de Paris
- **Pr Didier CREMNITER**, responsable de la CUMP de Paris et référent national CUMP

Préfecture de Rouen :

- **M. Yvan CORDIER**, secrétaire général
- **Mme Agnès BOUTY-TRIQUET**, secrétaire générale adjoint
- **M. Jean-Marc MAGDA**, directeur de cabinet
- **M. Patrick PORCELLI**, chef de groupement prévention-SDIS 76
- **M. Erwan MAHE**, adjoint du chef de groupement SDIS 76
- **M. Stéphane JAHIER**, adjoint au chef de groupement, service de santé SDIS 76
- **M. Christian NAVARRE**, référent CUMP
- **M. Philippe ROUX**, directeur médical du SAMU 76
- **M. Patrick LEMERLE**, médecin du SAMU 76

Cour d'Appel de Rouen :

- **M. Frédéric BENET-CHAMBELLAN**, procureur général près la cour d'appel
- **M. Patrice LEMONNIER**, avocat général
- **Mme Stéphanie CLAUSS**, secrétaire générale du Premier Président
- **Mme Delphine MIENNIEL**, secrétaire générale du procureur général

Tribunal de grande instance de Rouen :

- **M. Philippe CAVALERIE**, président du TGI de Rouen
- **M. Pascal PRACHE**, procureur de la République de Rouen
- **M. Laurent LABADIE**, vice-président du TGI d'Evreux (parquetier de permanence lors de l'incendie)

ARS de Normandie :

- **Mme Nathalie VIARD**, directrice de la santé publique à l'ARS de Normandie
- **M. Benoît COTTRELLE**, responsable du pôle veille et sécurité sanitaire

ARS de PACA :

- **Mme Marie-Claude DUMONT**, conseiller médical auprès du DGARS
- **M. Denis REFAIS**, délégué territorial de l'ARS dans le département des Alpes Maritime

Les associations :

- **M. Jérôme BERTIN**, directeur général par suppléance, de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) – Fédération des associations d'aide aux victimes et de médiation.
- **M. Jérémie BREDIER**, responsable juridique de l'AFVT
- **Mme Carole DAMIANI**, directrice de Paris Aide aux Victimes (PAV)
- **M. David DELAUNAY**, directeur de l'AVIPP (76) à Rouen
- **M. Guillaume DENOIX de SAINT-MARC**, président de l'AFVT
- **M. Emmanuel DOMENACH**, vice-président de l'Association « 11 Novembre : Fraternité et vérité »
- **Mme DOUASBIN**, adjointe de la direction de l'AVEDACJE (27)
- **Mme Judith DOUZIECH**, juriste stagiaire à la FENVAC
- **M. Stéphane GICQUEL**, secrétaire général de la Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs – SOS Catastrophes et Terrorisme (FENVAC)
- **Mme Caroline LANGLADE**, vice-présidente de l'association « Life For Paris »
- **Mme Françoise RUDETZKI**, membre du CESE, chargée d'une mission par madame la secrétaire d'Etat, chargée de l'Aide aux victimes
- **Mme Isabelle SADOWSKI**, chargée de dossiers (événements collectifs), référente juridique de l'INAVEM
- **M. Georges SALINES**, président de l'association « 11 Novembre : Fraternité et Vérité »

SIGLES UTILISES

ARS	Agence régionale de santé
CIAV	Cellule interministérielle d'aide aux victimes
CIPDR	Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation
CISV	Comité interministériel de suivi des victimes
CNAV	Conseil national de l'aide aux victimes
CUMP	Cellule d'urgence médico-psychologique
FENVAC	Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs
FGTI	Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions
INAVEM	Institut national d'aide aux victimes et de médiation
ONAC	Office national des anciens combattants
RETEX	Retour d'expérience
SADJAV	Service d'accès au droit et à l'aide aux victimes
SAMU	Service d'aide médicale urgente
SEAV	Secrétaire d'Etat chargé de l'aide aux victimes
TGI	Tribunal de grande instance

ANNEXE 2 :

LE DEVELOPPEMENT DES ASSOCIATIONS D'AIDE AUX VICTIMES

➤ ***La création d'associations d'aide aux victimes par le Ministre de la Justice (M. Robert Badinter)***

Créées à l'initiative de M. Robert Badinter, garde des sceaux, ministre de la justice, à la suite du rapport « Milliez »¹, les associations d'aide aux victimes visaient à prendre en compte les besoins et les souffrances des victimes et à les accompagner dans l'accès à leurs droits. L'objectif originel était d'équilibrer la politique pénale² en direction du soutien aux victimes afin qu'elles puissent trouver toute leur place dans le cadre du processus judiciaire, être entendues, protégées, indemnisées.

Le choix politique a été fait, par le ministre, avec le soutien du conseil national de prévention de la délinquance (CNPD³), de mobiliser la société civile et les élus aux côtés de l'institution judiciaire, en suscitant la création d'associations d'aide aux victimes locales et l'installation de « bureaux d'aide aux victimes » qui pouvaient être localisés dans les tribunaux ou proches d'eux, ou dans tous autres lieux susceptibles d'accueillir des victimes.

Il était enfin considéré que, pour les types d'appuis nécessaires (juridique, psychologique et social), les associations, composées de bénévoles et professionnels impliqués, étaient mieux outillées que l'administration pour faire face à la complexité des situations individuelles et, surtout, mieux à même de mobiliser les services locaux pour les aider.

Ces associations ont reçu, au départ, l'appui de certaines municipalités impliquées dans le développement de politiques de développement social local et de politiques locales de prévention de la délinquance. Des contrats d'actions de prévention intégrant la dimension de l'aide aux victimes étaient signés entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les bureaux d'aide aux victimes installés étaient cofinancés à part égale par l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre de ces contractualisations.

Au fil des années, et face aux besoins des victimes, les associations ont été conduites à professionnaliser leurs interventions et à recruter des personnels compétents et salariés (juristes, psychologues notamment).

➤ ***Pour fédérer les associations d'aide aux victimes, a été créé en 1986 l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) devenu « France victimes » en 2016, avec le soutien du ministère de la justice***

L'INAVEM a été créée en 1986, sous l'impulsion du ministère de la justice, pour fédérer les associations d'aide aux victimes d'infractions pénales, son objet étant de promouvoir l'aide et l'assistance aux victimes, les pratiques de médiation et toutes mesures contribuant à améliorer la reconnaissance des victimes. Elle regroupe actuellement 140 associations sur 163 et a pour rôle de s'assurer de la mise en place d'une couverture du territoire, d'harmoniser les pratiques

¹ En 1981, à la demande du Ministre Robert Badinter, le professeur Paul Milliez préside la commission sur « Le suivi des victimes » et il propose dans son rapport de soutenir la création d'un réseau associatif d'aide aux victimes.

² Un bureau de l'aide aux victimes a été créé également au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice.

³ Alors vice présidé par M. Gilbert Bonnemaison, député-maire d'Epainay sur Seine, auteur du rapport de la commission des maires sur la sécurité « Prévention, répression, solidarité » (décembre 1982). Le conseil national de prévention de la délinquance (CNPD) est créé en 1983.

associatives, de travailler à l'harmonisation des interventions, de former les intervenants. Elle a mis en place un service d'appel « 08 victimes » en collaboration avec le ministère de la justice, qui fonctionne sept jours sur sept⁷. Elle assure aussi une veille documentaire pour son réseau. Ce réseau comprenait initialement des associations généralistes. Peu à peu, des associations d'aide aux victimes spécialisées sont venues le compléter (victimes des violences faites aux femmes, aux enfants, trafics d'humains notamment), sous l'impulsion de les politiques gouvernementales⁴ répondant à l'émergence de ces questions de société dans le débat public.

➤ ***L'émergence d'un second réseau : les associations de victimes***

A partir des années 80, la France a été touchée par des attentats terroristes – attentats de la rue des rosiers (1982), RER Saint-Michel (1995)), des accidents collectifs – accident aérien du Mont St Odile (1992), effondrement du stade de Furiani (1992) – qui ont conduit à la création d'associations de victimes (ex : SOS attentats) et à leurs regroupements plus récents sous forme de fédérations (FENVAC/AFVT). Des accidents industriels et sanitaires (AZF en 2001 et Prothèses dites PIP (2012)) puis les attentats terroristes de 2015-2016 ont amplifié le phénomène. Souvent, des accidents donnent lieu à la création d'associations regroupant les victimes d'un événement : elles visent à la fois à assurer une solidarité entre elles et à défendre leurs intérêts moraux et matériels.

Le paysage associatif de l'aide aux victimes s'est donc diversifié et complexifié, en même temps que des associations de victimes de plus en plus nombreuses se constituaient.

➤ ***Des exemples étrangers***

Certaines associations de victimes constituées à l'étranger développent des programmes de :

- soutien à la jeunesse partageant une histoire commune, la perte d'un parent du fait d'actes de terrorisme, de violences extrémistes ou d'actes de guerre ;
- parrainage pour encourager des relations entre mentors et de jeunes enfants ayant perdu un parent ; mentors choisis au sein d'entreprises, d'organisations civiques, qui s'engagent à nouer des relations durables ;
- enregistrement des témoignages des victimes (en lien avec des universités) ; de mise en réseau d'enfants ayant perdu un parent pour partager leurs histoires d'enfants et organiser des bourses d'études ;
- soutien envers les services de secours mobilisés, ou les personnes qui les ont aidées, parfois traumatisés et valoriser leurs actions au sein des communautés locales (on aide les aidants) ;
- formation envers la société civile pour qu'elle sache réagir en situation de crise ;
- reconstruction de logements (en cas de catastrophes) ;
- aide à la constitution de centre de prise en charge innovante des traumatismes au sein d'hôpitaux, en rapprochant médecins et chercheurs.

⁴ En particulier du ministère de la famille et des droits des femmes, de la mission interministérielle de lutte contre les violences faites aux femmes (MIPROF), du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la prévention de la radicalisation (CIPD/FIPD).

ANNEXE 3 :

INVENTAIRE DES TRAVAUX PRECEDENTS SUR LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS D'AIDE AUX VICTIMES

L'aide aux victimes et les financements des associations d'aide aux victimes ont été le sujet de plusieurs rapports depuis 2010.

➤ ***Les avis du conseil national des villes (CNV), en 2012⁵ et 2013***

Dès le mois de septembre 2012, à l'occasion de la formation du nouveau gouvernement, le CNV avait estimé opportun de présenter au Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, son président, ses principales analyses et propositions relatives aux sujets de la sécurité, de la prévention et du traitement de la délinquance, de l'aide aux victimes.

Le CNV présentait les réorientations qui lui semblaient nécessaires de mettre en œuvre ; il mettait en exergue la « sur-victimation » vécue dans les zones urbaines sensibles (ZUS), la mesure lacunaire des violences subies, la nécessité de porter l'attention et aide aux personnes vulnérables, ainsi qu'aux professionnels de terrain (enseignants, médecins, policiers, pompiers).

Il proposait de formaliser les engagements de l'Etat par des « conventions d'objectifs », de réintégrer l'aide aux victimes dans les priorités des politiques nationales et locales (notamment celles du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), de systématiser l'inscription de l'aide aux victimes dans les contractualisations de l'Etat avec les collectivités territoriales, de développer le conventionnement triennal des associations, porteuses de projets.

➤ ***En janvier 2013, le CNV a adopté un avis intitulé : « L'aide aux victimes d'actes de criminalité sur les territoires : quelle politique publique nationale pour 2013 et 2014 ? ».***

Cet avis pointait la diminution constante des financements du Ministère de la justice depuis 2010 ; baisse entraînant le retrait partiel ou total de celui des collectivités territoriales, l'orientation du FIPD vers certains types seulement de victimations spécifiques et certains lieux d'accueil. Ces crédits apparaissant comme manquants ou substitutifs à l'action globale des associations d'aide aux victimes – même si les crédits du FIPD – qui apparaissaient dispersés, bénéficiaient principalement à des associations.

Le CNV s'inquiétait donc du risque de « la spécialisation de l'aide aux victimes » et de la remise en cause des principes partenariaux de la politique d'aide aux victimes.

Le CNV, alerté depuis 2010, avait attiré l'attention des ministres concernés, de la diminution des crédits de l'Etat et des subventions des collectivités territoriales consacrées à l'aide aux victimes et de la fragilisation des associations d'aide aux victimes.

➤ ***Un rapport sur « Le financement des associations d'aide aux victimes et la gouvernance de la politique nationale d'aide aux victimes », sur saisine du Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, a été alors confié à Mme Nathalie Nieson, députée de la Drôme***

⁵ Note d'orientations sur « la réduction des violences, la prévention et le traitement de la délinquance, l'aide aux victimes » – 13 septembre 2012.

Sur saisine du Premier ministre, le 7 mars 2013, Mme Nathalie Nieson a été chargée d'une mission auprès de Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice⁶. Elle a été chargée de remettre un rapport permettant de :

- recenser toutes les ressources de financements dont bénéficient les associations d'aide aux victimes ;
- examiner les coûts auxquels elles doivent faire face ;
- proposer toutes mesures utiles pour consolider la situation financière de ces structures ;
- examiner toutes pistes de travail permettant de diversifier le financement des structures d'aide aux victimes et d'optimiser leurs interventions, en étudiant notamment les pistes proposées par les associations ;
- de faire des propositions sur la diversification des sources de financements et la recherche d'une meilleure gouvernance locale et nationale.

Le rapport comportant 20 propositions a été remis au Premier ministre et à la ministre de la justice, en juillet 2013.

➤ ***Un rapport de l'IGSJ⁷ relatif à la mise en place et au fonctionnement des bureaux d'aide aux victimes***

Par note du 12 juin 2013, la ministre de la justice a demandé à l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) de procéder à une mission d'évaluation de six bureaux d'aide aux victimes (BAV) récemment installés : Bourges, Cahors, Douai, Laval, Tarbes et Valence et, le cas échéant, si leur évaluation s'avérait utile de tous les autres.

Il était assigné comme objectif : d'identifier les éventuelles difficultés dans leur mise en place, de proposer des améliorations dans le fonctionnement du dispositif et de souligner, le cas échéant les bonnes pratiques. Cette mission s'inscrivant dans la généralisation des BAV décidée par la Garde des sceaux.

Le rapport porte sur l'implication des partenaires, les conditions d'installation matérielle, la capacité des associations d'aide aux victimes à assurer le fonctionnement des permanences.

Des questions en relation avec les financements y sont développées, assorties de recommandations (recommandations de N° 9 à N°20). Elles portent sur :

- l'insuffisance d'équipement des locaux ;
- le développement de l'information et de la communication ;
- le calibrage perfectible de la demande budgétaire au titre du programme 166 – peu utilisé – et du programme 101) ;
- une subvention insuffisante faute d'analyse précise des coûts de fonctionnements ;
- la nécessaire extension des heures d'ouverture des BAV.

⁶ Rapport au Premier ministre et à la ministre de la justice « Sur le financement des associations d'aide aux victimes et la gouvernance de la politique nationale d'aide aux victimes » - Juillet 2013.

⁷ Rapport N° 39-13 de la mission IGSJ relative à la mise en place et au fonctionnement des bureaux d'aide aux victimes.

ANNEXE 4 :

QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX ASSOCIATIONS D'AIDE AUX VICTIMES ET DE VICTIMES

Enquête inter-inspections : évaluation de la politique d'aide aux victimes

La mission a adressé à 163 associations financées au titre du programme 101, par courrier électronique, sur la base d'un adressage apporté par le SADJAV, le questionnaire ci-après. Un délai de réponse d'un mois était demandé aux associations. Une relance a été effectuée et 64 associations ont répondu, soit 39,32 %. Le SGMAP a effectué un traitement des résultats de ce questionnaire.

Identité			
Nom de l'association			
Adresse du siège social			
Adresse électronique			
Territoire d'intervention (choisir une seule réponse)	- département		
	- circonscription judiciaire		
	- agglomération		
	- ville		
	- autre (précisez)		
Effectifs			
		2012	2016
Nombre (équivalent temps plein) et qualification des <u>personnels salariés</u>	Total		
	dont :		
	Juriste		
	Psychologue		
	Traducteur		
	Autres		
Nombre de <u>bénévoles</u>			
Lieux d'accueil et de permanence			
		2012	2016
Nombre de lieux différents			
Pouvez-vous citer des exemples : BAV, maison d'accueil des victimes... ?			
Nombre de victimes reçues (pour 2016, indiquer le nombre de victimes reçues au cours des 12 derniers mois)			
Budget total			
		2012	2016
Montant (en milliers d'euros)			

Financements publics				
	2012		2016	
Origine du financement :	montant (milliers d'euros)	signature d'une convention (oui*/non)	montant (milliers d'euros)	signature d'une convention (oui*/non)
Premier ministre				
Secrétaire d'Etat chargée de l'aide aux victimes				
Ministère de la justice				
Ministère des affaires étrangères				
Ministère de l'Intérieur (FIPD)				
Ministère de la santé et des affaires sociales				
Autre(s) ministère(s)				
Conseil régional				
Conseil départemental				
Agglomération(s) (répondre pour chaque agglomération concernée)				
Commune(s) (répondre pour chaque commune concernée)				
* si une convention a été signée, joindre une copie				
Autres financements				
Indiquer la liste des partenaires financiers				
Aides non financières				
	2012		2016	
	(valorisation en milliers d'euros)			
Mise à disposition de locaux				
Mise à disposition de personnels				
Autres				
Commentaires éventuels				

ANNEXE 5 :

FONDS DE GARANTIE FGTI, FGAO, FIVA, ONIAM ET ASSUREURS (CATASTROPHES NATURELLES)

Tableau 1 : Délais prévus par la réglementation de présentation des offres d'indemnisation, de versement des indemnisations et provisions

Organisme	Dispositif d'indemnisation	Versement d'une provision	Présentation d'une offre d'indemnisation	Versement des indemnisations	Textes de référence
FGTI	Indemnisation des victimes des actes de terrorisme	1 mois à compter de la demande faite par la victime blessée ou l'ayant droit d'une victime décédée	3 mois à compter de la réception de la justification des préjudices	1 mois après l'expiration du délai de dénonciation (15 jours à compter de la conclusion de la transaction / de l'accord)	Article L. 422-2 du code des assurances
	Indemnisation des victimes d'autres infractions pénales	Pas de délai particulier : le FGTI, comme le Président de la CIVI (il statue dans le délai d'un mois à compter de la demande de provision), peut, en tout état de la procédure, verser une provision à la victime	2 mois à compter de la réception de demande d'indemnisation	1 mois à compter de la notification de la décision de la CIVI ou de l'homologation du constat d'accord	Article 706-5-1 du code de procédure pénale Article 706-6 du code de procédure pénale Article R. 50-24 du code de procédure pénale
	Aide au recouvrement des dommages et intérêts pour les victimes d'infractions	2 mois à compter de la réception de la demande d'aide, versement d'une provision correspondant à 30% du montant des dommages et intérêts et sommes allouées, dans la limite d'un plafond de 3 000 €, si leur montant total est > à 1 000 €	Néant	2 mois à compter de la réception de la demande d'aide, paiement intégral des dommages et intérêts et des sommes allouées si leur montant total est ≤ à 1 000 €	Article L. 422-7 du code des assurances

FGAO	Indemnisation des victimes d'accidents de la circulation	Pas de délai particulier : l'offre d'indemnité peut avoir un caractère provisionnel lorsque le FGAO n'a pas, dans les 3 mois de l'accident, été informé de la consolidation de l'état de la victime. L'offre définitive d'indemnisation doit être faite dans un délai de 5 mois suivant la date à laquelle le FGAO a été informé de cette consolidation	3 mois à compter de la demande d'indemnisation présentée, quelle que soit la nature du dommage, dans le cas où la responsabilité n'est pas contestée et où le dommage a été entièrement quantifié 8 mois à compter du jour où le FGAO a reçu les éléments justifiant son intervention, pour les victimes de dommages corporels ou en cas de décès de la victime	1 mois après l'expiration du délai de dénonciation (15 jours à compter de la conclusion de la transaction / de l'accord)	Articles L. 211-9, L. 211-17 et L. 211-22 du code des assurances
FIVA	Indemnisation des victimes de l'amiante	Pas de délai particulier : dans certains cas valant justification de l'exposition à l'amiante, le FIVA peut verser une provision si la demande lui en a été faite, il est statué dans le délai d'un mois à compter de la demande de provision	6 mois à compter de la réception d'une demande d'indemnisation	2 mois à compter de l'acceptation de l'offre par le demandeur	Article 53 de la loi n°2000-1257 du 23 décembre 2000 Article 23 du décret n°2001-963 du 23 octobre 2001
ONIAM-CCI	Indemnisation des victimes d'accidents médicaux	Les victimes d'accidents médicaux reçoivent généralement des prestations de tiers payeurs (sécurité sociale notamment) qui répondent à la situation le temps	Procédure via les CCI (commissions de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux) Délai de l'avis CCI : 6 mois à compter de la saisine (NB : délai tenant	1 mois à compter de la réception de l'acceptation de l'offre.	Article L. 1142-8 du code de la santé publique Article L. 1142-14 du code de la santé publique Article L. 1142-15 du code de la santé publique

		que les responsabilités soient déterminées.	compte des expertises médicales nécessaires à l'élaboration de l'avis). Ensuite, l'assureur du responsable ou l'ONIAM (si le responsable n'est pas assuré ou s'il n'y a pas de responsable) dispose de 4 mois pour adresser une offre d'indemnisation à la victime. En cas de non réponse de l'assureur, l'ONIAM dispose de 4 mois pour adresser une offre. NB : Les autres dispositifs hors procédures CCI (Benfluorex, vaccinations obligatoires etc.) sont soumis à des délais spécifiques.		Article L. 1142-17 du code de la santé publique
Assureurs	Indemnisation des victimes de catastrophes naturelles	2 mois à compter de la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies, ou la date de publication, lorsque celle-ci est postérieure, de la décision administrative constatant l'état de catastrophe naturelle	Néant	3 mois à compter de la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies, sans préjudice de dispositions contractuelles plus favorables, ou de la date de publication, lorsque celle-ci est postérieure, de la décision administrative constatant l'état de catastrophe naturelle	Article L. 125-2 du code des assurances

Source : Direction générale du trésor pour la mission

ANNEXE 6 : EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE DES FEDERATIONS ET ASSOCIATIONS NATIONALES D'AIDE AUX VICTIMES ET DE VICTIMES

	EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE DES FEDERATIONS ET ASSOCIATIONS NATIONALES															
	EXCEDENT/DEFICIT				FONDS DE ROULEMENT				BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT				TRESORERIE NETTE			
	2013	2014	2015	Evolution 2015/2014	2013	2014	2015	Evolution 2015/2014	2013	2014	2015	Evolution 2015/2014	2013	2014	2015	Evolution 2015/2014
Citoyens et Justice	2 046	977	555	-43,16%	62 186	84 520	109 066	29,04%	-172 455	-143 260	177 719	-224,05%	234 640	227 780	301 173	32,22%
INAVEM	100 820	-9 082	18 832	307,00%	717 997	636 501	979 709	53,92%				#DIV/0!	712 537	717 077	1 044 935	45,72%
FENVAC	5 659	3 869	9 760	152,24%	99 828	103 697	113 457	9,41%	-10 691	7 758	-16 071	-307,17%	208 518	183 938	377 527	105,25%
CNIDFF AIDE VICTIMES	13 443	14 729	5 231	-64,49%	728 479	740 775	676 663	-8,65%	-114 219	-152 511	-156 371	2,53%	842 698	893 286	833 034	-6,74%
Association Victimes et Citoyens (AVEC)	-7 496	16 417	16 069	-2,12%	16 792	-146	12 196	8446,37%	-17 829	-32 709	-24 094	26,34%	34 620	32 269	36 290	12,46%
APEV	-1 237	-1 692	812	52,01%	30 000	28 000	29 500	5,36%	-2 500	-2 600	120	104,62%	65 220	63 527	64 340	1,28%
CCEM	14 829	25 526	12 618	-50,57%	40 247	74 882	85 802	14,58%								#DIV/0!
LCVR	-41 219	22 957	-6 996	-130,47%	100 915	60 007	82 964	38,26%	59 696	-3 063	3 063	200%	31 154	46 479	65 783	41,53%
FNSF	21 159	94 075	-49 040	-152,13%	153 592	350 802	309 496	-11,77%	157 554	209 933	223 848	6,63%	311 146	560 735	533 344	-4,88%
RAVAD	-1 149	-103	-1 711	1559,60%	22 449	22 599	24 051	6,43%	1 768	1 388	9 050	551,82%	24 217	23 988	33 102	38,00%
AVT	-10 632	23 788	15 762	-33,74%	9 084	57 841	32 641	-43,57%	-243 571	-75 840	-467 303	516,17%	252 655	133 681	499 944	273,98%
ALC (a)	19 878	500 463	191 121	-61,81%	1 574 424	523 610	930 690	77,74%	-5 005 299	-5 935 687	-7 088 880	19,43%	6 579 723	6 549 297	8 019 570	22,45%
IFJR		19 707	27 853	41,34%		19 687	47 540	141,48%						60 490	193 376	219,68%
CENTRE PRIMO LEVI	24 380	8 867	37 021	317,51%	262 989	236 030	282 146	19,54%	92 586	262 124	121 086	-53,81%	170 402	-26 093	161 061	717,26%
CIMADE	-375 352	23 477	339 285	1345%	1 002 905	1 096 226	1 423 613	30%	205 815	151 859	643 576	324%	797 090	944 367	780 037	-17%
ARCA	72	2 156	106 896	4858,07%	228	10 600	115 707	991,58%	228	1 083	108 100	9881,53%	0	9 517	7 607	-20,07%

(a) Pour ALC, les excédents sont calculés avec l'affectation des excédents antérieurs

Source : SADJAV pour la mission.

ANNEXE 7 : EXEMPLES DE BUDGETS DE DEUX ASSOCIATIONS D'AIDE AUX VICTIMES (ANONYMISEES)

Association		- Etat des subventions 2013 - 2016							
Nature des subventions	2013		2014		2015		2016		
	demandé	obtenu	demandé	obtenu	demandé	Obtenu	demandé	Obtenu	
ETAT - Ministère de la Justice									
- Aide aux victimes	221470	217900	194360	196 000	227470	215800	284120	243368	
- BAV (Bureau d'Aide aux Victimes -TGI)			47970	36 000	37100	37100	49400	59470	
- Prévention violences intra familiales zone Gendarmerie							5500	3000	
- Permanences au Commissariat Central							15360	15360	
- Téléphone Grave Danger					5000	5000	2500	2500	
- Justice restaurative							5000	5000	
- EVI					10000	10000	10000	10000	
- Référent terrorisme							0	4000	
sous-total	2E+05	217900	242330	232000	279570	267900	371880	342698	
ETAT - Préfecture - Politique de la Ville/FIPD									
- Maison de Justice et du Droit	15876	15000	16190	15 000	16190	15000	16190	15000	
- Maison de Justice et du Droit	6760	6000	6895	6 250	6895	6250	6895	6250	
- Maison de Justice et du Droit	6760	0	0	0	6895	0	6895	0	
- Permanences dans les quartiers	14381	0	14381	0	14670	0	14670	0	
- Permanences Commissariat	12000	6000	12000	6000	12240	6000	14700	6000	
- Permanences au Commissariat Central/FIPD	47570	43000	47570	43000	16571	16500	32820	16000	
- Téléphone Grave Danger							2500	0	
- Lutte contre la radicalisation							15000	10000	
- Prévention violences intra familiales zone Police	0	0	14000	8000	40495	40000	56745	40000	
- Prévention violences intra familiales zone Gendarmerie	8975	8075	8975	8975	16270	16000	32520	20000	
- Lutte contre les discriminations	12380	9000	12380	9000	12380	11000	12380	9000	
sous-total	1E+05	87075	132391	96225	142608	110750	211315	122250	
VILLE									
- Fonctionnement général	212558	212558	216800	212558	221140	191280	195105	195105	
- Permanences dans les quartiers	17650	17650	18000	17650	18300	17650	18300	17650	
-Permanences Commissariat	13750	13750	14025	13750	14300	13750	14300	13750	
- Permanences au Commissariat Central	11705	11705	11940	11705	12170	11705	12170	12170	
sous-total	3E+05	255663	260765	255663	265910	234385	239875	238675	
METROPOLE									
- Maison de Justice et du Droit	27200	25806	27740	25806	27740	25806	27740	25806	
- Maison de Justice et du Droit	14050	13770	14330	13770	14330	13770	14330	13770	
- Maison de Justice et du Droit	14050	13770	14330	13770	14330	13770	14330	13770	
- Prévention violences intra familiales zone Police	8630	1000	14000	2666	9124	9124	9124	9124	
- Prévention violences intra familiales zone Gendarmerie	8975	7000	8975	8000	8975	8975	8975	8975	
sous-total	72905	61346	79376	64012	74499	71445	74499	71445	
CONSEIL DEPARTEMENTAL									
- Fonctionnement général	24440	16000	24440	16000	24440	16000	24440	16000	
- Permanences spécifiques enfants	7803	4460	7803	4460	7803	4460	7803	4460	
- Prévention violences intra familiales zone Police	8975	0	14000	0	1000	0	1000	1000	
- Prévention violences intra familiales zone Gendarmerie	2580	0	8975	0	2000	0	2000	2000	
sous-total	43798	20460	55218	20460	35243	20460	35243	23460	
SICOVAL - CILSPD									
- Prévention violences intra familiales zone Gendarmerie	8975	8000	8975	8000	8975	8000	8975	2500	
sous-total	8975	8000	8975	8000	8975	8000	8975	2500	
VILLES - CLSPD :									
-	5000	4000	5000	5 000	5000	5000	5000	5000	
-	2850	2850	2850	2850	2850	2850	2850	2850	
-	2626	2626	2626	2626	2626	2626	2626	2626	
-			5510	5510	5510	5510	5510	5510	
- (nov à déc 2016)							490	490	
sous-total	10476	9476	15986	15 986	15986	15986	16476	16476	
CHU - convention du 14 août 2001									
- Permanences du à l'UML	16546	16546	16546	16546	16546	16546	16546	16546	
sous-total	16546	16546	16546	16546	16546	16546	16546	16546	
Droit des femmes et égalité									
- Prévention violences intra familiales zone Gendarmerie	2600	2600	3000	3000	3000	3000	3000	3000	
sous-total	2600	2600	3000	3000	3000	3000	3000	3000	
CAF - Fonctionnement général									
sous-total					5000	5000	5000	5000	
TOTAUX									
	766185	679066	814586	711 892	847335	753472	982809	842050	

16 P 1869

SYNTHÈSE DES FINANCEMENTS AFFECTÉS AUX ACTIONS "VIOLENCES"

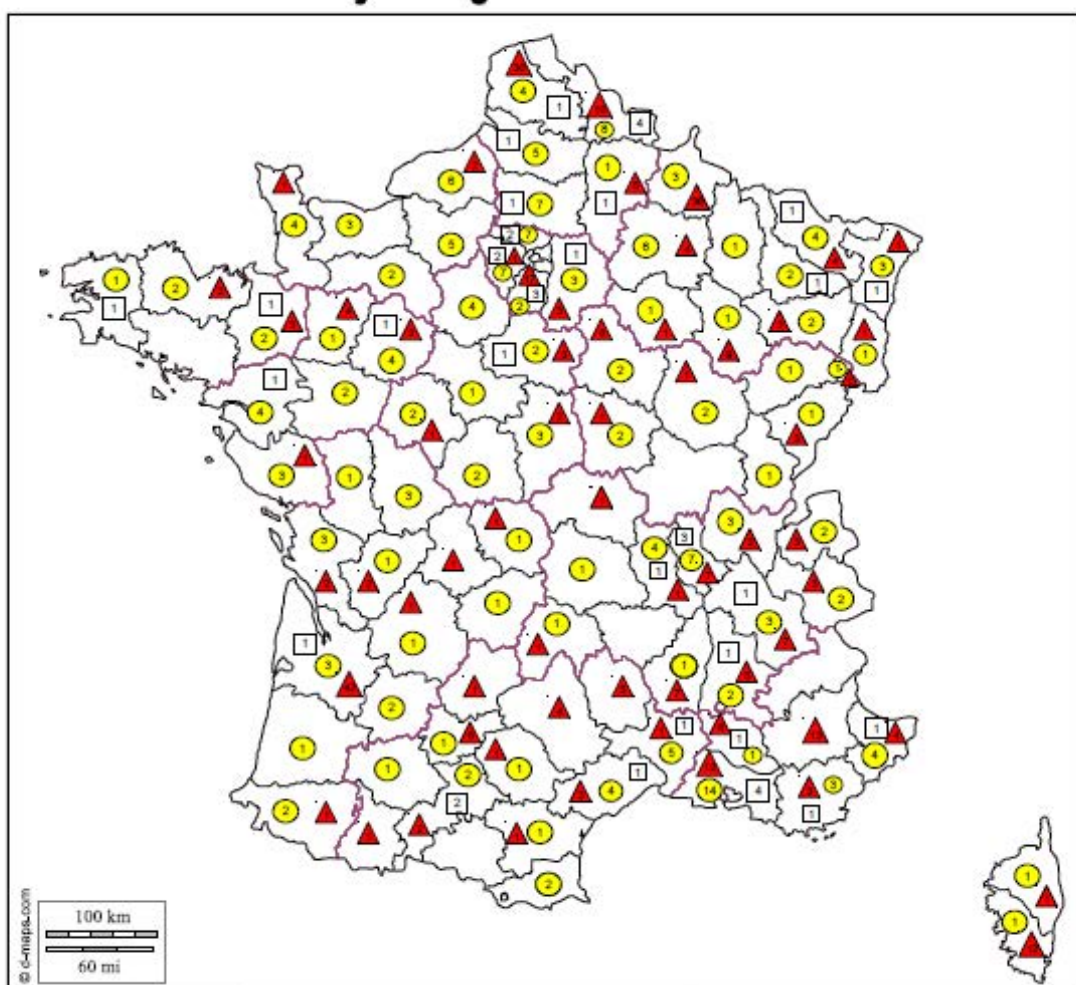
Financier	Service	Objet du financement	2014	2015	Ecart n-1	Ventilation 2015 en %
ETAT			3 084 874	3 127 076	42 200	54,8%
	SDFE		1 275 911	1 445 296	169 384	25,4%
		Accueil de jour	766 270	875 983	109 712	15,4%
		Egalité femmes/hommes		11 235	11 235	0,2%
		Lieu d'Ecoute, d'Accueil et d'Orientation		26 909	26 909	0,5%
		Violences	383 602	412 993	29 391	7,2%
		Autres	126 039	118 176	-7 863	2,1%
	Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes		98 325	150 491	52 166	2,6%
		ARS (ex. GRSP Etat)		17 950	17 950	0,3%
		PRIPi	10 339	9 000	-1 339	0,2%
		Autres	87 986	123 541	35 555	2,2%
	Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialo.		5 000		-5 000	0,0%
		DIRECCTE et/ou UT (Unité Territoriale)	5 000		-5 000	0,0%
	Ministère de l'Intérieur		1 137 099	1 053 213	-83 886	18,5%
		F.I.P.D. ★	1 135 322		-1 135 322	0,0%
		F.I.P.D. Référent Violences		395 933	395 933	6,9%
		F.I.P.D. Autre		612 535	612 535	10,7%
		Autres	1 777	44 745	42 968	0,8%
	Ministère de la justice		205 021	204 541	-480	3,6%
		B.A.V.	105 759	108 675	2 916	1,9%
		CDAD	18 000	33 064	15 064	0,6%
		Autres hors CDAD voir III-5 :	81 262	62 803	-18 460	1,1%
	Ministère de la ville de la jeunesse et des sports		266 179	260 035	-6 144	4,6%
		ACSE/Contrat de ville : Femmes issues des immigrations	3 630	4 700	1 070	0,1%
		ACSE/Contrat de ville : Lutte contre les discriminations	19 974	37 031	17 057	0,6%
		ACSE/Contrat de ville : Lutte contre les violences	200 830	201 869	1 039	3,5%
		FDVA ex. CDVA	12 500	1 500	-11 000	0,0%
		Poste FONJEP		2 411	2 411	0,0%
		Autres	29 245	12 524	-16 721	0,2%
	Autres Ministères		97 341	13 500	-83 841	0,2%
		Autres	97 341	13 500	-83 841	0,2%
COLLECTIVITES TERRITORIALES			1 514 787	1 471 528	-43 258	24,9%
	Conseil Régional		262 784	264 629	1 845	4,6%
		Fonctionnement	79 700	91 715	12 015	1,6%
		Contrat de Projet Etat/Région (C.P.E.R.)		3 000	3 000	0,1%
		Contrat de ville - Conseil Régional		2 000	2 000	0,0%
		CUCS - Conseil Régional	5 654		-5 654	0,0%
		Emplois aidés (ex: Tremplin, CAP Asso, Empl)	36 497	44 457	7 960	0,8%
		Permanences juridiques	28 750	12 000	-16 750	0,2%
		Autres	112 183	111 457	-726	2,0%
	Conseil Départemental		550 551	507 360	-43 191	8,9%
		Fonctionnement	173 279	83 759	-89 520	1,5%
		Actions lutte contre les violences	119 000	294 750	175 750	5,2%
		Contrat de ville - Départemental		4 780	4 780	0,1%
		CUCS - Conseil Général	22 960		-22 960	0,0%
		Autres	235 312	124 071	-111 241	2,2%
	Communes		465 517	416 812	-48 704	7,3%
		Fonctionnement	112 966	127 313	14 346	2,2%
		Actions lutte contre les violences	145 642	57 882	-87 760	1,0%
		Contrat de ville - Villes		133 279	133 279	2,3%
		CUCS - Villes	156 126		-156 126	0,0%
		Permanences juridiques	13 393	77 419	64 026	1,4%
		Autres	37 390	20 920	-16 470	0,4%
	Intercommunalités		235 935	232 727	-3 208	4,1%
		Fonctionnement	24 809	23 100	-1 709	0,4%
		Actions lutte contre les violences	101 268	90 433	-10 835	1,6%
		Contrat de ville - Intercommunaux		86 710	86 710	1,5%
		CUCS - Intercommunaux	75 804		-75 804	0,0%
		Permanences juridiques	6 590	13 834	7 244	0,2%
		Autres	27 464	18 650	-8 814	0,3%

MÉCÉNAT	25 633	7 000	-18 633	0,1%
Mécénat	25 633	7 000	-18 633	0,1%
Mécénat de projet (entreprises)		7 000	7 000	0,1%
	25 633		-25 633	0,0%
AUTRES FINANCEMENTS	240 525	275 120	26 596	4,8%
CAF	237 847	268 380	30 534	4,7%
Fonctionnement	24 287	46 825	22 538	0,8%
Actions violences	126 208	129 822	3 614	2,3%
CUCS	3 925	3 200	-725	0,1%
Autres	83 427	88 533	5 106	1,6%
MSA	3 700	3 500	-200	0,1%
	3 700	3 500	-200	0,1%
CPAM	6 978	3 240	-3 738	0,1%
	6 978	3 240	-3 738	0,1%
EMPLOIS AIDES	113 066	99 842	-13 225	1,8%
CUI-CAE	30 943	29 558	-1 385	0,5%
	30 943	29 558	-1 385	0,5%
Emploi d'avenir		15 179	15 179	0,3%
		15 179	15 179	0,3%
Adulte Relais	58 070	54 945	-3 125	1,0%
Adulte Relais	58 070	54 945	-3 125	1,0%
Autres contrats		160	160	0,0%
		160	160	0,0%
Contrat d'avenir	14 728		-14 728	0,0%
	14 728		-14 728	0,0%
Service Civique	9 325		-9 325	0,0%
	9 325		-9 325	0,0%
CO-FINANCEMENTS EUROPEENS	1 500	21 611	20 111	0,4%
FSE		13 011	13 011	0,2%
		13 011	13 011	0,2%
Autres Projets	1 500	8 600	7 100	0,2%
	1 500	8 600	7 100	0,2%
AUTRES RESSOURCES	617 211	647 482	25 270	11,3%
Interventions	308 651	423 801	115 150	7,4%
Acteurs économiques	54 101		-54 101	0,0%
Acteurs économiques/Secteur privé		95 046	95 046	1,7%
Acteurs économiques/Secteur public		71 811	71 811	1,3%
Autres (Missions locales, CE ...)	157 117	158 281	1 163	2,8%
Etablissements scolaires	69 429	70 360	931	1,2%
Organismes de Formation	28 004	28 303	299	0,5%
Réserve parlementaire	45 000	28 500	-16 500	0,5%
	45 000	28 500	-16 500	0,5%
Financements divers	98 075	105 375	7 300	1,8%
	98 075	105 375	7 300	1,8%
Dons	21 012	4 799	-16 214	0,1%
	21 012	4 799	-16 214	0,1%
Autres produits (Reprises prov., transferts de charges; produits except.)	144 473	80 008	-64 466	1,4%
	144 473	80 008	-64 466	1,4%
AVANTAGES EN NATURE	70 640	106 537	35 897	1,9%
Locaux	46 663	42 233	-4 430	0,7%
	46 663	42 233	-4 430	0,7%
Fonctionnement courant	2 147	1 200	-947	0,0%
	2 147	1 200	-947	0,0%
Mise à disposition de personnel	15 830	9 572	-6 258	0,2%
	15 830	9 572	-6 258	0,2%
Autres	6 000	53 532	47 532	0,9%
	6 000	53 532	47 532	0,9%
Total général	5 676 239	5 701 196	24 957	100,0%

★ En 2015, les financements FIPD ont été détaillés entre "FIPD-Référents violences" et "FIPD-Autres"

ANNEXE 8 : CARTE DES IMPLANTATIONS DES DISPOSITIFS GENDARMERIE ET POLICE

Carte des ISCG - Psychologues - Permanences d'associations

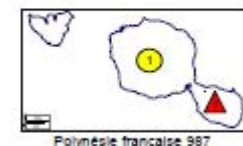
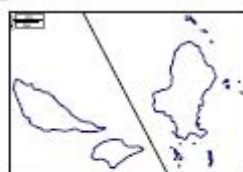


Légende

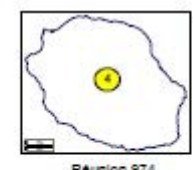
ISCG

Psychologues

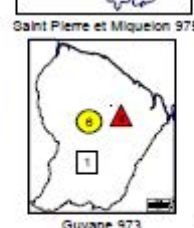
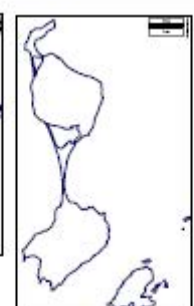
Unités bénéficiant de permanences d'associations



Polynésie française 987



Guyane 973



**ANNEXE 9 :
GUIDE METHODOLOGIQUE
SUR LES MDPAAD**



**Service de l'Accès au Droit et à la Justice
et de l'Aide aux Victimes**

Guide pratique pour les MDPAAD



Désignation des Magistrats Délégués à la Politique Associative et à l'Accès au Droit (MDPAAD)



Les magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD) sont nés de la pratique des cours d'appel dans les années 1990. **Leur rôle a été précisé dans la circulaire du 13 juillet 1998** relative à la mise en oeuvre de la déconcentration des décisions administratives individuelles et financières concernant les associations.

Chaque MDPAAD est désigné par une **décision informelle des chefs de cour d'appel**. Il s'agit généralement d'un conseiller, d'un substitut général ou d'un avocat général. Une fiche de poste peut être réalisée à l'occasion de cette désignation. Dans certaines cours d'appel, les missions dévolues au MDPAAD peuvent être scindées et donner lieu à la désignation de deux MDPAAD (siège et parquet).

Les MDPAAD sont les interlocuteurs naturels du secteur associatif : ils ont un rôle de veille sur le plan financier (crédits déconcentrés) y compris en cas de restructuration du maillage du territoire, d'accompagnement méthodologique pour les actions nouvelles, et de synthèse de l'action menée au sein du ressort de la cour d'appel. Ils encouragent le partenariat en réunissant l'ensemble des acteurs associatifs de l'aide aux victimes en lien avec les juridictions et magistrats concernés le cas échéant.

Une cinquantaine de magistrats exercent cette fonction.

Rôle des MDPAAD



Initialement désignés sous le vocable de magistrats délégués à la politique associative, ces magistrats ont vu progressivement leurs missions étendues à l'accès droit¹, notamment à compter du 1er janvier 2006, du fait de la déconcentration totale des crédits de subvention des Conseils Départementaux de l'Accès au Droit (CDAD), mise en œuvre pour l'ensemble des cours d'appel conformément au décret n° 2004-434 du 24 mai 2004.

Le MDPAAD est un magistrat du siège ou du parquet des cours d'appel qui, sous le contrôle des chefs de cour, a pour mission d'animer et coordonner la politique associative relevant des actions 3 (aide aux victimes) et 4 (médiation familiale et espaces de rencontres) du programme 101 ainsi que la politique de l'accès au droit relevant de l'action 2 du programme. Il veille à soutenir la mise en œuvre des orientations du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) dans ces domaines. Il est également informé par les parquets des actions menés dans le champ socio-judiciaire.

A cette fin, le MDPAAD assure la liaison entre le SADJAV, les présidents d'associations ainsi que les présidents des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) ainsi que l'ensemble des acteurs locaux en tant que de besoin.

En 2013, les MDPAAD ont répondu à un questionnaire relatif à l'organisation de leurs fonctions et de leur mission duquel il est résulté que le temps consacré à ces fonctions est extrêmement variable. Il est en moyenne de 0.14 ETPT avec un minimum de 0.02 ETPT et un maximum de 0.80 ETPT.

Dans un souci d'harmonisation de la politique associative, le SADJAV réunit les MDPAAD en juin 2016.

¹ Circulaire relative à la politique pénale d'aide aux victimes d'infractions pénales, 13 juillet 1998

¹ Circulaire relative à la politique judiciaire de la ville, 12 avril 2002

Coordination de la politique associative



Le MDPAAD a pour mission de coordonner et de soutenir les actions des associations dans le cadre de l'aide aux victimes, de la mise en œuvre des mesures de médiation familiale et de recours aux espaces de rencontres. Il exerce ainsi une fonction charnière entre l'institution judiciaire et le secteur associatif œuvrant dans ces secteurs.

Il est l'interlocuteur privilégié tant des associations que du SADJAV. Il participe aux réunions et groupes de travail institutionnels au niveau régional et national et notamment aux dispositifs éligibles à des cofinancements de la préfecture et notamment du fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Il s'assure de la qualité et de la régularité des relations entre les juridictions et les associations de son ressort et participe à l'évaluation des dispositifs en lien avec le SAR.

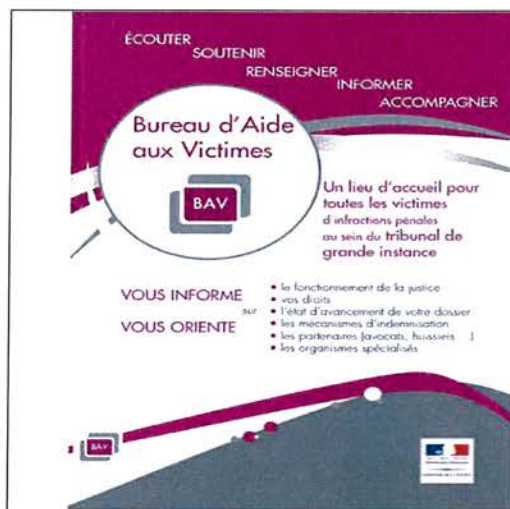
Il veille à ce que les actions développées correspondent aux orientations données par le SADJAV dans le cadre de la mise en œuvre du programme 101. Il prépare, avec l'appui du SAR, les pré-arbitrages des subventions ainsi que des demandes budgétaires dans le cadre du programme 101.

A cet effet, il :

- examine les bilans budgétaires et d'activité des associations ;
- procède à une instruction approfondie des demandes de subvention en lien avec le greffier en chef responsable de la gestion budgétaire (RGB) en s'appuyant sur les circulaires d'orientation qui lui sont communiquées par le ministère de la justice et ce en vue de présenter, mi-juillet de l'année N, un pré-arbitrage équitable au ministère de la Justice ;
- élabore une synthèse de l'activité de chaque association, en mettant en évidence l'indicateur de performance pour les BAV et les indicateurs de suivi qualitatifs. Ses documents de synthèse sont transmis au niveau ministériel pour analyse ;
- formule en liaison avec le RGB des propositions d'arbitrages qui sont prises en compte lors des dialogues de gestion pour l'affectation des enveloppes budgétaires déléguées aux cours.

Le MDPAAD doit veiller à informer régulièrement les présidents d'associations des différentes étapes et calendriers de la procédure d'attribution des crédits.

Coordination en matière d'aide aux victimes



Le MDPAD participe à la déclinaison des axes stratégiques définis par le SADJAV.

A ce titre, il suit et coordonne l'action des associations et pilote le dispositif d'évaluation de leur travail en utilisant les indicateurs du projet annuel de performance (PAP). Il centralise à ce titre l'ensemble des données relatives à l'indicateur de performance des BAV (2016) à faire remonter au SADJAV.

Enfin, il participe à l'élaboration du BOP local en préparant, notamment, les parties bilan et perspectives, ainsi que les demandes, après consultation des associations, en liaison avec le SAR.

Coordination en matière de médiation familiale et d'espaces de rencontre



Pour les associations de médiation familiale et d'espaces rencontres, le MDPAAD instruit et relaie les demandes de subventions au bureau de l'accès au droit.

Désignés par chaque chef de cour d'appel afin notamment de siéger aux comités départementaux et d'y représenter chaque TGI en lien avec les juges aux affaires familiales du ressort, les MDPAAD ont vocation à **coordonner l'action des comités départementaux de la médiation familiale** dont le pilotage est assuré par le président du TGI du chef lieu de chaque département, ou son délégué, en liaison avec les présidents du ou des autres TGI du département.

Le MDPAAD veille, en liaison avec les juridictions concernées, et tout particulièrement les responsables des services du JAF, au **suivi de l'activité des associations pratiquant la médiation et/ou organisant des espaces de rencontres parents/enfants**.

Le SADJAV s'est engagé depuis des années dans une politique de développement de la médiation familiale. Il convient que **chaque MDPAAD impulse cette politique et soit présent lors des réunions des comités départementaux de coordination et de développement de la médiation familiale**, en application des conventions cadre entre la CNAF et ses partenaires. Une attention particulière doit être portée à la durée des mesures en cas de recours aux espaces de rencontre et d'une manière générale il y a lieu de veiller à ce que les pratiques des magistrats du ressort

Coordination de la politique de l'accès au droit



En charge depuis 2006 du suivi des projets portés par les CDAD, le MDPAAD a pour mission de faciliter l'émergence d'une politique locale de l'accès au droit harmonisée au sein de la cour d'appel tout en respectant la diversité des CDAD et l'autonomie financière propre à leur statut de groupement d'intérêt public (participation effective des membres, diversification des actions, maillage du territoire, articulation avec les Maisons de la Justice et du Droit (MJD), les dispositifs tels le SAJJ...).

En vue de communiquer au SADJAV les éléments justificatifs de l'utilisation des deniers de l'Etat et une restitution nationale, généralement le MDPAAD :

- informe les présidents des CDAD sur les différentes étapes et calendriers de la procédure d'attribution des crédits et sur les méthodes de travail ;
- instruit les demandes formées par chaque CDAD en lien avec le RGB en vue de proposer un arbitrage lors des dialogues de gestion,
- suit l'utilisation des crédits et les actions, notamment par le suivi des tableaux de bord et des indicateurs de performance ou d'activité prévus, et rapport d'activité annuel des CDAD,
- joue, d'autre part, un rôle de veille (respect des annexes financières et des programmes d'activité des CDAD, communication des PV des GIP...) et alerte régulièrement le SADJAV sur les difficultés structurelles et/ou financières prévisibles.

A l'instar de son rôle en matière de politique associative, le MDPAAD a également vocation, en lien avec les CDAD, à suivre l'activité des points d'accès au droit (notamment pénitentiaires) et des MJD.

Son rôle est appelé à évoluer avec le projet de loi relatif à l'action de groupe et à l'organisation judiciaire adopté par le Sénat en première lecture, qui prévoit à son article 1er qu'un magistrat du siège ou du parquet de la cour d'appel en charge de la politique associative, de l'accès au droit et de l'aide aux victimes, désigné conjointement par le premier président de la cour d'appel dans laquelle siège le conseil départemental de l'accès au droit et le procureur général près cette cour, exerce la fonction de commissaire du Gouvernement du GIP. L'extension des missions des CDAD à la médiation impliquera également une participation des MDPAAD à l'élaboration d'une politique locale en ce domaine.

Enfin, le MDPAAD sera appelé à intervenir dans le processus d'audit des CDAD pour ceux qui souhaitent engager cette dynamique en 2016.

Réponses à vos questions



L'équipe du Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes a décidé de mettre à votre disposition un espace de ressources vous permettant de mieux comprendre :

- le programme 101 «Accès au droit et à la justice»,
- le rôle des magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit - MDPAAD -,
- les dispositifs d'accès au droit, de médiation familiale et d'espaces de rencontre,
- les dispositifs relatifs à la politique d'aide aux victimes.

<http://intranet.justice.gouv.fr/site/aide-aux-victimes/boite-a-outils-5784/vous-etes-un-nouveau-mdpaad-cet-article-vous-concerne-85521.html>

REPONSES A DES QUESTIONS POSEES PAR DES MPAAD

Q1 : Question du MDPAAD de Colmar : quelle est la portée du conventionnement des chefs de cour. Existe-t-il un texte qui fixe la place des chefs de cour, une fois le conventionnement accordé, lorsque le procureur de la République est seul signataire de la convention d'accueil des victimes dans son ressort avec les financeurs autre que le ministère de la justice qui ne subventionne pas l'action ?

La circulaire de 1998 relative à la mise en oeuvre de la déconcentration des décisions administratives individuelles et financières concernant les associations exerçant des activités présentencielles, d'aide aux victimes, de médiation civile et notamment familiale et/ou gérant des points-rencontre régit le conventionnement des associations d'aide aux victimes.

Elle prévoit que le conventionnement relève des chefs de la cour dans le ressort de laquelle est situé le siège social de la structure concernée. Préalablement, ils doivent avoir soin de recueillir l'avis motivé et circonstancié des chefs de la ou des juridictions qui utilisent les services de ces associations.

Aussi, conformément à ces principes, les chefs de juridiction doivent travailler en lien étroit avec les chefs de cours d'appel et les MDPAAD sur la question du conventionnement des associations, afin d'éviter de passer une convention avec une nouvelle association qui ne serait pas conventionnée par les chefs de cours d'appel, ou de passer une convention avec une seule association pour un ressort déterminé alors que la convention des chefs de cours d'appel prévoit l'intervention de deux associations sur ce même ressort.

Q2 : Question du MDPAAD d'Aix en Provence : dans quelle mesure le MDPAAD peut intervenir au soutien d'une association dans des démarches de partenariat ?

Le MDPAAD est chargé de l'animation de la politique associative d'aide aux victimes et du développement des partenariats notamment par l'organisation de réunions avec les associations d'aide aux victimes.

Des MDPAAD ont déjà mis en place des instances permettant d'avoir une approche interministérielle de l'aide aux victimes et de clarifier les priorités budgétaires avec les autres financeurs notamment lorsque des associations se heurtent à de profondes difficultés financières et que la réunion des financeurs apparaît comme la seule solution de survie de l'aide aux victimes sur le ressort.

Par le biais du travail mené avec les autres partenaires, le MDPAAD peut ainsi jouer un rôle pour favoriser les démarches de partenariat sur son ressort.

De plus, le MDPAAD est appelé à diffuser des informations aux associations du réseau telles que la circulaire du FIPD qui fixe les orientations pour l'utilisation des crédits du fonds, qui se trouve cette année renforcé par la mise en œuvre de mesures retenues dans le cadre du plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes décidé par le gouvernement en direction des jeunes et de leurs familles ainsi que les publics sous main de justice hors détention.

Q3 : Question du MDPAAD d'Aix en Provence : Quelle est la légitimité et la compétence du MDPAAD pour surveiller les charges des associations ?

S'agissant des financements, la circulaire relative aux dialogues de gestion demande aux MDPAAD, en lien étroit avec les SAR, de renseigner l'annexe 8. Cette annexe comprend un tableau récapitulant les difficultés financières des associations, qui permet de faire état des associations rencontrant des difficultés financières importantes. Le complément de ce tableau nécessite que le MDPAAD soit en capacité d'identifier la cause première des difficultés d'une association pouvant être liée aux ressources humaines, à sa capacité financière, et aux méthodes de gestion et de fonctionnement.

L'appréciation des difficultés financières nécessite de suivre l'évolution des charges et des produits prévisionnels des associations, les comptes-rendus financiers des actions qu'elles mènent ainsi que les bilans financiers et les comptes de résultat des associations. L'examen de ces documents est essentiel. Il peut permettre de mieux dimensionner la subvention versée notamment lorsque l'association est en très grave difficultés financières ou au contraire dispose d'un important fonds de roulement excédant 6 mois.

Le MDPAAD doit également s'assurer que les renseignements fournis par les associations permettent de connaître de façon détaillée les cofinancements (Justice, autres ministères, FIPD, Préfecture, conseil régional, conseil départemental, communes, etc.). Le SADJAV suit très attentivement l'évolution de ces données.

Q4 : Question du MDPAAD d'Aix en Provence : Quelle est la fonction de soutien aux chefs de juridiction, champs et limites ?

Le MDPAAD doit impulser la mise en œuvre des différents dispositifs relatifs à l'aide aux victimes (ex : BAV, EVVI, justice restaurative...), à l'accès au droit, à la médiation familiale et aux espaces de rencontre. A ce titre, il peut apporter son soutien aux chefs de juridiction ou organiser en lien avec les chefs de cours des réunions des chefs de juridiction pour faire un état de lieux de certains dispositifs.

Ainsi, des réunions ont été organisées par des MDPAAD avec des procureurs de la République sur le sujet d'EVVI, ou encore de l'instruction interministérielle du Premier Ministre sur le terrorisme pour le volet touchant à la mise en place du réseau des référents terrorisme. Lors de ces réunions, le MDPAAD peut apporter son soutien technique, méthodologique au montage des projets, mais en aucun cas il ne peut s'immiscer dans la prise de décision relative aux dispositifs proprement dit qui nécessitent des décisions juridictionnelles.

**ANNEXE 10 :
COMPTES-RENDUS REUNION
PAR LE SADJAV DES MDPAAD
DETAILLANT LEURS OUTILS**

Outils transmis par les MDPAAD en vue de la journée du 23 juin 2016

Outils pratiques transmis par les MDPAAD	Source	Commentaires
Tableau d'activité des associations modèle (lien) et exemple (lien)	MDPAAD Angers	Tableau permettant de détailler l'activité des associations d'aide aux victimes à partir des indicateurs suivants : • Permanences tenues/personnes aidées ; • Profil des victimes ; • Qualification pénale des faits ; • Cadre de commission des faits ; • Dépôt de plainte ; • Nature de l'entretien avec l'association ; • Orientation des victimes par l'association.
Tableau d'évaluation des associations d'aide aux victimes de violences conjugales (lien)+ récapitulatif (lien)	MDPAAD Angers	Différents tableaux pour le suivi statistique de l'action des associations pour les victimes de violences conjugales : • Tableau sur le nombre de personnes reçues par chaque association ; • Tableau sur les modalités de la première demande ; • Tableau sur le nombre de permanences ; • Tableau sur la qualification pénale des faits ; • Tableau sur le cadre de commission des faits.
Doctrine d'emploi du MDPAAD – dépêche chefs de cour (lien)	MDPAAD Angers	Rappelle les missions du MDPAAD et son positionnement dans l'action de la cour d'appel. Pas d'information particulière sur le contrôle financier.
Cahier des charges d'appel à projet (lien) avec annexe 3 (lien) et courrier de notification (lien)	MDPAAD Angers	Il s'agit du cahier des charges 2016 envoyé par la cour d'appel d'Angers aux associations de son ressort. La cour demande aux associations de renseigner une annexe 3 relative aux indicateurs et aux conditions d'évaluation, venant compléter la demande subventions. Cette annexe 3 comprend : • un tableau avec la liste des indicateurs quantitatifs d'évaluation ; • la liste des indicateurs qualitatifs d'évaluation ; • les conditions de l'évaluation : ◦ la transmission du compte-rendu financier de l'association ; ◦ la transmission du questionnaire d'activité annuelle de l'association (déjà envoyé au ministère de la justice).

Guide pour la rédaction des conventions annuelles d'objectif pour l'aide aux victimes (lien)	MDPAAAD Paris	Intéressant car montre que la cour d'Angers utilise toutes les informations financières pouvant être exigées des associations. Vérifier la pratique des autres cours d'appel. Guide pour la rédaction des conventions annuelles d'objectif pour l'aide aux victimes qui détaille les indicateurs quantitatifs et qualitatifs devant figurer sur les conventions selon leur objet : • Pour les permanences généralistes : ◦ Quantitatifs : Evolution du taux de fréquentation des permanences : nombre de victimes accueillies, suivies, nombre d'entretiens réalisés, nombre de victimes aidées devant la CIVI, le SARVI ; ◦ Qualitatifs : Rapport d'activité : fréquence des permanences, lieux, amplitudes horaires, nombre d'intervenants, formation, protocole d'accueil, conventions, actions de communications ; • Pour une action de soutien psychologique : ◦ Quantitatifs : Nombre de victimes reçues : premier entretien, suivies, nombre d'entretiens, durée moyenne des entretiens ; ◦ Qualitatifs : nombre de psychologues, statut, qualification, partenariat développé • Pour un bureau d'aide aux victimes : ◦ Quantitatifs : taux de fréquentation, évolution : nombre de victimes accueillies, nombre d'entretiens, nombre de victimes orientées, nombre de victimes aidées dans des procédures ; coût victime, coût horaire, délai moyen entre accueil téléphonique et rendez-vous ◦ Qualitatifs : Convention du bureau d'aide aux victimes, rapport d'activité du comité de pilotage, nombre de permanences et qualification professionnelle des accueillants, horaires du BAV / horaires des audiences, durée moyenne des rendez-vous, mode de connaissance du BAV, signalétique • Pour un accompagnement dans l'urgence et EVVI : ◦ Quantitatifs : évolution du nombre de réquisitions PR / 41 al. 8 CPP, coût victime, coût horaire, délai d'intervention après saisine (en heures), nombre de débriefings, évolution nombre d'interventions, évolution nombre de victimes accueillies ◦ Qualitatifs : bilan précisant : lieux, horaires, organisation d'astreinte, partenariat, conventions • Pour une action vis-à-vis des victimes fragilisées : ◦ Quantitatifs : évolution nombre de femmes victimes, accueillies et suivies, évolution nombre d'entretiens, évolution nombre d'ordonnances de protection, coût horaire, coût victime, nombre d'hébergements, TGD, groupes de paroles de femmes, d'auteurs violents ◦ Qualitatifs : permanences, fréquences, amplitude horaire, actions spécifiques de prise en charge, conditions d'accueil, temps consacré, protocoles, conventions, actions de sensibilisation • Pour une action de justice restaurative : ◦ Quantitatifs : nombre de groupes, nombre de séances, durée des séances ◦ Qualitatifs : modalités de mise en œuvre, partenariat, formation, communication.
---	--------------------------	---

Tableau de répartition des subventions aux associations (lien)	MDPAAD Reims	Tableau qui permet de voir l'évolution des subventions des associations d'une année sur l'autre. Déjà présent dans l'annexe 8.
Tableau de suivi de consommation des subventions aux associations (lien)	MDPAAD Reims - SAR	Tableau qui permet de suivre en cours d'année par associations d'aide aux victimes : • la consommation des subventions ; • la réparation de la consommation selon les actions ; • la justification de la consommation des subventions. Intéressant pour le contrôle financier car permet de voir la réparation de la consommation au fur et à mesure et de suivre les justifications apportées.

LES OUTILS D'AUDIT ET DE CONTROLE FINANCIER DES ASSOCIATIONS PAR LES MDPAAD

DOCUMENT DE TRAVAIL

Le tableau ci-dessous recense les éléments bruts qui sont susceptibles de servir de supports à la présentation sur le contrôle financier et d'évaluation des associations lors de la journée MDPAAD du 23 juin 2016. Un lien hypertexte permet d'accéder aux documents pour les utilisateurs du réseau (avec disque nommé « L : » pour le commun).

Documents (lien)	Source	Intérêt
Documents sur les missions des MDPAAD		
Guide MDPAAD (lien)	SADJAV	Apporte des indications générales sur les missions du MDPAAD dont : • son rôle d'évaluation des dispositifs en lien avec le SAR ; • la préparation avec l'appui du SAR des pré-arbitrages des subventions et demandes budgétaires dans le cadre du programme 101. Précise les moyens du contrôle financier en indiquant que le MDPAAD : • examine les bilans budgétaires et d'activité des associations ; • procède à une instruction approfondie des demandes de subvention en lien avec le greffier en chef responsable de la gestion budgétaire (RGB) en s'appuyant sur les circulaires d'orientation qui lui sont communiquées par le ministère de la justice et ce en vue de présenter, mi-juillet de l'année N, un pré-arbitrage équitable au ministère de la Justice ; • élabore une synthèse de l'activité de chaque association, en mettant en évidence l'indicateur de performance pour les BAV et les indicateurs de suivi qualitatifs. Ses documents de synthèse sont transmis au niveau ministériel pour analyse ; • formule en liaison avec le RGB des propositions d'arbitrages qui sont prises en compte lors des dialogues de gestion pour l'affectation des enveloppes budgétaires déléguées aux cours ;

	• veille à informer régulièrement les présidents d'associations des différentes étapes et calendriers de la procédure d'attribution des crédits. Enfin, apporte une précision sur le contrôle financier des MDPAAD à travers la réponse à une question sur la légitimité et la compétence du MDPAAD pour surveiller les charges des associations : « s'agissant des financements, la circulaire relative aux dialogues de gestion demande aux MDPAAD, en lien étroit avec les SAR, de renseigner l'annexe 8. Cette annexe comprend un tableau récapitulant les difficultés financières des associations, qui permet de faire état des associations rencontrant des difficultés financières importantes. Le complément de ce tableau nécessite que le MDPAAD soit en capacité d'identifier la cause première des difficultés d'une association pouvant être liée aux ressources humaines, à sa capacité financière, et aux méthodes de gestion et de fonctionnement. L'appréciation des difficultés financières nécessite de suivre l'évolution des charges et des produits prévisionnels des associations, les comptes-rendus financiers des actions qu'elles mènent ainsi que les bilans financiers et les comptes de résultat des associations. L'examen de ces documents est essentiel. Il peut permettre de mieux dimensionner la subvention versée notamment lorsque l'association est en très grave difficultés financières ou au contraire dispose d'un important fonds de roulement excédant 6 mois. Le MDPAAD doit également s'assurer que les renseignements fournis par les associations permettent de connaître de façon détaillée les cofinancements (Justice, autres ministères, FIPD, Préfecture, conseil régional, conseil départemental, communes, etc.). Le SADJAV suit très attentivement l'évolution de ces données ».
Fiche sur le conventionnement et le financement des associations (lien)	SADJAV
Note cahier des charges de 2014 pour le conventionnement des associations d'aide aux victimes (lien)	BAV
Modèle du tableau de suivi des coûts (lien)	BAV

Rappelle tous les textes applicables au conventionnement des associations.

Rappelle le fonctionnement du conventionnement des associations.

Sur le contrôle financier, précise que la convention doit notamment préciser pour chaque projet le budget précisant la part de chacun des financeurs et les principaux indicateurs d'évaluation.

Détaille pour chaque action les indicateurs d'évaluation qualitatifs et quantitatifs pour contrôler les associations.

Les indicateurs sont proposés pour XX actions :

- Action 1 : permanences hors BAV pour l'accueil, l'écoute, l'orientation, l'accompagnement, l'information des victimes et assurer le suivi de la victime depuis le dépôt de la plainte jusqu'aux démarches nécessaires pour une indemnisation effective ;
- Action 2 : assurer le soutien psychologique des victimes ;
- Action 3 : tenue d'un BAV ;
- Action 4 : victimes dans l'urgence ;
- Action 5 : accueil, information et soutien des victimes fragilisées (notamment violences intrafamiliales).

Constitue la base des indicateurs d'évaluation.

Tableau vierge du cofinancement des associations avec le détail des financements pour chaque action conformément au cahier des charges ci-dessus.

Déjà demandé en annexe 8.

Proposition d'une fiche de poste uniformisé sur la fonction de MDPAAD (lien)	BAV – document de travail	Document de travail du BAV qui ne s'est pas concrétisé. Dans la description des missions de contrôle financier du MDPAAD, la fiche prévoit que le MDPAAD doit opérer un contrôle financier précis lors de l'instruction des demandes de subvention. Ainsi, il doit analyser sur les trois dernières années et sur l'année future : - les évolutions des principaux postes de charges et de produits ; - les résultats obtenus ; - les corrélations existant entre ces évolutions et les actions développées ; - la situation financière de ces structures ; - réaliser un pronostic à partir d'indicateurs d'alerte (trilogie FR, BFR, trésorerie)
Outils pratiques transmis par les MDPAAD		
Tableau d'activité des associations modèle (lien) et exemple (lien)	MDPAAD Angers	Tableau permettant de détailler l'activité des associations d'aide aux victimes à partir des indicateurs suivants : - Permanences tenues/personnes aidées ; - Profil des victimes ; - Qualification pénale des faits ; - Cadre de commission des faits ; - Dépôt de plainte ; - Nature de l'entretien avec l'association ; - Orientation des victimes par l'association. Pas d'intérêt pour le contrôle financier.
Tableau d'évaluation des associations d'aide aux victimes de violences conjugales (lien) + récapitulatif (lien)	MDPAAD Angers	Différents tableaux pour le suivi statistique de l'action des associations pour les victimes de violences conjugales : - Tableau sur le nombre de personnes reçues par chaque association ; - Tableau sur les modalités de la première demande ; - Tableau sur le nombre de permanences ; - Tableau sur la qualification pénale des faits ; - Tableau sur le cadre de commission des faits. Pas d'intérêt pour le contrôle financier.
Doctrine d'emploi du MDPAAD – dépêche chefs de cour (lien)	MDPAAD Angers	Rappelle les missions du MDPAAD et son positionnement dans l'action de la cour d'appel. Pas d'information particulière sur le contrôle financier.
Cahier des charges d'appel à projet (lien) avec annexe 3 (lien) et courrier de notification (lien)	MDPAAD Angers	Il s'agit du cahier des charges 2016 envoyé par la cour d'appel d'Angers aux associations de son ressort. La cour demande aux associations de renseigner une annexe 3 relative aux indicateurs et aux conditions d'évaluation, venant compléter la demande subventions.

	Cette annexe 3 comprend : • un tableau avec la liste des indicateurs quantitatifs d'évaluation ; • la liste des indicateurs qualitatifs d'évaluation ; • les conditions de l'évaluation : ◦ la transmission du compte-rendu financier de l'association ; ◦ la transmission du questionnaire d'activité annuelle de l'association (déjà envoyé au ministère de la justice). Intéressant car montre que la cour d'Angers utilise toutes les informations financières pouvant être exigées des associations. Vérifier la pratique des autres cours d'appel.
Guide pour la rédaction des conventions annuelles d'objectif pour l'aide aux victimes (lien)	<i>MDPPAD Paris</i> Guide pour la rédaction des conventions annuelles d'objectif pour l'aide aux victimes qui détaille les indicateurs quantitatifs et qualitatifs devant figurer sur les conventions selon leur objet : • Pour les permanences généralistes : ◦ Quantitatifs : Evolution du taux de fréquentation des permanences : nombre de victimes accueillies, suivies, nombre d'entretiens réalisés, nombre de victimes aidées devant la CIVI, le SARVI ; ◦ Qualitatifs : Rapport d'activité : fréquence des permanences, lieux, amplitudes horaires, nombre d'intervenants, formation, protocole d'accueil, conventions, actions de communications ; • Pour une action de soutien psychologique : ◦ Quantitatifs : Nombre de victimes reçues : premier entretien, suivies, nombre d'entretiens, durée moyenne des entretiens ; ◦ Qualitatifs : nombre de psychologues, statut, qualification, partenariat développé • Pour un bureau d'aide aux victimes : ◦ Quantitatifs : taux de fréquentation, évolution : nombre de victimes accueillies, nombre d'entretiens, nombre de victimes orientées, nombre de victimes aidées dans des procédures ; coût victime, coût horaire, délai moyen entre accueil téléphonique et rendez-vous ◦ Qualitatifs : Convention du bureau d'aide aux victimes, rapport d'activité du comité de pilotage, nombre de permanences et qualification professionnelle des accueillants, horaires du BAV / horaires des audiences, durée moyenne des rendez-vous, mode de connaissance du BAV, signalétique • Pour un accompagnement dans l'urgence et EVI : ◦ Quantitatifs : évolution du nombre de réquisitions PR / 41 al. 8 CPP, coût victime, coût horaire, délai d'intervention après saisine (en heures), nombre de débriefings, évolution nombre d'interventions, évolution nombre de victimes accueillies ◦ Qualitatifs : bilan précisant : lieux, horaires, organisation d'astreinte, partenariat, conventions • Pour une action vis-à-vis des victimes fragilisées : ◦ Quantitatifs : évolution nombre de femmes victimes, accueillies et suivies, évolution nombre d'entretiens, évolution nombre d'ordonnances de protection, coût horaire, coût victime, nombre d'hébergements, TGD, groupes de paroles de femmes, d'auteurs violents ◦ Qualitatifs : permanences, fréquences, amplitude horaire, actions spécifiques de prise en charge, conditions d'accueil, temps consacré, protocoles, conventions, actions de sensibilisation • Pour une action de justice restaurative :

		doivent être considérées comme caduques car anciennes. Cependant, les informations suivantes peuvent présenter un intérêt : - la question 3 montre que les MDPAAD consacrent très peu de temps au suivi des associations et sont peu aidés dans cette tâche ; - la question 7 montre que certains MDPAAD souhaitent : - la diffusion de bonnes pratiques - des orientations stables - la définition d'une méthodologie et d'outils d'évaluation (remarque : il est possible de considérer que la note sur le cahier des charges de 2014 reproduite ci-dessus a répondu au moins partiellement à cette demande). Intéressant car montre que les MDPAAD sont potentiellement en demande d'une guide des bonnes pratiques, pouvant notamment porter sur le contrôle financier.
Synthèse questionnaire 2013 (lien)	BAV	Questionnaire de 2013 dont il est possible de tirer les enseignements suivants : - le temps consacré par les MDPAAD à leurs missions est très variable ; - les MDPAAD souhaitaient la mise à disposition d'une boîte à outils avec des fiches (remarque : il est possible de considérer que cette demande a été satisfaite avec la publication des fiches en intranet en janvier 2016) ; - les MDPAAD accordent beaucoup d'importance à la réunion de rencontre annuelle.
Autres outils de contrôle utilisés dans d'autres domaines		
Guide d'audit des CDAD (lien)	BAD	Ce guide donne une méthode d'audit des CDAD. Peut servir pour les associations d'aide aux victimes. Mais les SAR procèdent déjà à des audits donc il faut peut-être voir avec eux et non pas avec les MDPAAD.
Référentiel de l'IGSJ pour le contrôle des TC (lien)	IGSJ	Propose un guide d'audit autour d'objectifs de contrôle. Peut-être un peu trop spécifique pour être adapté au contrôle des associations.
Exemples d'audit d'un BAV		
Evaluation BAV Versailles 2014 (lien)	BAV	Un audit sur les BAV implantés dans le ressort de la cour d'appel de Versailles a été réalisé par les services du Procureur général en 2014. Il a été structuré comme suit : - Première partie consacrée aux structures intervenantes dans les BAV et moyens dévolus - Tableau sur les effectifs, les heures de permanence et le montant de la subvention Justice ; - Contrôle de la signalétique du BAV ; - Contrôle des moyens informatiques et de communication ; - Deuxième partie consacrée aux objectifs poursuivis par les BAV et aux résultats obtenus : - Contrôle de l'évolution des victimes prises en charge ;

		◦ Contrôle de la démarche proactive des BAV ; ◦ Contrôle de la saisine des BAV à l'initiative de la victime ; • Troisième partie consacrée aux difficultés et aux perspectives d'avenir : ◦ Constat que les coordonnées des victimes recueillies par les services d'enquête sont parfois erronées ou manquantes ; ◦ Rapports du BAV avec les ordres des avocats ; ◦ Question de l'intégration du BAV dans la juridiction ; ◦ L'action du BAV par rapport aux victimes gravement traumatisées ; ◦ Répartition des tâches entre BAV et association gestionnaire. A partir des résultats de l'audit, le Procureur général a ensuite formulé une série de recommandations à destination des BAV. Audit intéressant mais pas axé sur le contrôle financier.
Evaluation BAV Aix 2015 (lien 1 et lien 2)	BAV	Documents de préparation et compte-rendu d'une réunion sur l'évaluation du fonctionnement des BAV de la cour d'appel d'Aix-en-Provence en 2015. Les points concernés par l'évaluation étaient les suivants : • l'organisation des BAV ; • les victimes reçues et l'ouverture des permanences ; • les informations transmises et les orientations des victimes ; • les rapports avec les magistrats ; • les rapports avec les avocats ; • le financement. Peu d'intérêt pour le contrôle financier.
Autres		
Fiche sur le rapport de la Cour des comptes de février 2012 et sur les documents financiers des MDPAAD (lien 1) et (lien 2)	BAV	Fiches sur le contrôle financier des associations au regard des recommandations de la Cour des comptes et sur les documents financiers des associations à disposition des MDPAAD. Les missions de contrôle financier des MDPAAD ont déjà été reprises dans le « guide MDPAAD » disponible en intranet. Parmi les documents financiers à disposition figurent : • tous les documents issus du conventionnement ; • les comptes annuels de l'association ; • les comptes rendus financiers ; • les rapports d'activités. Le MDPAAD peut également échanger avec les membres de l'association avec des visites de terrain et une présence

Rapport NIESON de juillet 2013 sur le financement des associations d'aide aux victimes (lien)	Ministère de la Justice	lors des assemblées générales. Liste les difficultés financières des associations : • notification et versements trop tardifs des subventions (ne concerne pas le ministère de la Justice) ; • incompatibilités des lignes comptables entre différents financeurs ; • charges des associations non couvertes par les financements ; • mauvaises conditions salariales des personnels ; • dépassements horaires non couverts. Fait part des difficultés exposées par les membres des juridictions rencontrées : • déficit d'engagement politique et financier du ministère de la Justice ; • absence de doctrine claire et d'orientations sur la définition des méthodes de travail ; • absence de valorisation et de diffusion des bonnes pratiques de la part de la chancellerie et plus généralement de soutien méthodologique ; • absence de reconnaissance du rôle du MDPAAD (pas de décharge mais charge supplémentaire) ; • absence d'articulation entre accès au droit et aide au victime. Fait des propositions telles que : • réforme du conventionnement des associations ; • permettre aux MDPAAD de disposer d'une décharge en temps pour leur activité d'animation et de coordination de la politique associative. Il peut être considéré que le « guide MDPAAD » a répondu à une partie des problématiques évoquées par les représentants des juridictions. Cependant certaines questions restent en suspens.
Autres outils de contrôle financier pour le pilotage des associations - exemples		
Annexe 7 remplie par les SAR pour les dialogues de gestion – abandonnée depuis 2011 – exemple de l'association AVIC 79 (lien)	BAV	Cette annexe permettait un suivi détaillé de l'analyse financière des associations d'aide aux victimes. Elle a été abandonnée par souci d'allègement de la charge de travail des SAR des cours d'appel. Elle était construite sur le modèle suivante : • 1 : budget total de l'association (montant des recettes, montant des dépenses, solde) ; • 2 : budget de l'association par activités ; • 3 : trilogie FR, BFR et trésorerie ; • 4 : détail du financement de l'association pour l'aide aux victimes et pour la médiation familiale. Outils utilisés pour le contrôle des associations au niveau national. Y figurent : • un bilan et un compte de résultats simplifiés ; • une synthèse des documents financiers avec
Analyse financière simplifiée d'associations au niveau nationale – exemple de la FENVAC (lien) et RAVAD (lien)	BAV	

		◦ une présentation de la structuration financière (FR, BFR et trésorerie), ◦ une analyse du modèle économique à partir du compte de résultats, ◦ une présentation de l'exploitation (dons, subventions, masse salariale, etc.).
Documents financiers pour les demandes de subventions – analyse financière de CETJ sous forme de tableau (lien 1 et lien 2) et rédigée	BAV	Le premier document est composé de tableaux détaillant les comptes de résultat de l'association par activités. Cela permet de connaître le contenu exact et l'évolution des charges. Projection des charges pour la demande de subvention. Le deuxième document consiste en une analyse financière de l'association : • trilogie fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie nette ; • ratios de structure et d'équilibre financier ; • évolution du fonds de roulement. Le troisième document est une synthèse rédigée de l'analyse financière avec justificatif des demandes de subvention.

Réflexions en vue de la [journée MDPAAD](#) :

- Sur le contrôle des associations :

Dans le cadre du conventionnements des associations, il existe de très nombreux indicateurs quantitatifs et qualitatifs utilisés pour l'évaluation de l'action des associations d'aide aux victimes. La plupart ont été proposés par le ministère de la justice et d'autres ont été mis en place directement par les MDPAAD.

Une tentative de rationalisation avait été opérée en 2014 par le SADJAV à partir des travaux d'un groupe de travail. Une note sur le cahier des charges avait été proposée aux juridictions. En raison de l'évolution des dispositifs d'aide aux victimes, Madame DOUVRELEUR propose une actualisation de cette note pour prendre en compte les actions nouvelles et définir des indicateurs attachés.

- Sur le contrôle financier :

Le contrôle financier est opéré localement par les MDPAAD et les SAR. Les MDPAAD se servent des documents financiers disponibles (informations transmises lors des demandes de subventions, comptes annuels, comptes rendus financiers et rapports d'activité) pour contrôler l'utilisation des subventions et la situation financière des associations, puis en rendre partiellement compte au ministère lors du renseignement des annexes 8 pour les dialogues de gestion.

En cas de difficultés, les SAR sont susceptibles d'effectuer de véritables audits financiers des associations.

Auparavant, dans le cadre des dialogues de gestion, une annexe 7 transmise dans les dialogues de gestion était renseignée par les SAR à partir des documents financiers des associations. Elle permettait un début d'analyse financière avec des indicateurs reconnus (trilogie FR, BFR, trésorerie, indicateurs d'alerte, etc.) mais elle a été abandonnée pour alléger la charge de travail des juridictions.

ANNEXE 11 : EXPERIENCES ETRANGERES

La mission a cherché à éclairer le contexte français par un exercice de benchmarking. A cet effet, elle a sollicité le service des affaires européennes et internationales du Ministère de la justice (bureau du droit comparé et bureau des questions institutionnelles) et la délégation aux affaires internationales des ministères sociaux qui ont apporté des éléments recueillis respectivement auprès des magistrats de liaison et des conseillers pour les affaires sociales.

Compte tenu des délais contraints, la mission a limité son champ à quelques Etats en souhaitons avoir quelques informations sur les dispositifs mis en œuvre à l'étranger, **hors situations de gestion de crise**, en post-crise.

Elle a eu cependant une conférence téléphonique avec l'Autorité d'indemnisation des victimes d'infractions du Royaume de Norvège qui propose un modèle de prise en charge fondé sur la solidarité nationale.

Six grandes questions intéressent plus particulièrement la mission :

- comment est assuré le pilotage par l'Etat de l'aide aux victimes (responsabilité politique, administration en charge...) ?
- quel est le dispositif opérationnel mis en place pour assurer la prise en charge des victimes (accueil, accompagnement pour les démarches juridiques, d'indemnisation, d'aides sociales diverses, de soins, soutien psychologique...) : opérateurs publics et/ou privés ? Quelle est la place des associations sur ces sujets ?
- existe-t-il un dispositif opérationnel particulier pour les victimes en grand nombre (attentats, accidents, catastrophes naturelles) ?
- quel est le financement du dispositif opérationnel (financement public, privé, dons...) ?
- quels sont les rôles respectifs de l'Etat et des autres collectivités publiques (régions, communes, agences...) ?
- quels sont les outils de pilotage par l'Etat du dispositif opérationnel, notamment associatif : agrément ? contrôle de l'activité ? réglementation spécifique ? conventionnement ?.....

1 LES VICTIMES ET LE DROIT INTERNATIONAL : UN DROIT A INDEMNISATION ET A REPARATION TOUJOURS PLUS AFFIRME

1.1 Une approche multilatérale en développement mais qui demeure peu contraignante

La Résolution 40/34 de l'Assemblée générale du 29 novembre 1985 comporte une Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir⁸.

⁸ Voir Organisation des Nations Unies Recueil des règles et normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale.

Lors du treizième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale⁹, la déclaration finale sur l'intégration de la prévention de la criminalité et de la justice pénale dans le programme d'action plus large de l'organisation des nations unies visant à faire face aux problèmes sociaux et économiques et à promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et la participation du public relève notamment une double nécessité :

- Adopter des initiatives efficaces de reconnaissance et de protection des victimes et des témoins et de soutien et d'assistance à leur intention, dans le cadre de mesures de justice pénale visant toutes les infractions, y compris la corruption et le terrorisme, conformément aux instruments internationaux applicables et compte tenu des règles et normes des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale;
- Mettre en œuvre une démarche axée sur les victimes pour prévenir et combattre toutes les formes de traite des personnes aux fins d'exploitation, y compris l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes, selon qu'il convient, conformément aux dispositions pertinentes du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, et compte tenu du Plan d'action mondial des Nations Unies pour la lutte contre la traite des personnes, et collaborer, selon que de besoin, avec les organisations régionales, internationales et de la société civile pour surmonter les obstacles qui peuvent entraver l'apport d'une aide sociale et juridique aux victimes de la traite;[...] ».

La branche de Vienne de l'Organisation des Nations Unies (ONU DC) s'est surtout consacrée ces dernières années à faire adopter des résolutions portant sur le soutien aux victimes du terrorisme¹⁰ ou aux victimes de violences intrafamiliales.

Les organisations internationales régionales ont, pour leur part, entrepris un travail de coopération autour des victimes d'actes de terrorisme, qu'il s'agisse de leur prise en charge ou de leur indemnisation. Il faut citer à cet égard le travail de l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe¹¹.

Le Conseil de l'Europe, pour sa part, a adopté respectivement, le 24 novembre 1983 et le 17 septembre 1987, une Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'actes de violence et une recommandation sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation. De leur côté, certains États Membres ont créé un fonds national pour l'indemnisation des victimes d'infractions intentionnelles et non intentionnelles.

1.2 Un cadre conventionnel spécifique et intéressant : le fonds spécial des victimes devant la CPI

Ce sont les conventions relatives aux droits de l'Homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et la Convention contre la torture de 1984 ou encore les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations du droit international relatif aux droits de l'Homme et du droit international

⁹ Doha, 12 –19 avril 2015.

¹⁰ Voir notamment le guide « La réponse de la justice pénale pour soutenir les victimes du terrorisme Édition révisée » NATIONS UNIES New York, 2012.

¹¹ Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments Updated: February 2016.

humanitaire de 1999, qui ont fait progresser l'idée que les victimes ont un droit individuel à l'indemnisation de leur préjudice.

Quand les tribunaux pénaux internationaux TPI furent créés, les victimes ont été oubliées, ce qui a suscité des critiques des associations de victimes. C'est une des raisons pour laquelle, lors de la discussion du statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale des dispositions particulières ont été retenues pour donner une place aux victimes devant cette juridiction.

Au sein du statut de Rome, une seule disposition intitulée « Protection des victimes et des témoins », traite de la place de la victime, en renvoyant simplement au Règlement de procédure et de preuve. Ainsi, la Règle 85 du Règlement de Procédure et de Preuve de la CPI définit la notion de victime. « Le terme « victime » s'entend de toute personne physique qui a subi un préjudice du fait de la commission d'un crime relevant de la compétence de la Cour. La « victime » peut aussi s'entendre de toute organisation ou institution dont un bien consacré à la religion, à l'enseignement, aux arts, aux sciences ou à la charité, un monument historique, un hôpital ou quelque autre lieu ou objet destiné à des fins humanitaires qui a subi un dommage direct. ».

Les rédacteurs du Statut ont porté une attention particulière aux enfants, aux femmes et aux personnes victimes d'abus sexuels.

Le Statut de Rome et le Règlement de procédure et de preuve contiennent des dispositions qui permettent aux victimes de participer à tous les stades de la procédure devant la CPI. Il offre aux victimes une place autonome tout au long du processus judiciaire.

Avant le procès, les personnes qui souhaitent présenter des demandes pour participer à une procédure devant la Cour doivent donc fournir des éléments permettant de prouver qu'elles sont victimes de crimes relevant de la compétence de la Cour.

La Chambre préliminaire I, dans une décision rendue le 17 janvier 2006, a considéré que les victimes pouvaient participer à la procédure dès le tout début de l'enquête menée par le Procureur, alors que cette possibilité était équivoque dans le Statut.

La participation des victimes au procès s'effectue par l'intermédiaire d'un représentant légal. Le droit à être représenté constitue une avancée remarquable des droits des victimes.

Pour assurer l'efficacité de la procédure, particulièrement dans le cas où les victimes sont très nombreuses, la Chambre compétente peut demander aux victimes de choisir un représentant légal commun. Si les victimes ne sont pas en mesure de le désigner, la Chambre peut demander au Greffier de la Cour de désigner un ou plusieurs représentants légaux communs. Lorsqu'une victime ou un groupe de victimes n'a pas les moyens de rémunérer un représentant légal commun désigné par la Cour, ces victimes peuvent solliciter l'aide financière de la Cour pour rémunérer ce conseil.

La prise en charge de la victime devant la CPI s'appuie sur des dispositions relatives à la protection et la sécurité des victimes. L'article 43-6 du statut dispose que « *le greffier crée, au sein du Greffe, une **division d'aide aux victimes et aux témoins*** ». Celle-ci « *est chargée, en consultation avec le Bureau du Procureur, de conseiller et d'aider [notamment les témoins et les victimes] de toute manière appropriée [...] ainsi que de prévoir les mesures et les dispositions à prendre pour assurer leur protection et leur sécurité* ».

Le règlement de procédure et de preuve contient plusieurs dispositions dont l'objectif est soit d'éviter un nouveau traumatisme aux victimes d'abus sexuels, soit de protéger la vie des victimes.

Enfin, l'Article 75 du Statut de la CPI finit de consacrer la place centrale accordée à la victime devant la CPI en lui accordant un droit à réparation.

Le système des réparations devant la CPI et les demandes en réparation sont définis par le statut de Rome et le règlement de preuves et de procédure.

L'Article 75 énonce que « la Cour établit des principes applicables aux formes de réparation, telles que la restitution, l'indemnisation ou la réhabilitation » et qu'elle peut le faire sur demande des victimes ou « de son propre chef dans des circonstances exceptionnelles ». Deux hypothèses dans la manière d'obtenir une réparation se dégagent donc ici. La victime peut demander à la Cour qu'une réparation lui soit versée. Pour ce faire, elle doit faire une demande écrite auprès du greffier de la CPI en application de la Règle 94 du Statut CPI. D'ailleurs, lors de l'ouverture du procès, la Cour demande au Greffier de notifier aux accusés les demandes en réparation des victimes (Règle 94 §2 RPP).

La Cour peut également accorder d'office une réparation aux victimes. Les juges agissent de la sorte lorsqu'ils estiment que les victimes sont dans l'impossibilité pratique de demander des réparations soit parce qu'elles n'ont pas accès à la justice, soit parce qu'elles sont dans un tel dénuement qu'elles sont dans l'incapacité de s'organiser et de faire valoir leurs droits. On voit donc que la CPI cherche à prendre réellement en compte les cas les plus désespérés. Cependant, si la Cour choisit de son propre chef d'accorder des réparations aux victimes elle devra préalablement les en informer comme énoncé à la Règle 95 RPP.

Dans ces deux hypothèses, les demandes en réparation doivent faire l'objet d'une certaine publicité notamment auprès des victimes, des accusés et de tout Etat intéressé.

Il est également créé un fonds d'indemnisation des victimes alimenté par des contributions volontaires qui prendra le relais des personnes condamnées insolvables

2 EN ALLEMAGNE : DES STRUCTURES SPECIALEMENT DEDIEES A L'AIDE AUX VICTIMES, ORGANISANT LES COORDINATIONS NECESSAIRES

En cas d'attentats ou d'accidents collectifs, il existe en Allemagne des structures spécialement dédiées à l'aide aux victimes, tant au plan fédéral que dans les Länder.

2.1 Au plan fédéral :

La structure compétente en matière d'aide aux victimes est le Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, soit office fédéral pour la protection de la population et l'assistance en cas de catastrophe. Il s'agit d'une émanation du ministère fédéral de l'intérieur créée le 1^{er} mai 2004, à la suite des attentats du 11 septembre 2001 et d'inondations importantes survenues en 2002. Au sein du Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, il existe une cellule de coordination spécialement dédiée à l'aide aux victimes : la Koordinationsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe (cellule de coordination en matière de surveillance médicale, d'aide aux victimes et aux proches). Cette cellule est compétente pour tous les attentats ou accidents collectifs survenus à l'étranger, dès lors que des Allemands comptent parmi les victimes. Elle est dotée d'un numéro d'appel accessible 24H sur 24. Elle aide les victimes ou leurs proches à trouver des professionnels (service psychologique, aumônerie...) à proximité de leur domicile, tant pour une situation de crise que pour un suivi à plus long terme. Elle apporte son soutien dans des démarches ou pour des questions administratives ou juridiques. Elle met en place un accompagnement en cas de recueil des proches sur le lieu de la catastrophe.

2.2 Au sein de chaque Land :

Il existe en principe une cellule centrale de coordination en matière d'aide aux victimes d'attentats ou d'accidents collectifs. Certains Länder sont plus avancés que d'autres dans la mise en place de telles structures. Par exemple, en Schleswig Holstein, la Landeszentralstelle Psychosoziale

Notversorgung a été créée en 2011 au sein du ministère de l'intérieur en vue de venir en aide aux victimes de catastrophes ou d'attentats.

Les structures mises en place au sein des Länder suivent en général les recommandations du Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe qui propose les services énumérés ci-dessus.

► **La prise en charge sur le long terme**

Une prise en charge sur le long terme est également prévue, par exemple en vue de permettre la constitution de groupes de parole ouverts à l'ensemble des victimes et de leurs proches ou de mettre en place ou organiser des rencontres annuelles ou des manifestations en mémoire des victimes de la catastrophe ou de l'attentat.

3 AU ROYAUME-UNI¹²

3.1 L'organisation du système de soins pour faire face à des situations de terrorisme, tant dans l'urgence que sur le plus long terme

Au Royaume-Uni, la gestion des situations de terrorisme relève de la « gestion de crise », au même titre que les autres situations d'urgence.

Le texte de référence est le *Civil Contingencies Act* (CCA) sur la protection civile adopté en 2004¹³. Cette législation prévoit notamment la mise en place des *Local Resilience Forums* (LRF)¹⁴, réseaux locaux de collaboration et d'échange d'informations qui regroupent de nombreux acteurs. Leur mission est à la fois :

- d'identifier les risques qui sont répertoriés dans un *Community Risk Register* ;
- d'élaborer des plans d'urgence pour prévenir ou, le cas échéant, minimiser l'impact des incidents dans une zone géographique donnée.

Le découpage territorial correspond aux circonscriptions de police¹⁵, *Police Areas*, sauf à Londres qui est couverte par deux autorités de police et qui a mis en place un dispositif particulier avec une *London Resilience Team*¹⁶ et un *London Emergency Services Liaison Panel* dont la tutelle est désormais assurée par la *London Fire Brigade*¹⁷. Un guide de procédures, dit « *Major Incident Procedure Manual* », dont la 9^{ème} édition a été publiée en 2015¹⁸ précise les responsabilités de chaque partenaire en cas d'incident majeur, ainsi que la marche à suivre. Des exercices de grande ampleur impliquant la police, les transports londoniens, ambulances etc... sont régulièrement organisés pour améliorer la réponse en cas de crise.

Dans le cadre du dispositif global prévu par le *Civil Contingencies Act* (CCA) 2004, le *National Health Service England* (NHS) fait partie des intervenants dits « de catégorie 1 ». D'autres organismes, « intervenants de catégorie 2 », comme *Highways England*¹⁹ (agence de l'Etat en charge

¹² Ambassade de France Service des affaires sociales 20 octobre 2016

¹³ <https://www.gov.uk/guidance/preparation-and-planning-for-emergencies-responsibilities-of-responder-agencies-and-others>

¹⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62277/The_role_of_Local_Resilience_Forums_-_A_reference_document_v2_July_2013.pdf

¹⁵ Au total, il existe 43 autorités de police

¹⁶ <http://www.london.gov.uk/about-us/organisations-we-work/london-prepared>

¹⁷ <http://www.leslp.gov.uk/>

¹⁸ <http://www.met.police.uk/leslp/docs/major-incident-procedure-manual-9th-ed.pdf>

¹⁹ <https://www.gov.uk/government/organisations/highways-england>

du réseau routier) peuvent être impliqués, de même que des partenaires du secteur associatif et bénévole.

➤ ***Le pilotage assuré par le ministère de la santé, appuyé sur des instances de coordination locales***

En vertu du *NHS Act* 2006 (version amendée), l'institution doit être en capacité de répondre aux situations d'urgence. Pour ce faire, le NHS doit en particulier mettre en place des « forums stratégiques pour la planification conjointe des incidents impactant le domaine de la santé », les ***Local Health Resilience Partnerships (LHRP)***. Les LHRP participent aux travaux des LRF mentionnés plus haut. Des *Health Resilience Sub Groups* peuvent également être mis en place pour faciliter la coordination. Le ministère de la Santé (*Department of Health*) exerce cette fonction de pilotage, en lien avec le ministère des Communautés et des Collectivités locales (*Department for Communities and Local Government*).

Le rôle et les modalités d'intervention du NHS en cas d'incident majeur sont détaillés dans un document cadre intitulé « *Emergency Preparedness, Resilience and Response Framework* » publié en 2013 et mis à jour en 2015²⁰. Ce document précise l'étendue des responsabilités de chacun des acteurs du NHS en cas de crise et donne des guidelines sur la prise en charge des patients, en fonction du degré de gravité de l'incident, selon une grille qui comporte plusieurs catégories.

➤ ***Des associations agréées, partenaires des services publics***

Certaines associations²¹ sont habilitées à intervenir en partenariat avec les services publics. Parmi ces associations, on trouve notamment la Croix Rouge britannique et l'organisation d'aide aux victimes *Victims Support*. La liste des associations agréées fait l'objet d'un suivi et d'une mise à jour régulière.

3.2 Un effort particulier pour faciliter la résilience individuelle et collective

Les attentats qui ont frappé la ville de Londres en 2005²² ont débouché sur une révision des procédures et des modalités de coordination des acteurs et en 2006, le *Department for Culture, Media and Sports* (DCMS, ministère de la Culture, des Médias et des Sports), dont le ministre était alors également secrétaire d'Etat à l'aide humanitaire (*Minister for Humanitarian Assistance*) a publié, en collaboration avec l'*Association of Chief Police Officers*, un guide sur la mise en place des centres d'assistance humanitaire (*Humanitarian Assistance Centres*) dans les situations d'urgences²³.

Dans le domaine médical, 15 jours après les attentats du 7 juillet 2005, un « *Psychosocial Steering Group* » a été constitué par le *London Development Centre for Mental Help*, afin de coordonner la prise en charge des aspects « santé mentale ». Ce groupe était composé de représentants des agences de santé mentale, des centres spécialisés de traumatologie, de médecins généralistes, des services d'urgence et des associations de victimes.

Dans le cadre d'un « *London bombings trauma response programme* », le groupe a sollicité l'appui financier du ministère de la Santé :

²⁰ <https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2015/11/epr-framework.pdf>

²¹ https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwja4tw9K PAhWKBBBoKHSuBBlwQFgq0MAI&url=https%3A%2F%2Fwww.london.gov.uk%2Ffile%2F16930%2Fdownload%3Ftoken%3Dz_s1ljfq&usg=AFQjCNF6L IYFmYy1f7pilOq2QdgptLHqUg&cad=rja

²² Pm, le 7 juillet 2005, quatre attentats à l'explosif, perpétrés de manière quasi simultanée par des « kamikazes islamistes britanniques », ont touché les transports publics londoniens, faisant 56 morts et plus de 700 blessés.

²³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61221/hac_guidance.pdf

- pour faciliter l'accès à une prise en charge « renforcée » sur la base des services existants (tous les soins étaient gratuits et les frais de transport pris en charge pour les patients) ;
- et surtout (c'était l'aspect le plus innovant), pour mettre en place une équipe référente dédiée chargée du repérage (*screening*) d'éventuelles séquelles psychiques chez les victimes des attentats. L'équipe pouvait également répondre aux demandes de renseignement des professionnels et des particuliers, grâce notamment à une ligne d'assistance téléphonique ouverte 24 h sur 24.

Pour la première fois, la réponse à une attaque terroriste majeure était ainsi articulée, en termes de santé publique, autour d'une équipe dédiée au repérage et à l'évaluation de l'état psychique des survivants au moyen d'outils validés et standardisés.

Contrairement à ce qui s'était passé lors d'épisodes précédents, l'accent n'a pas été placé en priorité sur l'aide psychologique de crise (disponible sur demande par l'intermédiaire du « 7 July Assistance Centre ») ou encore sur une information et une assistance de nature « globale ». Les efforts ont été au contraire davantage ciblés en direction des individus nécessitant une prise en charge immédiate ou susceptibles d'en avoir besoin à l'avenir.

D'après une étude²⁴ publiée en 2008, cette démarche a permis un suivi plus systématique (et plus adapté), des victimes : au cours des 15 premiers mois de la mise en œuvre du *Trauma Response Programme*, l'équipe de screening avait identifié 255 survivants souffrant de problèmes psychiques nécessitant un traitement. Par contraste, seuls 14 survivants avaient été adressés à des spécialistes de la santé mentale par leur médecin généraliste (généralistes auxquels pourtant 2 courriers avaient été envoyés afin de les sensibiliser au suivi des victimes des attentats).

De cette première expérience est né le programme « *Screen and Treat* », présenté sur le site du gouvernement²⁵. Le programme actuel, mis en œuvre à la suite des attentats perpétrés à l'étranger se divise en trois phases : dépistage (*screening*), évaluation (*assessing*) et traitement (Cf. question 6).

Les pouvoirs publics britanniques semblent s'être intéressés davantage à la résilience de la société en général : la ville de Londres a ainsi publié en 2013 un *London Resilience Partnership Strategy*, mettant en avant une cité résiliente, dotée de la capacité de détecter, prévenir, et si nécessaire, supporter, gérer et se relever après un choc²⁶.

En écho à cette stratégie, les *guidelines* du NHS précités définissent la résilience comme étant la capacité pour la communauté, les services, une zone ou une infrastructure à détecter, prévenir et si nécessaire, supporter, gérer et se relever après un choc ²⁷ (*Ability of the community, services, area or infrastructure to detect, prevent and, if necessary, to withstand, handle and recover from disruptive challenges*).

Publié sur le site du gouvernement, un guide intitulé « *Recovery: an emergency management guide* »²⁸ est consacré au rôle des autorités locales dans l'accompagnement et la reconstruction de la communauté après le départ des services d'urgence : il s'agit d'apporter des réponses aux défis auxquels les acteurs de la reconstruction sont susceptibles d'être confrontés dans le cadre du processus de « retour à la normale ».

²⁴ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2958457/>

²⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/terrorism-attacks-mental-health-check-and-treatment>

²⁶ https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla_migrate_files_destination/London%20Resilience%20Partnership%20Strategy%20v1%20web%20version.pdf

²⁷ <https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2015/11/eprf-framework.pdf>

²⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/recovery-an-emergency-management-guide>

3.3 Un accompagnement social des victimes des attentats assuré par des associations

De manière générale, l'attitude du gouvernement britannique vis à vis les victimes d'attentats semble être la même que vis-à-vis des victimes d'autres crimes « violents ». Il existe un système d'indemnisation des victimes d'attentats, y compris pour les attentats perpétrés à l'étranger ²⁹ (Cf. note du Magistrat de liaison en annexe et la page dédiée sur le site du gouvernement après l'attaque terroriste de Nice³⁰ en juillet 2016)³¹.

Le site renvoie vers des liens de référence sur l'aide aux victimes (aide à attendre de l'Etat étranger, compensation financière, associations de soutien telles que *Victim Support*³² et *Survivors Assistance Network*, *Samaritans*, ainsi que le *Victim's Information Service* du gouvernement ; également disponible en ligne, un dépliant du NHS à destination des victimes ou de leurs proches fournissant des pistes sur la conduite à tenir après un traumatisme, des explications sur ce à quoi il faut s'attendre...³³

L'accompagnement social semble incomber surtout au milieu associatif. *Victim Support* définit son action de la façon suivante :

« *Victim Support* offre [en plus de sa mission d'information] un soutien appelé *Homicide Service*, aux personnes endeuillées suite à un assassinat ou un homicide au Royaume-Uni ou à l'étranger (en vertu d'un accord avec le ministère des Affaires étrangères britanniques, le *Foreign and Commonwealth Office* – FCO ; ce service est alors proposé aux familles par l'officier de police de liaison ou par le travailleur social assigné par le FCO. Lorsque la famille a donné son accord, un travailleur social lui est assigné pour une rencontre. L'aide apportée dépend des cas individuels, mais peut concerner des besoins pratiques et urgents, comme l'organisation des funérailles, la garde d'enfants ou le transport »³⁴.

3.4 L'indemnisation des victimes de terrorisme au Royaume-Uni

Le Royaume Uni dispose de deux systèmes d'indemnisation des victimes de terrorisme :

- Le système d'indemnisation des victimes d'infractions pénales (CICS, *Criminal Injuries Compensation Scheme*) indemnise les victimes d'infractions commises avec violence, y compris le terrorisme en Angleterre, au Pays de Galles et en Ecosse. L'Irlande du Nord dispose de son propre système ;
- En 2012, le gouvernement a mis en place un système d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme commis à l'étranger, donc hors du territoire britannique ou après la date du 27 novembre 2012, (VOTCS, *Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme*). Le VOTCS concerne également les ressortissants de l'Union Européenne qui ont résidé habituellement au Royaume Uni durant les trois années qui ont précédé la date des faits donnant lieu à indemnisation. L'article 47 de la loi de 2010 relative à la criminalité et à la sécurité prévoit cette disposition.

²⁹ <https://www.gov.uk/compensation-victim-terrorist-attack>

³⁰ <https://www.gov.uk/guidance/terrorist-attack-in-nice-support-for-people-affected>

³¹ <https://www.gov.uk/government/policies/victims-of-crime>

³² <https://www.victimsupport.org.uk/>

³³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539510/NHS_Trauma_Leaflet.pdf

³⁴ Brewin, CR; Fuchkan, N; Huntley, Z; Robertson, M; Thompson, M; Scragg, P; d'Ardenne, P; (2010) Outreach and screening following the 2005 London bombings: usage and outcomes. *PSYCHOL MED*, 40 (12) 2049 - 2057.

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2964043/?tool=pubmed>

Les deux systèmes d'indemnisation CICS et VOTCS sont plafonnés en termes d'indemnisation maximale. Cela montre qu'ils obéissent à un principe de « compassion publique » et de reconnaissance de la souffrance des victimes, plutôt qu'à un mécanisme de pleine compensation pour victimes de préjudices. Ils sont élaborés par le Secrétaire d'Etat pour la Justice et approuvés par le Parlement. Cependant, leur gestion est la responsabilité du *Criminal Injuries Compensation Authority* (CICA) dont le siège est à Glasgow en Ecosse. La CICA est une agence exécutive du Ministère de la Justice et toute indemnisation est faite depuis son budget de fonctionnement qui est défini chaque année par le département.

4 EN ISRAËL³⁵

4.1 Un système de santé rodé à la menace terroriste

Depuis son origine, l'un des objectifs majeurs du système de santé israélien est de faire face aux situations de crise (attentats, sur-attentats, attaque chimique à grande échelle...), de guerre (offensive terrestre, tirs de missiles...). Le ministère de la santé fixe la doctrine et les orientations de la politique en matière d'urgences sanitaires, en lien avec les autres ministères, (intérieur et défense). Il diffuse les consignes nationales, suit et évalue les exercices d'entraînement des différents acteurs, en lien avec le ministère de la défense. Pour mener cette mission, un département du ministère est dédié aux urgences sanitaires et aux situations de crises.

L'expérience acquise par les acteurs en matière d'attentats et de crises est significative. Compte tenu des risques auxquels ils doivent faire face, les israéliens ont adaptés leurs équipements de soins (tirs de missile et haute résistance des constructions, risque chimique et hôpitaux de secours souterrains, risque de sur attentats et sécurisation des équipes et des hôpitaux...). En cas d'attentats, la doctrine médicale en vigueur, issue du terrain militaire, repose sur le « **damage control** », comme en France aujourd'hui. La recherche de la plus grande efficacité possible et d'une certaine souplesse d'adaptation pour faire face à l'évolution de la crise sont les clés de l'organisation israélienne.

Les hôpitaux doivent disposer d'un plan notamment pour faire face à un afflux massif de victimes, tels les plans blancs français. Ces plans hospitaliers prévoient eux aussi la mobilisation graduée des moyens, de rappels des personnels, et de sécurisation des sites sensibles.

Compte tenu, non pas de la crainte d'une prochaine crise mais de la certitude de sa survenue (cf. derniers attentats par armes à feu à Tel-Aviv en 2016), les exercices d'entraînement, variés, conventionnels ou chimiques, menés à un niveau local ou national, tiennent une place centrale dans la préparation des acteurs.

Pour la même raison, une attention particulière est portée à l'accueil des familles de victimes. Au sein des hôpitaux concernés, un centre d'information des familles est mis en place dès le début de la crise. L'angoisse des familles à la recherche de proches, dans l'attente de nouvelles d'un blessé accueilli aux urgences doit trouver une réponse. Un logiciel d'identification des victimes, pour le moins pragmatiques, permet de répondre aux attentes de la population (Il est construit sur le principe d'un avis de recherche comprenant une photo lorsque cela est acceptable, le sexe, la tranche d'âge, le poids et la taille...).

³⁵ Projet de coopération inter hospitalière France-Israël GHPSJ, 185 rue Raymond Losserand, 75014 Paris Philippe PUCHEU, Coordinateur du projet le 17 Octobre 2016.

4.2 Les principes posés par la loi d'indemnisation des victimes « d'action hostile » de 1970

Les droits prévus pour les victimes ou leurs ayants droit de 1^{er} degré sont déterminés dans le cadre des dispositions prévues pour la loi d'indemnisation des victimes d'actes hostiles n°5730 de 1970. Le versement d'une indemnisation financière est attribué dans le cadre des dispositions générales prévues par la loi sur le handicap (indemnisation et soins de réhabilitation) n°5719 de 1959. En résumé, les dispositifs mis en œuvre prévoient :

- la prise en charge des soins médicaux et indemnité couvrant la perte de revenus subie durant la période des soins ;
- une rente mensuelle d'invalidité pour les victimes devenues infirmes ;
- la possibilité de formation professionnelle et certains avantages liés à la formation, pour les victimes et leurs familles ;
- des allocations spéciales pour les handicapés et divers allègements de dépenses ;
- l'aide à l'achat d'un appartement, l'aide à l'achat d'une voiture...

➤ **Principes généraux**

Les victimes d'attentat, et plus généralement « d'actes hostiles », ainsi que leurs familles bénéficient d'aides et d'indemnisation afin de tenir compte des préjudices corporels et des dégâts matériels et économiques qu'ils ont pu subir :

- les préjudices corporels sont couverts par la caisse d'assurance nationale qui prend en charge les frais médicaux, l'aide aux familles et les indemnités en cas d'incapacité des victimes ;
- les préjudices matériels (destruction de bâtiments, véhicules,...), causés à la suite d'une action terroriste, lors d'une action préventive ou de neutralisation, subi par un propriétaire de bien pourra obtenir une indemnisation financière allouée par le ministère du budget via le Trésor Public ;
- dans certaines situations, l'impact économique (à l'échelle d'une aire géographique) peut faire l'objet de mesures exceptionnelles de soutien relevant du ministère du budget.

➤ **Résidents, touristes et citoyens en déplacement à l'étranger**

Ces dispositifs de soutien concernent les résidents israéliens mais aussi les touristes entrés légalement dans le pays et les propriétaires d'un bien immobilier en Israël. La loi couvre également les Israéliens victimes d'attentats à l'étranger dans la mesure où ils ne disposent pas de prise en charge comparable sur le lieu de l'attentat. La loi d'indemnisation exclut les personnes faisant partie d'un mouvement terroriste et celles supportant des tels mouvements.

➤ **Reconnaissance du statut de victime du terrorisme et suivi**

Le statut de victimes du terrorisme repose sur une validation par les autorités assurant la sécurité du pays, dépendant du Ministère de la défense, qui reconnaîtront que l'acte est défini comme étant terroriste. Cette autorisation est une condition préalable pour recevoir les aides et indemnisations des différents organismes. Une voie de recours existe auprès de la commission des recours près la cour de Justice de Tel-Aviv.

La demande de reconnaissance du statut de « victime du terrorisme » doit être déposée à la Caisse d'assurance nationale (« Bitouah Léoumi »). Cette dernière a en charge la couverture sociale (maladie, invalidité, vieillesse, famille mais aussi aides au logement, chômage) de la population et

parmi eux des victimes d'actes terroristes et leurs familles.

4.3 Le rôle central donné à la caisse d'assurance nationale

➤ *Les soins aux blessés*

La Caisse d'assurance nationale prend financièrement en charge les soins médicaux nécessaires au blessé. Les premiers soins, l'hospitalisation dans un des hôpitaux reconnus par le Ministère de la Santé (et non en hôpital privé), les soins (médicaments, appareillage médical, frais de transports), et les soins de rééducation sont partie prenante d'un programme de réhabilitation de la victime.

En cas de troubles comportementaux ou de difficultés dans la vie quotidienne, les victimes d'attentats peuvent obtenir un soutien psychologique en suivant une thérapie qui participera au succès du programme de « réhabilitation ». Le financement de cette thérapie repose sur un accord du patient et de la personne chargée du suivi du programme de réhabilitation, tenant compte des besoins du patient et des caractéristiques de la thérapie (type, fréquence des séances, durée).

➤ *La reconnaissance du degré d'invalidité*

Si suite à un attentat une personne est dans l'incapacité partielle ou totale de travailler, la commission médicale de la Caisse d'assurance nationale déterminera un taux d'invalidité temporaire ou permanente, permettant de déterminer le montant de l'aide versée au titre de l'invalidité.

Les victimes d'actes terroristes recevant une telle allocation d'invalidité ont droit, selon les critères fixés par la Caisse d'assurance nationale, à plusieurs types d'aides complémentaires³⁶,

➤ *L'aide apportée aux familles des victimes*

La Caisse d'assurance nationale vient également en aide aux proches parents (1^{er} degré : parents, frères et sœurs, conjoint et enfants) à travers :

- une participation aux frais de transports, d'alimentation et de pension ;
- une indemnité pour perte de revenu suite à une absence dans le lieu de travail pendant l'hospitalisation du proche ;
- la garde d'enfants, frais de parking, de téléphone etc.

L'aide accordée dépend de la gravité de la blessure du proche et de la situation familiale.

³⁶ Telles que :

- résidence dans un établissement médical, sous conditions médicales et taux d'invalidité ;
- aide à l'achat de matériel médical ;
- participation aux frais de réinsertion professionnelle, selon le taux d'invalidité ;
- réduction de la taxe d'habitation (en lien avec la mairie) ;
- aide à l'achat d'un appartement, ou au changement d'appartement ;
- aides aux dépenses ménagères, sous conditions, participation aux frais de téléphone, aide annuelle pour chauffage/climatisation ;
- assistance aux frais de scolarisation pour les enfants, de personnes invalides, étudiants dans des établissements supérieurs.

4.4 Une grande expérience dans la prise en charge des troubles post traumatiques

➤ ***Le système de santé et les soins post traumatiques***

Le ministère de la santé a constitué un réseau de centre de traitements pour les victimes présentant des symptômes d'anxiété, afin d'apporter une réponse immédiate en cas d'attentats ou d'attaques (tirs de missiles, incursion de groupes armés...), destiné à l'ensemble de la population, adultes, adolescents et jeunes enfants.

Le dispositif repose principalement sur :

- un réseau d'assistance, principalement constitué des centres de soutien psychologique pour les rescapés de la Shoah et leurs enfants (réseau AMCHA). De fait, nombre d'Israéliens peuvent donc avoir recourt à leurs programmes de soutien individuels ou collectifs ;
- un réseau de centre de santé mentale communautaire et de services de santé mentale d'hôpitaux de référence offrant des prises en charge de troubles post traumatiques (hôpitaux : Rambam, Ichilov, Tel Hashomer, Hadassah, Ziv...), dont certaines unités sont spécialisées pour les enfants et adolescents (Hadassah...).

La fréquence élevée, et plus ou moins quasi continue, d'attentats pourrait paradoxalement, et sur ce plan spécifique, ne pas être un handicap. En induisant, au sein de la population, un degré élevé de conscience du risque et de préparation psychologique, elle pourrait être – toute chose égale par ailleurs- un facteur de renforcement de la résilience, limitant le nombre de victimes atteintes de stress post traumatique.³⁷

➤ ***Plusieurs dispositifs pour traiter les traumatismes psychologiques***

- *La Coalition israélienne pour les traumatismes (ITC)*³⁸

La Coalition israélienne pour les traumatismes (ITC en anglais), créée en 2001 sur une initiative de l'UJA Fédération de New-York (organisme à but non lucratif d'entre-aide de la communauté juive), est un mouvement qui se fixe pour objectif de renforcer la capacité de résistance de la population, en proposant une approche globale la plus large possible des risques psycho-traumatiques.

L'ITC intervient dans des domaines allant du soin à la formation professionnelle en passant par la préparation des secours et l'intervention en cas de crise tant au niveau du pays qu'à l'étranger. L'ITC est ainsi intervenue dans le cadre de la Seconde Intifada, la guerre du Liban (2006), et de manière continue dans les zones touchées par les tirs continus de roquettes sur Israël (Sderot et région de Gaza). Elle a pu apporter également un soutien lors de catastrophes majeures au Sri Lanka, au Mississippi, à Haïti, à Mumbai, au Japon...

Outre des centres de formations, l'ITC a mis en place dans le sud et le Nord d'Israël, particulièrement touchés par des tirs récurrents de roquettes, des centres de résilience (Mercazé Hossen ou centres de « robustesse », de « force ») qui proposent :

- une réponse immédiate dans les cas d'urgence et dans les moments qui suivent ;
- des soins directs des populations exposées à des situations difficiles de façon continue ;
- une préparation de la population aux situations d'urgence.

³⁷ The Jerusalem Post, « Emotional support center opens at Soroka hospital », 20/10/2015

³⁸ <http://www.israeltraumacoalition.org/>

Dans le cadre de leurs activités ces centres fournissent des soins particuliers et de groupe, des conseils pour faire face aux situations d'urgence, hotline disponible 24h/24 en cas de difficultés émotionnelles/pratiques, etc. Il existe d'autres centres dont les activités sont proches (un à Jérusalem et un à Tel Aviv) mais l'ITC est le premier réseau de centres de résilience en Israël.

○ *Israel Trauma Coalition Resilience Centers*

<http://www.israeltraumacoalition.org/?CategoryID=211>

La situation sécuritaire dans la région de Gaza est définie comme « un état d'alerte constant ». La dangerosité de la situation sécuritaire en Israël a rendu la population vulnérable dans tous les aspects de la vie : santé mentale, résilience, sentiment de sécurité personnelle, capacité à obtenir un emploi, relations amoureuses, niveau de scolarité, etc.

Face à cela, cinq centres de résilience ont été créés en 2005 en collaboration avec *Israel Trauma Coalition* (chargé de la question du trauma en Israël, créé en 2001) ainsi que de nombreux autres partenaires. Il s'agit d'un modèle psycho-social innovant qui combine une dimension clinique en lien avec le stress post-traumatique des individus, une formation pour les professionnels et les volontaires, une coordination des plans d'urgence en lien avec les municipalités locales.

Les cinq centres de résilience³⁹ viennent en aide aux 60 000 personnes vivant dans la région de Gaza, faisant face à des menaces quotidiennes depuis les années 2000. Ils fournissent les services suivants :

- *Soins cliniques* : les résidents ont accès à des soins dispensés par des travailleurs sociaux, des psychologues et autres professionnels des maladies mentales. Ils doivent pour cela payer une somme symbolique pour ces services. Chaque résident peut avoir accès à 12-18 sessions couvertes par l'assurance santé. Les clients ont des âges variés et proviennent de milieux différents. En 2011, plus de 1 800 résidents ont été traités au sein de ces centres de résilience et, depuis la mise en place de ces centres, près d'un quart de la population y a reçu des traitements ou a participé à des séminaires ;
- *Formation et travail en communauté* : les centres de résiliences dispensent des formations pour les professionnels de la santé mentale (psychologues, travailleurs sociaux, etc.), des éducateurs spécialisés, des parents, des infirmières, des docteurs, des dispositifs d'urgence et des volontaires. Tous reçoivent une formation et un accès aux thérapies les plus innovantes pour le traitement du stress post-traumatique ;
- *Préparation aux situations d'urgence* : les centres de résilience travaillent en coopération avec les cinq municipalités locales afin de préparer ces municipalités à des situations de crise, parfois en temps réel. Des experts d' *Israel Trauma Coalition* guident les professionnels locaux sur la façon à agir en cas de situation de crise. Par exemple, en 2011, 106 agents ont été formés à l'identification du stress lors d'appels téléphoniques ainsi qu'aux soins de premiers secours.

○ *Center for Child Trauma and Resilience in Mount Sinai Beth Israel*

http://www.wehealny.org/services/BI_ChildPsychiatry/TSP.html

Localisation : Centre médical Beth Israel à New-York (réputé pour former les étudiants en médecine et les infirmiers)

³⁹ Un centre dans la ville de Sderot et quatre centres dans les régions situés près de la frontière avec Gaza : Hof Ashkelon, Sdot Negev, Sha'ar Hanegev et Eshkol.

Ce centre fait partie d'une structure médicale intitulée « The Child and Family Behavioral Health Service of Mount Sinai Beth Israel », une clinique multi-disciplinaire engagée à fournir les soins les plus performants pour les enfants, adolescents et leurs familles.

Ce centre de résilience a pour mission de faire avancer les connaissances scientifiques et les moyens thérapeutiques dans la prise en charge du stress post-traumatique et de la résilience psychologique des enfants. Son objectif est d'améliorer la vie des enfants et de leurs familles qui ont eu l'expérience d'un traumatisme et, plus globalement, d'améliorer la résilience en amont afin que chacun puisse faire mieux face à un futur événement traumatique. Il a intégré le *National Child Traumatic Stress Network* (« Réseau national du stress post-traumatique chez les enfants »), grâce auquel il est financé. Il a plusieurs activités :

- **Traitement :**

Le centre est formé aux thérapies les plus récentes de stress post-traumatique : Attachment, Self-Regulation and Competence, TARGET, Trauma-Focused Cognitive Behavioral Therapy, etc.

Il dispense des traitements individuels, et des thérapies de groupe pour des jeunes recensés au sein de centres judiciaires partenaires : *Center for Community Alternatives*, etc.

Il propose des thérapies gratuites pour les familles de militaires.

- **Formation :**

Ce centre fournit des formations professionnelles et des présentations sur les thérapies de stress post-traumatique dans la ville de New-York.

Ces formations s'adressent notamment à leurs agences partenaires : résidences communautaires pour adolescents, programmes alternatifs à l'incarcération, programmes pour les SDF, etc.

- **Engagement et promotion communautaires :**

Le centre se veut être un représentant au niveau local et national des besoins des enfants et familles ayant vécu un événement traumatique.

Il intervient ainsi dans de nombreux événements relatifs à ce domaine, et il construit des relations collaboratives entre des associations, diverses organisations, structures publiques, etc.

Les professionnels de ce centre organisent à ce titre des ateliers de travail sur des thèmes précis. Ex : atelier de travail sur le traumatisme lié aux relations sexuelles en 2013

5 EN ESPAGNE⁴⁰

5.1 Organisation du système de soins pour faire face à des situations de terrorisme

Le Ministère de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité travaille conjointement avec la Protection civile dans la définition et l'exécution de plans d'action sanitaire en cas de catastrophe et d'urgence, et dans le cadre de la mise en place de plans spécifiques et de protection civile.

Le Ministère de l'Intérieur, par le biais de la Direction Générale d'assistance aux victimes du terrorisme⁴¹, dispose quant à lui d'une équipe de professionnels, également habilitée pour intervenir en premier lieu et directement en cas d'attentats. Cette équipe, composée de psychologues et de travailleurs sociaux, travaille à l'identification et la prise en charge des victimes sur le lieu des attentats dès l'activation du protocole d'urgence.

L'assistance en cas de blessures physiques, psychiques ou sensorielles survenues dans des situations d'urgence, en incluant celles provoquées durant des actes terroristes, revient aux services autonomiques de santé qui composent le Système National de Santé.

Le Ministère de l'Intérieur assure quant à lui tout le suivi psychologique et psychosocial des victimes et de leurs familles jusqu'à récupération complète des victimes, comme prévu par la Loi 29/2011 du 22 septembre, modifiée le 26 décembre 2013.

Pour ce faire, il a signé un accord de collaboration avec le collège des psychologues d'Espagne, pour mobiliser à tout moment, sur tout le territoire, des psychologues spécialistes des situations d'attentats.

5.2 Une prise en charge organisée par les ministères de la santé et de l'intérieur

Les communautés autonomes, INGESA (Institut National de Gestion Sanitaire) et les mutuelles sont les autorités sanitaires compétentes en ce qui concerne l'actualisation et l'organisation des services de soin. Elles peuvent également décider à tout moment, en cas d'attentat sur le territoire, d'incorporer de nouvelles structures stables ou transitoires jugées nécessaires pour la prise en charge des citoyens.

La prise en charge des victimes sur le plan sanitaire s'effectue au sein du système de soins classique, tandis que le suivi psychologique est assuré dans la durée par le ministère de l'intérieur. La direction Générale d'assistance aux victimes du terrorisme fait office de guichet unique pour toute la prise en charge au niveau administratif des soins de santé et d'attention psychologique des victimes. Dans le cas où certains soins ne seraient pas pris en charge par le système général, la prise en charge financière est assurée par le ministère de l'Intérieur. (Exemple, le financement de prothèses non remboursées)

⁴⁰ Ces réponses ont été collectées avec l'assistance du service de sécurité intérieure de l'ambassade, le concours de la Magistrature de liaison. Les Ministères de la Santé et de l'Intérieur espagnol y ont contribué.

⁴¹ La direction générale d'assistance aux victimes du terrorisme a été créée en 1996 et a évolué considérablement à la suite de l'attentat de la gare d'ATOCHA à Madrid en 2004. Les services ont été considérablement étoffés.

5.3 L'accompagnement social des victimes des attentats

Des subventions sont accordées par le Ministère de l'Intérieur aux associations de victimes du terrorisme afin de développer des activités de loisirs et de récréations pour les victimes et leurs familles. Un accompagnement vers l'emploi est également mis en place par le biais d'accords avec les entreprises et la réserve d'un quota d'emplois pour les victimes, garantie par la loi, qui permet de favoriser leur insertion ou retour sur le marché du travail. Un suivi de l'évolution professionnelle des victimes est effectué par le Ministère de l'Intérieur en accord avec les entreprises.

Les victimes directes ou indirectes (orphelins) du terrorisme sont exemptées de frais de scolarité et d'inscription dans les universités, et le Ministère de l'Intérieur établit également des collaborations avec les écoles et collèges en ce qui concerne le suivi psychologique des élèves.

L'accompagnement des victimes concerne l'intégralité des victimes des attentats survenus en Espagne, quelle que soit leur nationalité. A noter que l'acquisition de la nationalité espagnole est proposée à toute victime étrangère ayant souffert d'un attentat en Espagne.

Le Ministère de l'Intérieur estime aujourd'hui à environ 15 000 le nombre de victimes suivies en Espagne.

En conclusion, il n'apparaît pas aujourd'hui une volonté politique de changer la loi et les dispositifs existants en Espagne. Il y aura lieu éventuellement de procéder à des ajustements en fonction de l'évolution de la menace terroriste.

6 AUX ETATS –UNIS

6.1 Dispositif opérationnel mis en place pour assurer la prise en charge des victimes (accueil, accompagnement pour les démarches juridiques, d'indemnisation, d'aides sociales diverses, de soins, soutien psychologique...) : opérateurs publics et/ou privés

Afin d'assurer la prise en charge des victimes, il existe différents acteurs publics. Ces organismes sont notamment spécialisés dans la gestion de la situation des victimes d'infractions. Par ailleurs, il existe également des services dont la mission concerne spécifiquement les victimes d'actes terroristes.

Les associations ont également une place importante dans la gestion des victimes.

► **Les acteurs publics**

- Le bureau d'aide aux victimes d'infraction – *L'Office for Victims of crime (OVC)*

Le bureau d'aide aux victimes d'infraction (OVC) – créé en 1988 – est chargé de renforcer la capacité des autorités américaines à assister les victimes. Il gère le fonds d'aide aux victimes d'infractions (*Crime Victims Fund*) établi en 1984 par la loi *Victims of Crime Act (VOCA)*.

- Le programme d'assistance et d'indemnisation des victimes :

Le fonds d'aide aux victimes d'infractions accorde des subventions aux agences étatiques locales et aux services d'aides aux victimes locaux. A travers le programme de subventions, l'OVC supporte plus de 4 000 programmes d'aide aux victimes chaque année.

- *Le programme d'information :*

Le centre d'information de l'OVC fournit les informations clés aux victimes concernant les services disponibles et les recours juridiques possibles.

- *Le programme d'urgence d'assistance aux victimes du terrorisme sur le territoire des Etats-Unis (Antiterrorism Emergency Assistance Program – AEAP) :*

Le programme d'urgence d'assistance aux victimes du terrorisme (AEAP) offre des ressources afin d'assurer un secours temporaire et immédiat ainsi que des services d'assistance aux victimes du terrorisme.

Dans le cadre de ce programme, l'OVC attribue des subventions à des organismes (programmes étatiques d'assistance et de d'indemnisation des victimes, bureaux du procureur général des Etats-Unis, programmes mis en place par le gouvernement fédéral et les gouvernements étatiques ou locaux, organisations non-gouvernementales).

Attention : Dans le cadre de ce programme, l'OVC n'assure pas l'indemnisation ou l'assistance directe aux victimes d'actes de terrorisme.

○ *Le bureau d'aide aux victimes du FBI (Office for Victim Assistance, OVA)*

Le bureau d'aide aux victimes du FBI (OVA) est chargé d'assurer le respect des droits garantis par la loi fédérale aux victimes d'infractions, dont l'enquête est conduite par le FBI. Ses missions sont les suivantes :

- fournir une assistance immédiate aux victimes,
- évaluer les besoins des victimes,
- diriger les victimes vers des services d'assistance juridique et médicale,
- agir en tant qu'intermédiaire entre les victimes et le FBI au cours de la procédure judiciaire afin d'expliquer aux victimes le système judiciaire, les procédures d'audition et d'identification.

○ *Le bureau des victimes du terrorisme à l'étranger (cf infra)*

Tout comme l'OVC et l'OVA du FBI, ce bureau dépend également du ministère de la justice mais, à la différence des autres placés sous l'autorité de la division criminelle, il est au sein de la division sur la sécurité nationale créée après les attentats du 11 septembre 2001. Composé de deux personnes, il a pour objectif d'identifier toute victime américaine d'attentat perpétré à l'étranger afin de les contacter et de leur offrir une assistance immédiate (en partenariat avec le département d'Etat et les ambassades ou consulats américains sur place) en termes d'accès à la procédure, participation au procès à l'étranger et à plus long terme, accès à une indemnisation etc.

➤ ***Les associations***

○ *Le centre national d'aide aux victimes d'infractions – (The National Center for Victims of Crime)*

Le centre national d'aide aux victimes d'infraction est une organisation à but non lucratif qui défend les droits des victimes, forment les professionnels en relation avec les victimes et fournit les informations nécessaires aux victimes relatives aux différentes procédures et difficultés auxquelles elles sont confrontées. Il fournit les services suivants :

- une ligne téléphonique,
- un site internet source d'information pour les victimes.

Le centre national d'aide aux victimes fournit un accès rapide et facile aux services d'aide aux victimes. Les victimes peuvent utiliser des formulaires afin de trouver les informations qu'elles recherchent.

- *La Croix-Rouge*

Basé sur un réseau de volontaires de plus de 6000 individus à travers le pays, la croix rouge joue un rôle central dans l'aide aux victimes, notamment de catastrophes naturelles ou de terrorisme, grâce à sa capacité de déploiement rapide sur les lieux.

6.2 Le financement du dispositif opérationnel (financement public, privé, dons)

- ***Les acteurs publics : le bureau d'aide aux victimes d'infraction :- L'Office for Victims of crime (OVC)***

- *Le fonds d'aide aux victimes d'infractions*

Ce fonds est financé par les recettes liées aux amendes, aux confiscations et saisies et aux pénalités payées par les personnes condamnées à des crimes fédéraux mais également par des dons et legs privés.

Le financement de ce fonds est établi par l'article 42 §10601 du code (42 U.S. Code § 10601).

- *Le fonds d'urgence pour les victimes du terrorisme*

Après le bombardement de la ville d'Oklahoma en 1995, le Congrès a voté un amendement de la loi sur les victimes de crimes (*Victim of Crime Act*) autorisant la création d'un fonds d'urgence pour les victimes du terrorisme (*Antiterrorism Emergency Reserve*) doté d'un budget de 50 millions de dollars par an.

Ce fonds est également financé par les recettes liées aux amendes, aux confiscations et saisies et aux pénalités payées par les personnes condamnées à des crimes fédéraux mais également par des dons et legs privés.

- ***Les associations : le centre national d'aide aux victimes d'infractions - (The National Center for Victims of Crime)***

Le centre national d'aide aux victimes d'infractions est financé par les subventions fédérales et provenant d'autres acteurs gouvernementaux, les revenus tirés de l'organisation d'événements, des cotisations des membres, de l'organisation de conférences et de différentes publications.

6.3 Le fonctionnement du dispositif d'indemnisation (principes, mise en œuvre...) : les programmes étatiques d'indemnisation des victimes (*State Victim Assistance and Compensation Programs*)

Le dispositif d'indemnisation des victimes est pris en charge par l'OVC. Néanmoins, l'OVC n'indemnise pas directement les victimes mais attribue des subventions aux Etats et aux acteurs locaux chargés d'assurer l'indemnisation des victimes.

Les états disposent également de fonds propres. Les victimes peuvent alors demander, au niveau des états, une indemnisation.

L'indemnisation des victimes est régie par les lois adoptées aux niveaux des Etats, le droit à l'indemnisation peut donc varier selon les états. Il n'existe pas de droit fédéral relatif aux modalités d'indemnisation des victimes.

➤ **Exemple de régime d'indemnisation – Le District of Colombia (Washington DC)**

En outre des subventions fédérales versées par l'OVC, le programme d'indemnisation des victimes est financé par les amendes et les frais payés aux tribunaux de la juridiction du *District of Colombia*.

○ Les conditions d'éligibilité :

Afin de pouvoir bénéficier d'une indemnisation

- la victime doit avoir subi un dommage physique ou psychologique personnel au sein du *District of Colombia* ou être résidente du *District of Colombia* et avoir subi un préjudice résultant d'un acte terroriste ou de violence de masse survenu hors du territoire américain ;
- l'infraction doit être reportée aux autorités de police dans les 7 jours suivant sa commission ;
- la demande d'indemnisation doit être faite dans un délai d'un an à compter de la commission de l'infraction ;
- la victime doit coopérer avec les services de polices dans les poursuites à l'encontre de l'auteur de l'infraction ;
- la victime ne doit pas avoir participé, consenti ou provoqué l'infraction ;
- l'indemnisation ne doit pas injustement enrichir la victime.

○ La procédure d'indemnisation :

La demande d'indemnisation est examinée par un comité chargée spécialement de cette mission. Ce comité présente un avis relatif à la demande au directeur du programme d'indemnisation. La victime reçoit la notification de l'acceptation ou non de sa demande par courrier.

○ Les frais couverts par le régime d'indemnisation :

- les frais médicaux ;
- les frais liés au suivi psychologique ;
- les frais de rééducation physique ;
- la perte de revenus ;
- la perte de revenus liés à la mort d'un proche ;
- les frais d'enterrement ;
- les frais liés à l'hébergement d'urgence ;
- les frais de déménagement ;
- les frais de déplacement (se rendre sur le lieu de l'enquête, se rendre aux rendez-vous médicaux ou pour tout autre déplacement liés à la commission de l'infraction) ;
- le remplacement des portes, fenêtres et serrures afin de sécuriser le logement de la victime.

Un montant maximum est alloué pour chaque catégorie de frais.

➤ **Exemple de régime d'indemnisation – L'Etat de New York**

Le bureau des victimes de l'Etat de New York (*New York State Office of Victim Services, OVS*) est chargé de l'indemnisation des victimes.

○ Les conditions d'éligibilité :

- la victime doit être une victime innocente d'une infraction ;

- la victime doit avoir subi un dommage physique résultant de la commission de l'infraction ;
- la victime doit avoir engagé des frais liés à son statut de victimes de l'infraction ;
- la victime doit coopérer avec les autorités policières et le procureur dans les poursuites à l'encontre de l'auteur de l'infraction.

Sont également éligibles à une indemnisation les victimes d'infractions âgées de moins de 18 ans ou de plus de 60 ans n'ayant pas subi de dommage physique, les proches des victimes dépendants financièrement de la victime, les personnes ayant avancé les frais liés à l'infraction, certains proches de la victimes ayant assisté à la commission de l'infraction, les victimes d'acte de terrorisme commis hors du territoire américain.

○ La procédure d'indemnisation :

La victime doit porter l'infraction à la connaissance des autorités policières dans les 7 jours suivant la commission de l'infraction. Elle doit formuler une demande auprès de l'OVS dans un délai d'un an après la commission de l'infraction.

○ Les frais couverts par le régime d'indemnisation :

- les frais médicaux et de suivi psychologique ;
- la perte de biens personnels ;
- les frais d'enterrement ;
- la perte de revenus personnels ou d'un proche dont la victime dépend ;
- les frais de transport ;
- les frais d'hébergement d'urgence ;
- les frais de déménagement.

Un montant maximum est alloué pour chaque catégorie de frais.

6.4 Les conditions de la prise en charge et du suivi des personnes victimes à l'étranger d'un événement collectif

➤ ***Le bureau des citoyens américains à l'étranger (Department of state, office of overseas citizen services, OCS)***

Le bureau des citoyens américains à l'étranger est chargé de l'assistance des citoyens américains à l'étranger, résidents permanents ou temporaires. Il s'agit du premier service à contacter dès lors qu'un citoyen américain à l'étranger a besoin d'assistance.

○ Le bureau de justice pour les victimes d'attaques terroristes à l'étranger (Office of justice for victims of overseas terrorism - OVT)

L'OVT a été établi par le procureur général fédéral le 6 mai 2005.

Les responsabilités de l'OVT :

- S'assurer que les investigations et les poursuites liées aux attaques terroristes dont ont été victimes des citoyens américains restent une priorité du ministère de la justice.
- Suivre les investigations et les poursuites liées aux actes terroristes par les autorités judiciaires américaines et étrangères.
- S'assurer que les droits des victimes et de leur famille soient respectés et satisfaits par le système judiciaire indifféremment du lieu des investigations et des poursuites.

Par ailleurs, l'OVT assure une assistance spécialisée aux victimes dans la défense de leurs droits lorsque les enquêtes et les poursuites sont faites par des autorités étrangères.

Attention : L'OVT ne représente pas les victimes. L'action de l'OVT consiste en :

- la diffusion d'informations sur les systèmes judiciaires étrangers ;
- la diffusion d'informations sur l'avancée des enquêtes, poursuites et éventuel procès aux victimes ;
- l'assistance des victimes dans la participation aux procédures judiciaires.

- Le programme de remboursement des dépenses des victimes du terrorisme à l'étranger (International Terrorism Victim Expense Reimbursement Program – ITVERP)

Le programme de remboursement des dépenses des victimes du terrorisme à l'étranger (*ITVERP*) est un programme fédéral assurant le remboursement des dépenses engagées par les personnes ayant subi un préjudice moral ou physique directement lié à une attaque terroriste hors du territoire américain.

L'*ITVERP* est financé par le fonds d'urgence pour les victimes du terrorisme (*Antiterrorism Emergency Reserve*).

Les principales conditions d'éligibilité :

- être victime d'un acte terroriste
Le service de la sécurité intérieure du ministère de la justice est chargé de déterminer si un acte peut être qualifié de terroriste. Les agents en charge du *ITVERP* peuvent saisir le service de la sécurité intérieure afin de déterminer si un acte peut être qualifié de terroriste ;
- l'acte terroriste a eu lieu hors du territoire américain ;
- être citoyen américain ou employé par le gouvernement américain ;
- dépenses directement liées à l'acte terroriste en question.

Les dépenses couvertes par l'*ITVERP* :

- dépenses médicales ;
- dépenses liées au suivi psychologique ;
- dépenses liées à la perte d'un bien, à son coût de réparation ou de remplacement ;
- frais d'enterrement et de funérailles ;
- frais divers : hébergement temporaire, déplacements de la victime ou des membres de sa famille, appels téléphoniques.

Ce qui n'est pas couvert par le programme :

- les frais d'avocats ;
- la perte de revenus ;
- le dédommagement de la douleur ou de la souffrance ;
- le préjudice moral lié à la perte d'un partenaire/époux ou d'un membre de la famille.

Il n'est pas possible d'obtenir le remboursement par l'*ITVERP* lorsque les dépenses ont déjà été remboursées par un autre moyen (assurance maladie, assurance lié à la profession, programme

d'assurance public, assurance militaire ...). Attention: L'assurance vie n'entre pas dans le cadre de cette exception.

6.5 Dispositif pour les victimes de catastrophes naturelles – Type Ouragan Katrina

Dans la majorité des situations de catastrophes naturelles, le gouvernement fédéral intervient pour aider les individus et les familles en matière de logement d'urgence, de suivi notamment psychologique, de financement par la fourniture de prêt à taux 0 ou très bas, et de tout autre programme d'assistance. Le gouvernement fédéral dispose également de programmes d'aide aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux agriculteurs.

La plupart des programmes d'aide aux victimes de catastrophe naturelle sont disponibles à la suite d'une déclaration d'état de catastrophes par le Président à la demande du gouverneur de l'Etat ou des Etats concernés.

L'agence fédérale de gestion des urgences (*Federal Emergency Management Agency, FEMA*) fournit aux populations concernées les informations nécessaires pour bénéficier d'aides par les différents médias et les relais locaux.

Les différents types de programmes d'aide disponibles :

- Programme d'aide aux entreprises (*Business Physical Disaster Loans*) : L'agence des petites et moyennes entreprises (*Small Business Administration, SBA*) – agence indépendante du gouvernement américain ayant pour but d'aider, conseiller, assister et protéger les intérêts des petites entreprises, créée en 1953 – fournit une aide financière aux entreprises ayant subi des dommages à la suite d'une catastrophe.
- Programme d'assistance et de secours d'urgence à la suite de catastrophe (*Disaster Assistance and Emergency Relief Program*) : Des dispositions fiscales spécifiques peuvent aider les contribuables et les entreprises à affronter les conséquences financières résultant d'une catastrophe. Les contribuables peuvent obtenir une aide en déclarant les pertes financières dues à la catastrophe dans leur déclaration d'impôt.
- Programme d'aide juridique (*Disaster Legal Services, DLS*) : Ce programme fournit une assistance juridique aux personnes aux revenus modestes dans l'incapacité d'accéder aux services juridiques appropriés afin de faire valoir leurs droits. Lorsque le Président déclare l'état de catastrophe naturelle, le *FEMA*, en accord avec le département des jeunes avocats du barreau américain (*American Bar Association*), fournit un service de conseil juridique gratuit aux survivants de la catastrophe.

➤ ***L'agence fédérale de gestion des urgences (Federal Emergency Management Agency, FEMA) rattachée au Ministère de l'intérieur (Department of Homeland Security)***

La FEMA est l'acteur clé en matière d'aides aux victimes de catastrophes.

○ La mission

La mission de la FEMA est d'être le premier acteur dans le travail de construction, maintien et amélioration de la capacité des Etats-Unis à se préparer, se protéger, répondre, réagir et réduire les conséquences résultant de différents dangers.

Leur action consiste à réduire les pertes humaines et matérielles et protéger les communautés sur le territoire américain contre tous les dangers dont les catastrophes

naturelles, les actes de terrorisme et toute autre catastrophe résultant de l'action de l'homme.

La FEMA a la responsabilité de coordonner les actions du gouvernement fédéral en matière de gestion des catastrophes. Elle est conçue pour apporter les lignes directrices aux Etats et gouvernements locaux dans la manière de gérer les situations de crise.

○ Son histoire et son évolution

La loi de 1803 votée par le Congrès fut la première initiative visant à assurer la gestion des situations de crise au niveau fédéral. Cette loi fut votée en réaction aux incendies ayant dévasté une ville de l'Etat du New Hampshire. S'est ensuite développée une législation en la matière.

En 1979, la FEMA a été créée par une ordonnance du Président Jimmy Carter fusionnant les différentes responsabilités de gestion de catastrophe au sein d'une seule agence.

La mission du FEMA a été renforcée lorsque l'agence a intégré le ministère de l'intérieur (*Department of Homeland Security*) en 2003.

La réforme Post-Katrina portant sur la gestion de crise de 2006 a créé une « nouvelle FEMA » et ainsi renforcé sa mission. Cette loi a conduit à une réorganisation profonde de l'agence, lui a conféré une nouvelle autorité afin de pallier aux difficultés révélées lors de l'ouragan Katrina en août 2005. Il a notamment été question de renforcer la mission préventive de la FEMA.

○ Les actions

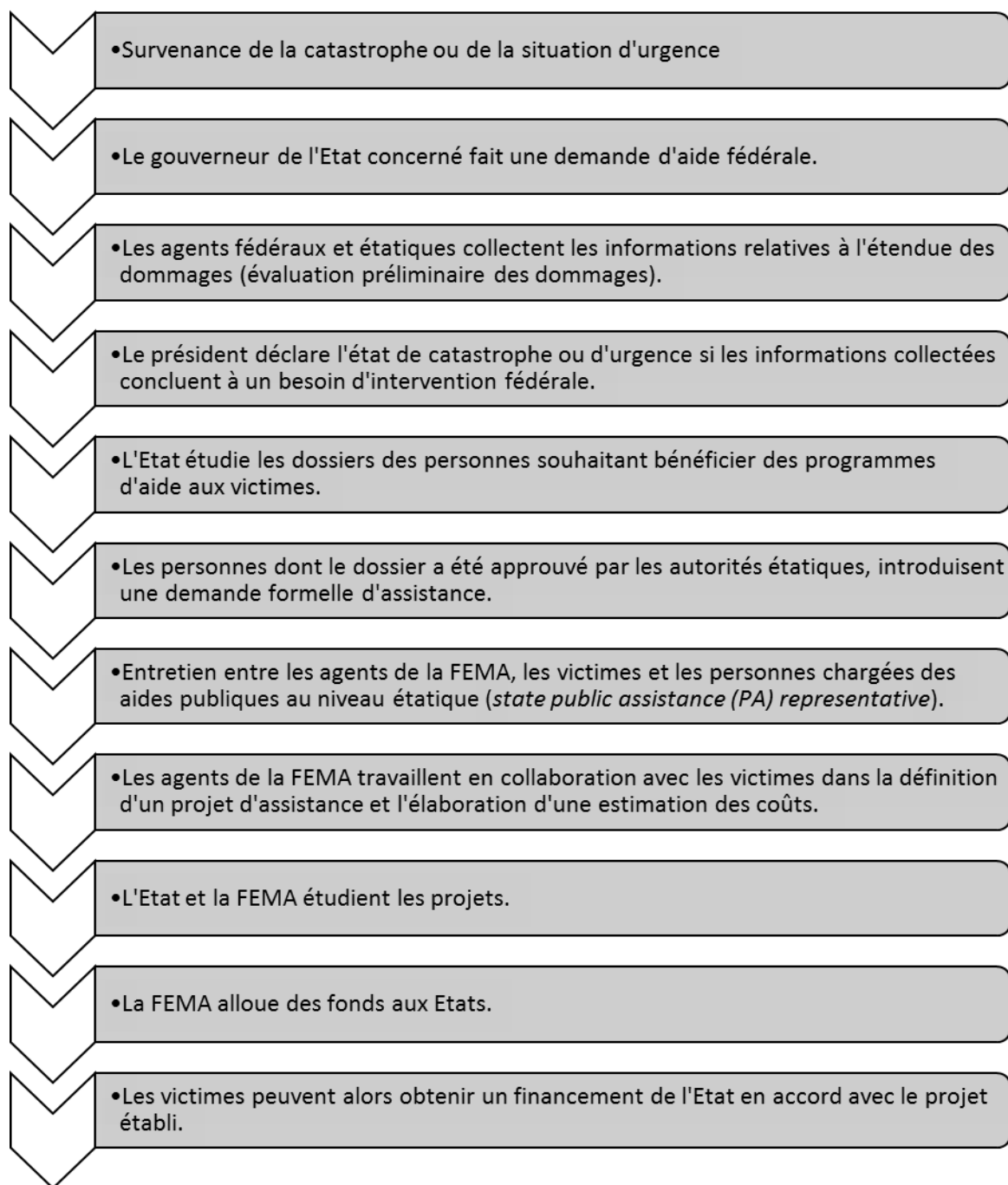
Afin de servir les victimes de catastrophes et les communautés plus rapidement et plus efficacement, la FEMA puise dans son expérience et les leçons apprises sur le terrain.

Les services aux victimes : La FEMA fournit une information rapide, précise et constante sur les services d'assistance auxquels les victimes peuvent accéder. L'agence est également compétente pour aider les victimes se trouvant dans une situation particulière ou ne parlant pas anglais.

Mission préventive: La FEMA travaille étroitement avec le gouvernement fédéral, tribal, étatique et local, les volontaires, les partenaires privés et le public afin d'assurer que le pays soit sûr et prêt à répondre et à réagir face à des attaques terroristes, des catastrophes majeures ou tout autre situation d'urgence.

L'information du public : La FEMA coordonne l'ensemble des messages d'alerte avant, pendant et après la catastrophe.

➤ **SCHEMA SIMPLIFIE DU PROCESSUS D'ASSISTANCE AUX VICTIMES**



➤ **Focus sur un programme d'aide aux victimes : L'aide aux victimes sans-emploi en conséquence de la catastrophe survenue (*Disaster Unemployment Assistance, DUA*)**

La loi Robert T. Stafford portant sur la réaction face aux catastrophes et l'aide d'urgence de 1974 (*The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1974*) autorise le Président à fournir des indemnités chômage aux individus ayant perdu leur emploi à la suite d'une catastrophe majeure. Le ministère du travail (*U.S. Department of Labor*) est chargé de la gestion de ce programme en collaboration avec la FEMA. Il alloue des fonds aux Etats qui sont ensuite en charge de la distribution de ceux-ci aux victimes.

Le *DUA* bénéficie aux victimes ayant perdu leur emploi à la suite de la catastrophe et ne bénéficiant pas de l'assurance chômage traditionnelle.

Eligibilité : Ce programme est ouvert à toutes les victimes qui vivaient, travaillaient ou devaient travailler sur le lieu où est survenue la catastrophe et, en raison de celle-ci,

- N'ont plus d'emploi
- Ne peuvent plus accéder à leur lieu de travail
- Ne peuvent plus travailler du fait des dommages matériels survenus sur leur lieu de travail
- Ne peuvent plus travailler du fait des dommages corporels dont ils ont été victimes

Les indemnités : Les indemnités ne peuvent être perçues que pendant une période déterminée (*Disaster Assistance Period, DAP*). Cette période commence le premier jour suivant la catastrophe et s'étend sur une durée maximale de 26 semaines à compter de la déclaration de l'état de catastrophe par le Président.

Procédure : L'Etat concerné par la catastrophe publie une annonce informant la population de la mise en place du programme d'indemnité chômage. Les victimes doivent alors contacter leur agence locale d'assurance chômage pour bénéficier du programme.

Les individus ayant déménagé ou ayant été évacués vers un autre Etat doivent contacter leur Etat d'origine ou peuvent remplir une demande auprès de l'agence locale d'assurance chômage de leur nouvel Etat de résidence.

6.6 Plusieurs exemples d'initiatives prises pour aider les victimes et faciliter leur résilience

➤ ***L'ONG Voices of sept11***

Crée par Mary FETCHET, mère d'une victime, l'organisation non gouvernementale Voices of Sept 11 se consacre aux besoins sur le long terme des survivants de la tragédie du 11 septembre et des familles de victimes. Cette association a été au cœur de la construction du mémorial du 11 septembre (*9/11 Living Memorial*).

Voices travaille également pour l'adoption de réformes publiques ayant pour but d'améliorer la réponse aux situations de crise. Elle est un défenseur apolitique des politiques publiques qui permettront de rendre les Etats-Unis plus sûrs. Voices encourage l'adoption de plans de réponse aux situations de crise sur le long terme. Elle met également en avant l'importance d'appliquer les leçons apprises à la suite de chaque tragédie.

Quelles sont leurs actions ?

- Les actions envers les survivants du 11 septembre : Voices travaille avec les survivants pour enregistrer leur témoignage dans le cadre du projet du Mémorial du 11 septembre, fournit des informations en matière de services dont peuvent bénéficier les survivants notamment le programme de santé du World Trade Center (*World Trade Center Health Program*).
- Les actions envers les services de secours du 11 septembre : Voices enregistre également leur témoignage et les aides dans les démarches administratives afin de bénéficier des aides de l'Etat dont le programme de santé du World Trade Center (*World Trade Center Health Program*).

- Les actions envers les services d'urgence (*Emergency managers*) : Voices forme ceux chargés d'assurer la sécurité au sein de leur communauté afin de les préparer à répondre à des événements tragiques. Cette formation est basée sur des années d'expérience auprès des familles de victimes et de survivants du 11 septembre.
- Les actions envers les communautés en crise : Un programme a été lancé en 2014 incluant notamment un kit d'informations relatives aux leçons tirées de cette expérience et des recherches qui ont suivi.

➤ **L'ONG Tuesday Children⁴²**

Tuesday's Children a été fondé afin d'aider les enfants ayant perdu un parent dans les attaques du 11 septembre. Depuis, l'organisation a étendu son action aux familles ayant été victimes d'une catastrophe, telle que la fusillade de 2012 à l'école primaire Sandy Hook à Newtown, Connecticut.

Tuesday's Children a également pour mission d'établir une approche méthodique de réponse aux situations de crise sur le long terme afin d'aider les communautés faisant face à ces tragédies. Ils soutiennent qu'il est nécessaire d'avoir une réponse et une implication sur le long terme auprès des victimes et de leur famille. Leur approche compile une collaboration avec les communautés, une action en fonction des besoins face à chaque situation, une action fondée sur une analyse de la situation et une collection d'information, et une collaboration avec des partenaires choisis avec précaution.

Tuesday's Children assiste les associations, les entreprises et les agences publiques ayant pour mission d'assurer une réponse durable aux communautés touchées par des catastrophes.

Les différents programmes mis en place

- Programme de soutien à la jeunesse
 - Le projet *Common Bound* : Ce projet a pour mission d'unir les adolescents du monde entier partageant une histoire commune, la perte d'un membre de leur famille du fait d'actes de terrorisme, de violence extrémistes ou d'actes de guerre.
 - Le programme de parrainage (*Youth mentoring program*) : Il s'agit d'un programme de parrainage local conçu pour encourager les relations entre des mentors et des enfants âgés de 7 à 18 ans. Les mentors sont choisis au sein d'entreprise, d'organisations civiques ou des médias locaux. Ceux-ci doivent s'engager à rencontrer les enfants deux fois par mois pour une durée d'un an.
- Programme de santé et bien-être (*Health and wellness Programs and Counseling*) : Tuesday's Children offre des services de conseils et de suivi psychologique.

➤ **La Fondation "New York Says Thank You"**

Site internet : <http://newyorksaysthankeyou.org/>

La fondation *New York Says thank you* est une association concentrée sur la recherche de solution innovantes afin d'aider les victimes de catastrophes notamment à travers l'éducation et l'art.

Exemples des différents programmes :

- Le 9/11 Anniversary "Barn Raising" programme : Il s'agit d'un projet à travers lequel l'association assure la reconstruction des victimes du 11 septembre et d'autres catastrophes en favorisant la reconstruction et le renforcement des communautés. Sont mis en place des projets bénévoles au sein des communautés.

⁴² Site internet : <http://www.tuesdayschildren.org/>

- Le fonds d'aide aux victimes de l'ouragan Sandy (Hurricane Sandy First Responder Rebuilding Fund): La Fondation *New York Says Thank you* a aidé à reconstruire 130 logements dans la région de New York à la suite de l'ouragan Sandy.

➤ ***Center for Stress, Trauma and Resilience (New-York)***⁴³

Ce centre pour Stress, Trauma et Résilience (*Center for Stress, Trauma and Resilience*) est intégré au sein de la faculté de Médecine de l'Université de New York – département de la pédiatrie. Son objectif est de venir en aide aux enfants qui ont vécu un événement traumatisant.

Pour cela, les activités de ce centre combinent les travaux de chercheurs, de cliniciens et de professionnels éducatifs qui cherchent à produire des traitements pouvant avoir des impacts sur le long terme. Le centre coordonne ses activités avec d'autres départements de l'Université de New-York (ex : psychiatrie).

Ils ont actuellement de nombreux programmes de recherches sur la question du trauma chez les enfants, parfois en partenariat avec d'autres structures: Trauma Systems Therapy Training Institute, Center for Child Welfare Practice Innovation, Studies of Traumatic Stress Neurodevelopment in the Emotional Brain Institute, etc.

Les recherches de ce centre sont notamment axées sur les *Trauma Systems Therapy* (« Thérapie des systèmes traumatiques »). Cette thérapie consiste à s'intéresser à la fois aux besoins émotionnels de l'enfant ainsi qu'à l'environnement social dans lequel il évolue.

Ce centre publie régulièrement de nombreuses études de ses chercheurs. ⁴⁴

➤ ***Center for the Study of Trauma and Resilience***

<http://columbiapsychiatry.org/researchclinics/center-trauma-resilience>

Localisation : New-York

Ce centre est intégré au sein de l'*Anxiety Disorders Clinic* (« Clinique des problèmes anxieux ») du centre médical de la *Columbia University*. Son objectif est de venir en aide à ceux qui ont été affectés par un événement traumatique ou le deuil d'un proche.

Dans ce centre, des cliniciens, chercheurs et scientifiques ont pour mission de :

- 1) Mener des études cliniques pour renforcer les effets des traitements innovants pour les individus qui ont souffert de stress post-traumatique.
- 2) Faire progresser les études sur le comportement des individus et des groupes face à des événements traumatiques comme les catastrophes, le terrorisme, la guerre, etc.

⁴³ <http://www.med.nyu.edu/child-adolescent-psychiatry/research/center-stress-trauma-and-resilience>. Localisation et contact: New York, USA TST@nyumc.org

⁴⁴ Exemples :

- Brown, R. C., Nugent, N. R., Hawn, S. E., Koenen, K. C., Miller, A., Amstadter, A. B., Saxe, G. N. (2016). Predicting the Transition from Acute Stress Disorder to Posttraumatic Stress Disorder in Children with Severe Injuries. *Journal of Pediatric Health Care*.
- Brown, A.D., McCauley, K., Navalta, C.P., & Saxe, G.N. (2013). Trauma Systems Therapy for children in residential care: Improving Emotion Regulation and the Social Environment of Traumatized Children and Youth in Congregate Care. *Journal of Family Violence*, 28, 693-703.
- Ellis, B. H., Fogler, J., Hansen, S., Forbes, P., Navalta, C. P., & Saxe, G. (2012). Trauma Systems Therapy: 15-Month outcomes and the importance of effecting environmental change. *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy*, 4(6), 624-630.

- 3) Promouvoir des recherches innovantes sur la résilience et sur les fondements psychologiques des troubles liés au trauma.
- 4) Développer des soins liés au trauma accessibles aux familles moins aisées

Ils se basent sur un certain nombre de thérapies, notamment la *Prolonged Exposure Therapy* (« Thérapie d'Exposition »), ainsi que divers médicaments, comme les *selective serotonin reuptake inhibitors* (« Inhibiteur sélectif de la recapture de la sérotonine »). Récemment, le centre a reconnu l'efficacité d'une nouvelle thérapie, l' *interpersonal treatment* (« Psychothérapie interpersonnelle »).

7 L'AUTORITE NORVEGIENNE D'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS (THE NORWEGIAN CRIMINAL INJURIES COMPENSATION AUTHORITY)

La mission a organisé une conférence téléphonique avec l'autorité norvégienne d'indemnisation des victimes d'infractions pénales afin de connaître les dispositions prises par cet organisme notamment à la suite de l'attentat de masse du 22 juillet 2011.

L'Office norvégien pour l'indemnisation des victimes d'actes criminels (NCICA) est installé à Vardø dans le Nord de la Norvège. Il dispose d'un réseau de 14 bureaux régionaux du Service pour les Victimes du Crime (RSVC) dans toute la Norvège.

Le NCICA est une organisation du ministère de la Justice et de la Sécurité publique. Le réseau des bureaux locaux, service des victimes d'actes criminels, est un service public destiné aux personnes qui ont été victimes de violence ou d'autres activités criminelles. Les membres de la famille des victimes et d'autres personnes qui ont été touchées par la des faits de délinquance sont également libres de contacter les bureaux.

Le réseau des bureaux locaux a quatre missions :

- Soutien, conseils et conseils ;
- Aide à obtenir une indemnisation ;
- Informations sur les droits ;
- Soutien aux témoins avant, pendant et après les procédures judiciaires.

L'autorité remplit un autre rôle qui est d'apporter une indemnisation aux victimes sous certaines conditions :

- Il doit être clairement démontré qu'un acte criminel violent a été commis ;
- L'acte criminel doit être signalé à la police ;
- L'acte criminel doit avoir eu lieu en Norvège.

Une indemnisation peut également être accordée si l'affaire pénale a été close en raison d'un manque de preuves. L'indemnisation peut comprendre les éléments suivants :

- Perte de revenu ;
- Frais médicaux ;
- Dommage aux vêtements et autres articles personnels portés au moment de l'incident ;
- Compensation pour les blessures médicales de longue durée ;
- Compensation pour dommages non économiques (douleur et souffrance) ;

■ Compensation pour perte de prestation sociale.

L'indemnisation de l'État est subsidiaire à tous les autres modes de rémunération. Les décisions de l'Autorité norvégienne en matière d'indemnisation des victimes d'actes criminels peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions violentes.

Les montants des indemnisations ont varié au fil des années (d'un montant maximal fixé par le parlement à une clé de répartition basée sur une prestation d'assurance nationale de base qui atteint aujourd'hui un montant maximal de 5 404 080 NOK, soit environ 610 440€

Année	Demandes d'indemnisation enregistrées	Montant des indemnisations versées
2004	2660	74 900 000 (NOK) ⁴⁵
2005	2682	NOK 102 746 004
2006	2598	NOK 136 680 040
2007	2893	NOK 148 000 000
2008	3104	NOK 166 251 767
2009	3300	NOK 174 373 843
2010	3845	NOK 197 000 000
2011	5026	NOK 219 000 000
2012	4907	NOK 297 000 000
2013	5014	NOK 530 794 300
2014	4101	NOK 413 471 400
2015	4022	NOK 382 528 059

Source : NCICA

Le nombre de faits criminels signalés à la police en 2014 et pouvant donner droit à une indemnisation de l'État aux victimes était d'environ 32 000. L'indemnisation par l'Etat s'opère donc pour environ 12 % des victimes.

L'autorité dispose de voies de recours, en intentant des poursuites contre l'auteur des faits, lorsque l'affaire a abouti à une condamnation ou que la culpabilité a été établie d'une autre manière. Si le demandeur a été complice de la situation qui a causé votre blessure, l'indemnité peut être réduite ou le droit à réparation peut être entièrement caduc.

L'Agence nationale norvégienne de recouvrement (NCA) aide à récupérer le dédommagement auprès de l'auteur. Les auteurs doivent à l'État 960 M. NOK (soit environ 105 M€) parmi lesquels environ 310 millions correspondent aux attentats du 22 juillet 2011. La NCA a recueilli 62,9 millions NOK auprès des auteurs en 2015, soit environ 6,7% des montants dus.

Les attentats du 22 juillet 2011⁴⁶ ont soulevé des questions nouvelles pour l'Autorité. En effet, beaucoup de personnes souffraient de des blessures psychologiques. Le gouvernement a

⁴⁵ Une couronne norvégienne (NOK) équivaut approximativement à 0,11€.

⁴⁶ Attaque terroriste à Oslo et Utøya le 22 juillet 2011 ayant conduit à 77 personnes tuées et 260 victimes de blessures physiques.

immédiatement déclaré qu'ils allaient payer des funérailles et des rassemblements commémoratifs jusqu'à 100 000 NOK (environ 11 000 €).

L'autorité (NCICA) a été désignée comme seule responsable des demandes d'indemnisation. Il y avait une volonté politique de changer la loi pour l'indemnisation des victimes de crimes violents. Les changements ont été adoptés au Parlement en 2012 et entrent en vigueur le 1er janvier 2011. En accord avec les avocats coordonnateurs, quatorze cas-pilotes⁴⁷ ont été choisis pour être utilisés comme norme pour déterminer les indemnisations de l'ensemble des demandes. Au total, les montant versés s'élèvent à 422 millions NOK, alloués à 1091 personnes, 234 ayant vu leurs demandes d'indemnisation rejetées.

Les enseignements tirés de ce processus ont montré que la centralisation était un moyen très efficace de traiter les demandes d'indemnisation après le 22 juillet. La volonté de NCICA d'accorder une avance sur les demandes d'indemnisation a permis à de nombreuses victimes de faire face à la situation. L'information aux victimes concernant l'indemnisation aurait pu être de meilleure qualité.

8 LES FONDS D'INDEMNISATION (ALLEMAGNE, BELGIQUE, ESPAGNE, ISRAËL, ITALIE, PAYS-BAS, ROYAUME-UNI, RUSSIE, TURQUIE)⁴⁸

Avec des éléments d'information sur la Croatie et la Pologne

En matière de terrorisme, tous les pays de cette étude connaissent un régime d'indemnisation public faisant appel à la solidarité nationale. Cependant, les régimes juridiques de ces systèmes de garantie collective sont très différents entre eux, qu'il s'agisse, des autorités investies de la mission de liquider les dommages, des règles de procédure ou encore des principes d'évaluation des dommages. Si les différences entre les systèmes sont bien réelles, on peut constater toutefois que le principe de réparation intégrale des préjudices est quasi inexistant dans les pays européens (et ce en raison du développement des barèmes et plafonds d'indemnisation ou de la limitation des chefs de préjudices indemnisables).

En outre, l'indemnisation des victimes du terrorisme passe aussi, dans la plupart des pays, par le développement de régimes d'assurances performants, complémentaires aux régimes des Fonds de garantie. Dans certains pays, l'indemnisation de certains préjudices est du seul ressort de l'assurance (en particulier s'agissant du préjudice matériel). La clé de répartition entre les régimes d'assurance et les régimes de garantie faisant appel à la solidarité nationale dépend alors très étroitement des politiques indemnitaires retenues par chacun des pays. On notera qu'une majorité de pays se sont dotés de mécanismes permettant au fonds de garantie de ne pas intervenir immédiatement ou d'exercer une action subrogatoire (en vertu du principe de subsidiarité). Par ailleurs, les politiques indemnitaires adoptées en ce qui concerne le champ d'application géographique de la solidarité nationale sont encore très variables, certains pays excluant toute prise en charge des attentats survenus à l'étranger.

⁴⁷ Les 14 cas pilotes correspondent à une situation déterminée mettant en relation le degré de parenté et le lieu de survenance selon une gradation déterminée par accord entre l'autorité et les avocats des victimes.

⁴⁸ Cette synthèse a été réalisée sur la base des contributions des magistrats de liaison, des informations communiquées par les services économiques des ambassades et grâce à la précieuse collaboration des membres du Réseau de coopération législative de l'UE.

Le choix des sources de financement des mécanismes d'indemnisation et/ou de réassurance s'avère alors crucial dans l'ensemble des pays, afin de permettre aux systèmes d'indemnisation de faire face à un attentat d'envergure majeure. On constate le plus souvent une intervention étatique forte en matière de réassurance des dommages et de financement des systèmes de solidarité.

On analysera en introduction les différents systèmes de solidarité, les mécanismes assurantiels, les sources de financement, et le champ d'application des régimes de solidarité nationale.

8.1 Introduction

➤ *Vue générale des systèmes de solidarité*

- Les pays connaissant un système général de solidarité non spécifique aux infractions terroristes (Allemagne, Belgique, Espagne, Israël, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni)

Certains pays connaissent un système de solidarité nationale assez général, qui inclut parmi le grand nombre de victimes bénéficiaires, les victimes du terrorisme. C'est le cas de **l'Allemagne**, qui avec la loi de 1976 a créé une solidarité nationale pour les victimes - dont les victimes du terrorisme -, des **Pays-Bas, de la Belgique, de la Pologne, de l'Espagne et du Royaume-Uni**, qui connaissent un système de garantie collective de toutes les victimes d'infractions violentes (dont bien évidemment celles du terrorisme).

Parmi ces pays, **la Belgique, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et l'Espagne** ne disposent pas d'autre système de solidarité nationale, tandis que **l'Allemagne** connaît aussi un autre système de solidarité nationale spécifique aux victimes du terrorisme, avec la loi de 2002 qui crée une aide d'urgence. Ainsi, **en Belgique, aux Pays-Bas, en Pologne, au Royaume-Uni et en Espagne**, les victimes du terrorisme sont placées sur un pied d'égalité avec les autres victimes d'infractions violentes, en bénéficiant du même système de solidarité, tandis qu'en **Allemagne**, elles disposent de la possibilité de s'adresser au système d'aide d'urgence qui leur est spécifiquement consacré.

En Israël, les dommages corporels sont indemnisés par un système généreux de sécurité sociale applicable à *toutes les victimes*, et notamment celles du terrorisme. Il existe toutefois, s'agissant des dommages matériels, un fonds d'indemnisation spécifique aux seules victimes du terrorisme.

➤ *Description sommaire des systèmes*

En Allemagne, il s'agit du régime général d'indemnisation des victimes d'infractions pénales : loi de solidarité nationale de 1976

La loi de 1976 « Opferentschädigungsgesetz OEG » organise l'indemnisation des victimes d'infractions pénales de droit commun indépendamment de tout procès devant la juridiction répressive. Les victimes du terrorisme peuvent aussi adresser une demande d'indemnisation sur le fondement de cette loi OEG. Ce sont les services de l'aide sociale des Länder qui statuent sur les demandes d'indemnisation (recours possible devant les juridictions spécialisées en matière sociale).

Au sein des Länder, il existe aussi des « fondations d'aide aux victimes », gérant des « fonds régionaux d'aide aux victimes », alimentés notamment par le produit des amendes pénales, qui financent des « bureaux d'aide aux victimes », lesquels peuvent accorder aux victimes des aides financières distinctes de leur indemnisation.

En Belgique, la loi du 1^{er} août 1985 institue une aide d'Etat aux victimes d'infractions violentes. C'est une commission administrative, la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes de violence - il s'agit en réalité d'une juridiction administrative -, qui statue sur les demandes de dédommagement des victimes et peut accorder une aide financière. Le Fonds spécial d'aide aux victimes constitue la réserve financière pour indemniser les victimes.

Aux Pays-Bas, le système unique de garantie collective des victimes d'infractions violentes est applicable à toutes les victimes d'infraction – y compris de terrorisme – depuis 1976. Il s'agit du Fonds de compensation des infractions violentes (*Schadefonds Geweldsmisdrijven*), qui est une division autonome du ministère de la sécurité et de la justice. Nonobstant l'existence déjà ancienne du *Schadefonds* et son fonctionnement rôdé, celui-ci n'est pas spécifiquement adapté à l'indemnisation des préjudices extraordinaires susceptibles d'être causés par une attaque terroriste sur le territoire néerlandais.

En Israël, l'indemnisation du dommage corporel dépend largement du secteur public, en particulier de la sécurité sociale. Les demandes d'indemnisation sont rarement couvertes par l'assurance et doivent être déposées directement devant la sécurité sociale.

Au Royaume-Uni, il s'agit du système de prise en charge des victimes CICS, (Criminal Injuries Compensation Scheme) qui indemnise les victimes d'infractions commises avec violence - dont le terrorisme - sur le territoire d'Angleterre, du pays-de Galles et d'Ecosse. Il est géré par la CICA (Criminal compensation Authority) qui est une agence exécutive du Ministère de la justice.

Ce système connaît une déclinaison, le VOTCS (Victims of overseas Terrorism Compensation Scheme), lorsqu'il s'agit d'indemniser les victimes d'actes terroristes commis à l'étranger (pour les ressortissants de l'UE au RU depuis au moins 3 ans avant la date des faits).

En Espagne, il s'agit du système de prise en charge des **victimes de violence et du terrorisme** géré par le Ministère de l'intérieur.

La loi 29/2011 du 22 décembre 2011 sur la reconnaissance et la protection intégrale des victimes du terrorisme a harmonisé les critères d'éligibilité et les montants versés au titre des indemnisations aux victimes du terrorisme qui étaient auparavant traitées dans diverses lois.

- Les pays connaissant plusieurs systèmes spécifiques de solidarité

On peut donner l'exemple de **l'Italie**, où il existe plusieurs lois de solidarité nationale qui traitent de l'indemnisation des victimes dans des situations particulières de terrorisme, d'extorsion ou de criminalité organisée.

A défaut de dispositions spécifiques, ce sont les règles générales du droit de l'indemnisation qui s'appliquent.

On rappellera qu'en **Allemagne**, il existe, outre un régime général de solidarité nationale, un régime spécifique applicable aux victimes du terrorisme, qui date de 2002.

- Les pays connaissant un système de garantie collective uniquement en matière de terrorisme (Turquie, Russie, Israël)

En Russie et en Turquie il n'existe pas de système de garantie collective des victimes d'infractions autres que terroristes.

En Israël, il existe un système de garantie collective spécifique aux victimes du terrorisme, lequel ne concerne que les dommages matériels.

En Russie, le régime spécifique faisant appel à la solidarité nationale existe depuis 1998. Depuis une loi de 2006, la prise en charge des victimes par l'Etat dépasse le cadre indemnitaire et concerne également des mesures de réadaptation sociale. Au plan fédéral le fonds de réserve est géré par le ministère des situations d'urgence. Au plan fédéré, ce sont les exécutifs des sujets de la fédération qui attribuent les fonds.

En Turquie, en vertu d'une loi de 2004, l'indemnisation des victimes du terrorisme est établie par des commissions administratives établies dans 81 provinces.

On ajoutera qu'en **Turquie**, un projet de loi visant à la mise en place d'un système de protection et d'indemnisation des victimes d'infractions de droit commun est toutefois en préparation.

En Israël, il existe un fonds d'indemnisation spécifique aux dommages matériels géré par la Tax Authority, qui est un fonds de garantie.

La Croatie connaît un système spécifique d'indemnisation des victimes du terrorisme faisant appel à la solidarité nationale (loi n° 117/2003), qui peut être mis en œuvre indépendamment de toute procédure pénale.

➤ **Sources de financements**

○ Solidarité nationale

Dans le cadre des régimes d'indemnisation faisant appel à la solidarité nationale, les financements principaux sont constitués le plus souvent par des dotations budgétaires *ad hoc* de la part des Etats. Cependant, la pérennité financière des systèmes d'indemnisation passe également par la possibilité de développer les actions récursoires au bénéfice des Fonds et de renforcer le principe de subsidiarité de l'intervention des Fonds.

○ Sources étatiques

En Allemagne, Les sommes provisionnées depuis 2008 au titre du dispositif d'aide d'urgence se chiffrent à un million d'Euros par an. En cas d'attentat d'envergure majeure, seule une délégation supplémentaire de crédits est envisageable.

De même en **Italie**, le régime de l'indemnisation faisant appel à la solidarité nationale est financé sur le budget de l'Etat. (700 M d'euros en 2015) et aux **Pays-Bas**, le Schadefonds est financé par le ministère de la justice et par des fonds publics (autorité administrative indépendante Zelfstandingbestuursorgaan). Le plafonnement des indemnisations du Schadefonds rend peu probable la mise à mal de l'équilibre du système, susceptible d'être exceptionnellement ré-abondé pour faire face à un événement exceptionnel. **En Espagne**, les indemnisations sont financées au travers des dotations au budget de l'Etat. Le Ministère de l'Intérieur finance le dispositif et a déjà versé environ 790 M€ au titre de l'indemnisation des victimes du terrorisme. **Au Royaume-Uni**, le CICS et le VOTS sont financés par le gouvernement grâce à une fiscalité générale en utilisant les budgets annuels prévus par le ministère de la justice. Le budget de la CICA pour l'année 2015 est de 146 millions de livres. Il n'existe pas de processus qui permettrait de réunir des fonds supplémentaires de la part du public dans l'hypothèse d'un attentat majeur.

En Belgique, le Fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels est alimenté par les versements des personnes condamnées à une peine correctionnelle ou criminelle. Le juge condamne à l'obligation de verser une somme de 25 euros à titre de contribution au Fonds. Ce montant est majoré des décimes additionnels sur les amendes pénales. Cela signifie que le montant est multiplié par un coefficient déterminé qui se monte actuellement à 6. Aucune spécificité n'est prévue en cas d'attentat d'envergure majeure. **En Israël**, le système de solidarité nationale est représenté par les actions de la sécurité sociale, en matière d'indemnisation des dommages corporels, et par l'intervention d'un fonds de garantie (Tax Authority), lequel est financé par des taxes prélevées sur les transactions immobilières. **En Pologne**, il existe un système de solidarité financé par des fonds du Trésor public. **En Croatie**, la solidarité nationale pour les victimes du terrorisme est issue du budget de l'Etat.

○ Actions subrogatoires et mécanismes de subsidiarité

En Allemagne, dans le cadre du dispositif propre à l'indemnisation des victimes du terrorisme, l'Etat est par ailleurs subrogé dans les droits des victimes à hauteur de l'indemnisation versée. En outre, Les sommes éventuellement versées par une assurance privée, ou celles obtenues sur un

autre fondement légal, notamment la loi sur l'indemnisation des victimes de 1976, doivent être prises en compte lors de la fixation du montant de l'indemnisation – et inversement.

Aux Pays-Bas, l'Etat est subrogé dans les droits de la victime, que ce soit vis à vis de l'auteur ou de tout tiers, ce qui inclut l'assureur de l'auteur des faits. En outre, la victime à laquelle une indemnisation a été versée *soit par* l'auteur, *soit par* l'assureur de ce dernier, est dans l'obligation de le déclarer au *Schadefonds*.

Au Royaume-Uni il n'existe pas de moyen pour la CICA de récupérer les sommes versées de la part des compagnies d'assurance ou des entreprises.

Cependant, le CICS et le VOTS obligent les demandeurs à notifier à la CICA toute indemnisation annexe dont ils peuvent bénéficier, y compris une action civile indépendante. La CICA se réserve le droit de différer l'examen d'une demande dans l'attente de la résolution de l'action qui permettrait à la victime d'obtenir d'autres sources d'indemnisation. La CICA peut aussi exercer une action récursoire auprès de la victime si cette dernière a reçu une compensation après avoir été indemnisée de la part du CICS ou VOTCS.

En Italie, les sommes déjà perçues par la victime dans le cadre d'un procès civil ou pénal seront déduites du montant des indemnités au titre de la solidarité nationale.

En Russie, aucun recours subrogatoire ne semble actuellement prévu par les textes au bénéfice des autorités publiques.

Cependant, en vertu de la législation, dans le cadre du régime de solidarité, l'indemnisation peut être demandée dans le cadre d'une procédure de droit commun, à ceux qui ont occasionné le préjudice, les terroristes eux-mêmes ou encore leur famille.

La loi de 2006 a en effet institué des dispositions visant à mettre en jeu la responsabilité civile des membres de la famille et des proches des individus ayant commis les actes terroristes, en créant la possibilité d'engager leur responsabilité civile pour la réparation des dommages moraux et matériels engendrés par les actes terroristes, s'il existe des raisons de penser que les fonds, valeurs ou biens acquis par eux proviennent d'une activité terroriste, ou s'ils s'avèrent être les revenus d'un tel bien.

En Espagne, les dommages matériels ne sont couverts par le régime général d'indemnisation que dans la mesure où ils ne sont pas remboursés par d'autres sources. En outre, la solidarité nationale ne joue, s'agissant des dommages matériels, que pour certains d'entre eux.

En Belgique, la loi de 1985 institue un principe de subsidiarité en vertu duquel, l'indemnisation par le Fonds spécial ne peut être effective que si la réparation ne peut être réalisée de façon suffisante par un régime de sécurité sociale ou par une assurance privée. En outre, l'Etat peut obtenir le remboursement des sommes versées par le Fonds à la victime dans l'hypothèse où celle-ci aurait perçu une indemnité subsidiaire dans le cadre d'une autre procédure.

○ Mobilisation de la société civile

Aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, on assiste à une véritable implication de la société civile, par le biais des associations caritatives, dans les actions de prise en charge des victimes et diverses missions de soutien.

Aux Pays-Bas, Slachtofferhulp Nederland (mission de soutien aux victimes) est financé par le Ministère de la sécurité et de la Justice et le Fonds Slachtofferhulp. Le Fonds Slachtofferhulp est lui-même financé par des entreprises, des donateurs privés, la loterie Vrienden Loterij, et l'automobile club néerlandais.

Au Royaume-Uni, Victim's support est une association caritative nationale qui offre soutien aux victimes depuis 1979. Le nombre d'associations caritatives est très significatif. La levée de fonds par ces organismes est une activité très courante.

○ Complémentarité fonds étatiques et fonds régionaux

En Allemagne, dans le cadre de la loi OEG (solidarité nationale pour toutes les victimes) l'indemnisation des victimes est financée à hauteur de 40% par l'Etat fédéral et de 60% par le Land dans lequel l'infraction a eu lieu.

En Russie, il est en réalité recouru à différents fonds de réserve, qui n'étaient initialement destinés qu'aux victimes de catastrophes, et dont l'emploi a été étendu en 2008 aux victimes de terrorisme. Le régime de l'indemnisation des victimes d'attentats se trouve ainsi rattaché à celui des victimes de catastrophes. Ces fonds de réserve relèvent du budget général de l'entité à laquelle ils sont rattachés.

Les entités fédérées assument la responsabilité financière première sur leurs fonds de réserve propres ; à titre subsidiaire, les entités fédérées qui ne disposent pas de financements suffisants doivent solliciter, dans les trois mois de la commission de l'acte terroriste, le gouvernement pour attribution de fonds fédéraux. Des financements issus de la réserve du gouvernement fédéral sont alors débloqués, sur la base d'une décision ad hoc du gouvernement ; le gouvernement alloue des sommes aux entités fédérées sur la base des demandes motivées produites par celles-ci et indique leur répartition. Cependant, il semble que des fonds fédéraux puissent toujours être attribués en sus des fonds locaux. A titre indicatif, selon les chiffres de la Cour des comptes russes, en 2012 la dotation totale des fonds de réserve des entités fédérées atteignait 12 milliards de roubles, le fonds fédéral représentant quant à lui 16 milliards de roubles. (1 euro = 80 roubles).

➤ **conditions de ressources et nationalité**

En Allemagne, en Croatie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Israël, en Turquie et en Italie, le bénéfice de la solidarité nationale est accordé à toutes les victimes du terrorisme, sans que soient prises en compte les conditions de ressources des victimes.

En Belgique, dans le cadre de l'examen d'une demande d'aide, la commission pour l'aide financière aux victimes peut prendre en compte la situation financière et sociale du requérant.

○ Prise en charge des attentats nationaux et extranationaux

En Allemagne, la solidarité nationale s'applique non seulement aux attentats commis en Allemagne, quelle que soit la nationalité de la victime, mais aussi aux attentats commis à l'étranger, lorsque les victimes sont des ressortissants allemands ou des ressortissants étrangers ayant une autorisation de séjour en Allemagne.

Au Royaume-Uni, le champ d'application de la législation est similaire : la solidarité nationale s'applique aux victimes d'attentats commis sur le territoire national sans condition de nationalité, et s'agissant des attentats commis à l'étranger, aux victimes de nationalité britannique ou d'un pays de l'UE et Suisse, à condition qu'elles rapportent la preuve d'une situation de résidence au Royaume-Uni depuis au moins 3 ans (d'autres facteurs comme la fréquence et la longueur des séjours au Royaume-Uni, les objectifs de la présence, les liens familiaux au Royaume-Uni, peuvent être pris en compte).

En Turquie, la loi vise ainsi à organiser le règlement des dommages subis par des personnes physiques ou morales, sans condition de nationalité.

En Italie, le champ d'application de la solidarité nationale reste très large pour les attentats commis sur le territoire national, mais plus restreint, s'agissant des attentats commis à l'étranger.

Dans ce pays, peuvent prétendre à l'indemnisation les citoyens italiens, étrangers, apatrides morts ou blessés à cause d'actes terroristes commis sur le territoire italien depuis 1961 et les citoyens italiens résidant en Italie et décédés ou blessés à cause d'actes terroristes sur le territoire extra-national depuis 2003.

En Israël, les conditions sont proches de celles du système italien. S'agissant des attentats commis sur le territoire israélien, peuvent solliciter une demande d'indemnisation les personnes israéliennes, résidant en Israël ou entrées sur le territoire de façon légale (travailleur étranger, touriste). En cas d'attentat commis à l'étranger, ne peuvent être indemnisées que les personnes de nationalité israélienne qui y résident depuis moins d'un an (ou plus d'un an en cas de contrat de travail avec un employeur israélien). L'indemnisation reste subsidiaire par rapport à celle susceptible d'être versée par le pays dans lequel l'acte de terrorisme a eu lieu.

Le système **espagnol**, fait partie des plus exigeants en raison du fait que la solidarité nationale vis-à-vis des attentats commis à l'étranger est réduite en ce qui concerne le quantum des dommages et intérêts accordés : 50% du montant légal dans le cas où la personne réside en Espagne et 40% dans le cas contraire.

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de condition résidence ou de nationalité de la victime. Cependant, l'infraction terroriste doit avoir été commise aux Pays-Bas. Si les victimes néerlandaises d'infractions commises à l'étranger ne peuvent être indemnisées par le Fonds, ce dernier peut toutefois les assister dans leurs démarches.

En Belgique, l'infraction doit également avoir été commise sur le territoire national afin que le mécanisme de solidarité nationale de la loi de 1985 soit mis en œuvre (auquel cas il couvre tant les victimes qui résident en Belgique que les autres). Pour tout attentat commis à l'étranger, la loi de 1985 n'a plus vocation à s'appliquer. Les résidents belges peuvent toutefois, à l'instar du système néerlandais, demander à l'Etat belge une assistance dans leurs démarches d'indemnisation auprès de l'Autorité étrangère.

C'est encore le cas de la **Croatie** qui n'indemnise que les victimes d'attentats commis sur son propre territoire.

8.2 Seront successivement examinés le périmètre de la solidarité nationale pour les victimes du terrorisme, et les règles de liquidation des préjudices.

➤ *Périmètre de la solidarité nationale pour les victimes du terrorisme*

○ Procédures et autorités de liquidation

L'autorité en charge de l'examen de la demande des victimes peut être une autorité ministérielle, le fonds de garantie lui-même - la même autorité liquidant et procédant alors au versement des sommes - ou bien encore une commission administrative.

■ Procédure administrative devant un ministère

■ *Ministère de la justice (Allemagne, Royaume-Uni)*

En Allemagne, dans le cadre du dispositif d'aide d'urgence - contribution volontaire de l'Etat- créé en 2002, l'indemnisation est accordée, indépendamment de tout procès. C'est le Ministère fédéral de la justice qui statue sur les demandes d'indemnisation et procède à la liquidation. Il s'agit d'une procédure purement administrative.

Il suffit qu'il existe une forte probabilité que l'infraction soit imputable à une organisation terroriste ou à des groupes extrémistes pour que la victime puisse obtenir une aide d'urgence. Les personnes

sollicitant cette aide d'urgence doivent remplir un formulaire disponible sur la page internet du Bundesamt für Justiz.

Au Royaume-Uni, dans le cadre des systèmes du CICS (Criminal Injuries Compensation Scheme qui indemnise les victimes d'infractions commises avec violence sur le territoire d'Angleterre, du pays-de Galles et d'Ecosse) et du VOTCS (Victims of overseas Terrorism Compensation Scheme qui indemnise exclusivement les victimes d'actes terroristes commis à l'étranger) c'est le CICA (Criminal compensation Authority), dont le siège est à Glasgow en Ecosse, qui gère les procédures. Le CICA dépend du ministère de la justice.

Dans le cadre du CICS ou dans celui du VOTCS, la demande d'indemnisation doit être faite par écrit à la CICA, dans les deux ans à compter de la commission de l'infraction.

Elle peut aussi se faire plus simplement à partir de son site internet, ou même encore par téléphone.

- *Ministère de l'intérieur (Espagne, Italie, Russie)*

En Espagne, les demandes en indemnisation sont directement gérées par le Ministère de l'Intérieur et ne sont pas conditionnées à une décision de justice ou au lancement préalable d'une procédure de responsabilité civile subsidiaire.

Les personnes concernées doivent adresser leur demande d'indemnisation dans l'année qui suit la survenance de l'attentat. Afin de faciliter la gestion des demandes, les personnes concernées peuvent s'adresser à un guichet unique.

En Italie, l'indemnisation des préjudices causés par des actes terroristes est exclusivement de nature administrative et gérée par le ministère de l'intérieur.

Lorsque les victimes d'actes terroristes font une demande d'indemnisation - laquelle doit être réalisée dans le délai de 2 ans à compter de la survenance de l'acte terroriste -, celle-ci doit être dirigée auprès du préfet de la province de résidence de la victime ou du lieu de l'attentat, lequel transmet à son tour au ministère de l'intérieur. Le ministère procède à une vérification administrative qui conduit à un décret déclarant la personne victime et fixant le montant de ses droits, ou au contraire, au rejet de sa demande.

En Russie, au plan fédéral, le fonds de réserve de solidarité nationale est géré par le ministère des Situations d'urgence (équivalent de notre sécurité civile). Au plan fédéré, ce sont les exécutifs des sujets de la Fédération qui attribuent les fonds, et qui liquident donc concrètement les préjudices des victimes. La procédure est de nature administrative.

- *Autre Ministère*

En Israël, les victimes du terrorisme adressent leur demande d'indemnisation auprès, de la sécurité sociale, pour leur dommage corporel, et de la Tax Authority (ministère des finances) pour leur dommage matériel. Le recours à une expertise médicale est systématique, notamment pour évaluer la gravité du handicap et le montant de l'indemnisation.

- Procédure administrative devant un Fonds (même entité qui liquide et procède au versement)

Aux Pays-Bas, dans le cadre du système unique de garantie collective des victimes d'infractions violentes, c'est le Fonds de compensation des infractions violentes (Schadefonds Geweldsmisdrijven) qui fournit un soutien financier aux victimes d'infractions violentes ayant engendré des dommages physiques graves, tant pour les victimes elles mêmes que pour leurs proches. Le Schadefonds est une division autonome du ministère de la sécurité et de la justice

La victime ou ses proches survivants remplissent un formulaire dans les 3 ans de la commission de l'infraction ou dans les 3 ans du décès de la victime. L'indemnisation peut être demandée en dehors de tout procès.

Doivent être joints à la demande une pièce d'identité, le dépôt de plainte, les éléments d'identification des faits délictueux et de la procédure pénale, et toutes informations sur les lésions subies. L'infraction doit être volontaire et doit avoir causé un dommage grave et permanent (ou au moins durable)

Le fonds procède à un examen de régularité formelle et de recevabilité de la demande. Durant l'instruction de la demande, des informations complémentaires peuvent être demandées à la police ou à un médecin.

Une décision écrite est adressée à la victime dans les 26 semaines de la réception de la demande.

- Procédure devant une commission administrative (Turquie, Belgique)

En Turquie, l'indemnisation des victimes du terrorisme est établie par des commissions administratives établies dans 81 provinces. Ces commissions sont composées d'un président et de six membres.

Le président de la commission doit être désigné par le gouverneur de la province parmi les vices gouverneurs. Cinq membres sont également désignés par le gouverneur, parmi les fonctionnaires territoriaux ayant des compétences dans le domaine de la finance, des travaux publics, de l'agriculture, l'industrie ou le commerce. Le sixième membre doit être un avocat désigné par le conseil de l'ordre du barreau.

La requête est adressée, par la victime ou ses ayants droits, à la commission dans les soixante jours qui ont suivi l'incident ayant causé le préjudice invoqué. La commission doit statuer dans les six mois suivant le dépôt de la requête. Le gouverneur peut étendre à trois mois ce délai.

La commission met en place une offre de règlement qui comportera le montant en espèces ou en nature, déductions faites des aides ou assurances déjà perçues ou bien un protocole de désaccord dans le cas où l'offre n'aurait pas été acceptée par le requérant.

En Belgique, la demande d'indemnisation est effectuée par les victimes devant la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes de violences. Cette commission qui est composée de magistrats de l'ordre judiciaire et d'avocat, a plutôt le statut de juridiction administrative. Sa mission consiste à liquider les sommes qui seront versées aux victimes depuis le Fonds spécial d'indemnisation.

- Paiement effectif

En Allemagne, les sommes sont versées à partir du budget fédéral (lignes de crédits provisionnels au sein du Budget fédéral) par le Ministère fédéral de la justice, plus précisément par le Bundesamt für Justiz (Office relevant du ministère fédéral de la justice). Compte tenu de la particularité du système d'indemnisation, aucun organisme n'a en charge la gestion des fonds.

Aux Pays-Bas, c'est le fonds lui-même qui procède à la liquidation de l'indemnisation et à son versement à la victime dans les 30 jours à compter de la décision.

En Italie, le paiement des indemnités est effectué à partir d'un budget spécifique du ministère de l'intérieur.

Au Royaume-Uni, La CICA est une agence exécutive du Ministère de la justice et toute indemnisation est faite depuis le budget de fonctionnement de la CICA défini chaque année par le département.

En Russie, en vertu d'une loi du 6 mars 2006 sur « la lutte contre le terrorisme », l'Etat verse des indemnités aux personnes physiques et morales à qui un acte de terrorisme a causé un préjudice.

En Turquie, à la suite de la signature de l'offre de règlement et sous réserve de l'accord du gouverneur, le montant du dommage prévu sera réglé, selon le type de paiement, par décision du ministère de l'intérieur.

Si le paiement en nature a été privilégié, son exécution peut être réalisée dans le cadre de projets individuels ou collectifs.

En Espagne, le ministère de l'intérieur finance le dispositif et a déjà versé 790 milliards d'euros au titre de l'indemnisation des victimes du terrorisme.

En Belgique, l'aide financière liquidée par la Commission est versée par le Ministère de la justice, à partir des crédits du Fonds spécial d'aide aux victimes.

- Recours

- *Pas de recours*

En Allemagne, il n'y a pas de recours possible, dans la mesure où il s'agit d'une contribution volontaire de l'Etat et non d'une obligation à sa charge.

Il en est de même en **Belgique**.

- *Recours devant un juge*

En Italie, le décret peut être attaqué devant le **juge** en cas de désaccord.

En Israël, un recours à l'encontre des décisions indemnitaires de la sécurité sociale ou du fonds peut être exercé devant les tribunaux.

Aux Pays-Bas, dans les 6 semaines de la notification de la décision, la division du contentieux du Schadefonds Geweldsmisdrijven peut être saisie d'une contestation dans le cadre d'un recours gracieux. Un recours peut ensuite être introduit auprès de la division administrative du tribunal d'arrondissement (Rechtbank), puis être porté devant le Conseil d'Etat (Raad van State).

Au Royaume-Uni, le requérant insatisfait peut exercer un recours contre la décision de la CICA en saisissant le First-tier Tribunal.

En Turquie, dans le cas où le requérant n'accepterait pas l'offre de règlement proposée par la commission, il peut engager un recours devant les juridictions administratives.

➤ ***Liquidation du montant des indemnités***

- *Réparation intégrale ou réparation forfaitaire*

Dans la majorité des pays, le système d'indemnisation ne prévoit pas une réparation intégrale du préjudice, et ce, en raison de l'existence de plafonds d'indemnisation ou de la nature du système qui se veut être essentiellement une aide d'urgence.

L'Espagne, se rapproche toutefois d'un système de réparation intégrale en raison du fait que les préjudices indemnissables sont nombreux et les plafonds élevés.

Le système de solidarité nationale **turc** ne dispose pas de plafonds d'indemnisation (ni de barèmes). Cependant, dans les faits, les indemnités accordées restent peu importantes.

L'appréciation du préjudice par les commissions turques est critiquée par les ONG (Human Rights Watch) dans la mesure où elles sous évaluent fréquemment les dommages subis, notamment par ceux subis par les personnes déplacées par les forces de sécurité. Enfin il est souvent reproché aux commissions les délais de paiement qui peuvent atteindre 15 mois de retard.

Le **système israélien** est original en ce qu'il distingue entre préjudice matériel (réparation intégrale) et préjudice extrapatrimonial, lequel peut être limité en sa réparation.

8.3 Systèmes d'aide (Allemagne, Belgique)

➤ *Aide d'urgence*

En Allemagne, dans le cadre de l'indemnisation spécifique aux victimes du terrorisme, il n'existe pas de réparation intégrale car il s'agit d'un système d'aide de secours urgent. Les règles de liquidation de préjudices ne sont pas très précises. Le plus souvent, le préjudice sera évalué au vu de justificatifs du préjudice subi. Il s'agit donc de règles d'évaluation essentiellement *in concreto*.

Il existe des barèmes d'indemnisation, mais ceux-ci visent surtout à recenser les condamnations prononcées par les juridictions et à orienter les demandes d'indemnisation en fonction de la jurisprudence.

➤ *Aide d'urgence et aide financière*

En Belgique, trois catégories d'aides peuvent être attribuées aux victimes. En aucun cas, on ne peut parler d'indemnisation intégrale du préjudice.

La loi a institué des systèmes de plafonds, différents selon le type d'aide attribuée.

- L'aide principale d'un maximum de 62.000 € couvre les différents dommages. Il existe aussi un plancher : pas d'indemnisation des dommages inférieurs à 500 €. (art. 33, de la loi du 1er août 1985)
- La commission peut octroyer une aide d'urgence lorsque tout retard dans l'octroi de l'aide pourrait causer au requérant un préjudice important, vu sa situation financière. L'aide d'urgence est octroyée par cas et par requérant pour un dommage excédant 500 euros et est limitée à un montant de 15.000 euros. Elle est déduite de l'aide principale (art. 36)
- Le complément d'aide est octroyé par cas et par requérant pour un dommage excédant 500 euros et est limité à un montant de 62.000 euros diminué de l'aide déjà octroyée et de l'éventuelle aide d'urgence (art. 37)

En Belgique, un grand nombre de dommages font l'objet d'une aide. Les victimes peuvent recevoir une compensation (partielle compte tenu de l'aide), aussi bien pour les préjudices patrimoniaux, qu'extra patrimoniaux, dans la limite du plafond de 62.000 euros (hors complément d'aide).

L'aide concerne les chefs de préjudices suivants (ils sont énumérés par la loi):

- Dommage corporel : indemnisation de l'incapacité temporaire et/ou permanente.
- Traitement médical et hospitalisation : s'ils ne sont pas couverts par le système de sécurité sociale.
- Dommage moral
- Dommage esthétique
- Dommage matériel : s'il est lié à une infraction indemnisable.
- Pertes de revenus
- Frais de procédure
- Autre : perte d'une ou plusieurs années de scolarité

➤ **Postes de préjudices indemnisés**

L'Espagne compte un grand nombre de postes indemnitaires pouvant faire l'objet de demandes de la part des victimes du terrorisme, tandis qu'aux **Pays-Bas et en Croatie** il n'est indemnisé essentiellement que le préjudice corporel. On notera la grande disparité entre les montants figurant sur les barèmes d'indemnisation en matière de préjudices corporels.

En Allemagne, dans le cadre du régime spécifique d'indemnisation des victimes d'actes terroristes, l'indemnisation couvre l'ensemble du préjudice corporel, y compris le pretium doloris et, le cas échéant, le préjudice économique subi, à l'exception des préjudices matériels.

Concernant l'indemnisation des dommages corporels, le droit allemand est minimaliste, il ne prévoit pas d'indemnisation différenciée pour les dommages subis (physiques, psychiques). L'Etat se contente de verser une somme forfaitaire qui peut paraître faible dans certaines situations.

Les dommages matériels sont le plus souvent pris en charge par des assurances privées (toutefois, l'Etat accorde une garantie de 7,5 M d'euros/an). Ces dommages sont couverts conformément aux conditions générales pour l'assurance du risque terroriste (les données et programmes des entreprises ne sont pas couverts par l'assurance). Le gouvernement souhaite qu'un plus grand nombre d'entreprises souscrivent au risque terroriste.

En Italie, aucun préjudice physique, moral ou psychologique n'est exclu. Il existe des barèmes d'indemnisation, lesquels fixent des plafonds.

Aux Pays-Bas, dans le cadre du régime unique de la solidarité nationale (non spécifique aux victimes de terrorisme) seules les lésions d'ordre physique ou psychologique donnent lieu à indemnisation pour les victimes directes.

L'indemnisation (pour la lésion physique) est alors plafonnée à un montant compris entre 1.000 € et 35.000 € en fonction de la gravité des lésions constatées

Au Royaume-Uni, chaque système (CICS et VOTCS) dispose d'une liste de préjudices indemnisables et de barèmes. Les deux systèmes prévoient des dispositions pour accorder des dommages et intérêts supplémentaires tels que les frais liés aux obsèques et des dépenses spéciales.

Le CICS et le VOTCS ont tous deux des dispositions qui permettent l'indemnisation des blessures psychologiques et traumatismes mentaux résultant d'un acte terroriste. De façon générale, les dommages patrimoniaux (notamment les pertes de revenus) et extrapatrimoniaux sont couverts.

En Israël, les victimes peuvent être indemnisées des préjudices suivants :

- le coût des traitements médicaux
- l'incapacité de travail (calculée sur la moyenne des trois derniers revenus perçus avant la survenance de l'attentat)
- le préjudice d'incapacité physique
- le préjudice psychologique
- les différents préjudices matériels (évaluation réalisée par les experts du fonds d'indemnisation).

En Pologne, la victime est indemnisée de ses préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux. Au sein des préjudices patrimoniaux sont notamment indemnisés les pertes de revenus et les frais médicaux. Il convient également de souligner que l'Etat polonais dispose d'un système d'assistance aux victimes du terrorisme particulièrement bien développé.

8.4 Victimes par ricochet

Le cercle des victimes par ricochet admises à recevoir une indemnisation est à peu près le même d'un pays à l'autre. Les différences les plus importantes entre les systèmes concernent davantage le nombre des préjudices indemnissables et le quantum attribué aux victimes.

En outre, dans certains pays (**Pays-Bas, Royaume-Uni**) les victimes par ricochet ne peuvent être indemnisées qu'en cas de mort de la victime directe.

En Allemagne, dans le cadre du régime spécifique d'indemnisation des victimes d'actes terroristes, l'indemnisation concerne la victime directe et ses ayants-droits.

En Italie, l'indemnisation des victimes par ricochet est de droit, que la victime directe soit décédée ou bien atteinte d'une invalidité. En cas de décès de la victime, la loi établit un ordre des bénéficiaires : 1) le conjoint et les enfants ; 2) en l'absence de conjoint et d'enfants : les parents ; les frères et sœurs ; en l'absence de 1 et 2 : les frères et sœurs ...)

Aux Pays-Bas, les victimes par ricochet (époux, partenaires, parents, enfants, frères et sœurs de la victime) ne sont indemnisées qu'en cas de décès de la victime directe. Une indemnisation forfaitaire de 5.000 euros est alors versée. Un complément d'indemnisation peut en outre être versé pour couvrir les frais funéraires, et lorsque le décès de la victime directe a généré une perte de revenus pour la famille.

Au Royaume-Uni, lorsque la victime est décédée, ses ayants-droit (enfants, parents, conjoints, partenaires même de même sexe) peuvent obtenir réparation à hauteur de 11,000£ pour un seul requérant et à hauteur de 5,500£ pour deux requérants ou plus. Les personnes dépendant financièrement du défunt peuvent également obtenir réparation.

En Russie, des indemnités forfaitaires sont versées :

- aux membres de la famille (époux, épouse), aux enfants, parents et personnes à charge d'une personne décédée en raison d'un acte terroriste à hauteur d'un million de roubles, la somme devant être répartie à parts égales entre les différents ayants droit ;
- aux familles des citoyens décédés en raison d'un acte terroriste pour couvrir les frais d'obsèques.

En Espagne, l'article 4 de la loi de 2011 prévoit que les victimes de terrorisme sont non seulement les personnes tuées ou blessées par des actes terroristes, mais aussi dans le cas des personnes décédées, les personnes ayant un lien de parenté, de cohabitation ou de dépendance avec la personne décédée. En cas de décès, les indemnisations sont versées aux ayant-droit par ordre de succession (conjoint, enfants, parents....).

Les victimes par ricochet peuvent recevoir une indemnisation de leurs préjudices matériel et moral. Le préjudice des personnes menacées est également pris en considération.

En Belgique, les bénéficiaires de l'indemnisation sont les membres de la famille jusqu'au 2^{ème} degré inclus. Sont également admises à bénéficier de l'indemnisation les personnes qui vivaient avant la survenance de l'évènement dans un rapport familial durable.

En Israël, le cercle des victimes par ricochet est en principe celui délimité par les personnes suivantes : conjoints, parents, enfants, frères et sœurs.

Peut être indemnisé le préjudice subi suite à une perte de revenu, ou encore le préjudice moral. En cas de décès les personnes à charge peuvent bénéficier d'une rente viagère.

