



**Marie-Louise FORT**

Député de l'Yonne

**La victime au cœur de l'action  
des services de police et de gendarmerie**

Rapport remis à

**Monsieur François FILLON**

**Premier Ministre**

et

**Monsieur Claude GUEANT**

**Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des  
Collectivités territoriales et de l'Immigration**

**Février 2012**

## **LA VICTIME A CŒUR**

Je remercie le Premier Ministre François FILLON de m'avoir confié cette mission et le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration Claude GUEANT de m'avoir permis de la mener à bien avec l'aide précieuse de ses services.

Sur le terrain, dans mes permanences, je mesure chaque jour les difficultés, la douleur, l'angoisse, souvent la peur, que peuvent vivre nos concitoyens victimes d'actes délictueux. Ces difficultés, ces sentiments, se ravivent et s'expriment bien souvent au moment d'entrer dans un commissariat ou dans une gendarmerie.

« Comment cela va-t-il se passer ? Va-t-on me comprendre, m'écouter ? Vais-je devoir attendre longtemps ? Vais-je devoir faire face à mon agresseur encore une fois ? Serai-je protégé ? Etc. » sont des interrogations récurrentes.

Intimement convaincue de la nécessité pour le parlementaire d'être en prise avec le terrain, il m'a donc semblé que cette mission pourrait m'offrir l'opportunité de mieux comprendre ces préoccupations, de les partager avec les hommes et les femmes dévoués qui forment nos forces de sécurité et de chercher avec eux comment améliorer les dispositifs qu'ils animent pour accueillir et accompagner les victimes.

Ainsi, les personnalités, membres des services, représentants d'associations ou simples professionnels, ont largement contribué à ce rapport et je les en remercie.

De même, les déplacements que j'ai effectués dans les commissariats et gendarmerie ont été très riches d'enseignement. J'ai observé, dans l'Yonne et dans les Yvelines notamment, des initiatives passionnantes. D'autres m'ont été rapportées de toute la France. A tous niveaux, des projets très concrets sont mis en place, portés par des associations et des professionnels dont le premier moteur est le sens de l'autre, le refus de la souffrance, de la frustration et de l'inefficacité, bref l'empathie et la volonté d'être utile à l'autre. D'autres peuvent encore être proposés.

Les difficultés, les lacunes, les obstacles, des disparités m'ont aussi été présentés. Sans avoir l'ambition de l'exhaustivité, j'ai pu, je le crois, établir un diagnostic juste et équilibré de la situation sur l'ensemble du territoire national. Il y a de belles initiatives, je les souligne ; il y a des difficultés, je me devais d'en rendre compte pour que nous puissions mieux y répondre.

J'espère ainsi que ce document sera une contribution utile à l'amélioration des dispositifs déployés notamment par nos forces de sécurité en faveur des victimes avec cette sentence comme ligne directrice :

*« S'il ne s'agit pas pour la victime d'être au cœur du système,  
en toutes circonstances, nous devons avoir la victime à cœur. »*

**Marie-Louise FORT**

Chevalier de la Légion d'Honneur

Député de l'Yonne

Madame la Députée,

*Chère amie,*

*La politique de sécurité menée depuis 2002 s'est traduite par différentes actions en faveur des victimes : l'institution, au sein du ministère de l'intérieur, d'une délégation aux victimes, dont le réseau de près de 400 correspondants départementaux coordonne et impulse la politique d'aide aux victimes ; la mise en place des brigades de protection des familles, dont on compte aujourd'hui plus de 300 unités qui permettent de briser la loi du silence et d'apporter une protection aux plus vulnérables - notamment les enfants et les personnes âgées - jusqu'au cœur de la sphère familiale ; la création de 158 postes d'intervenants sociaux et de 49 postes de psychologues au sein des commissariats de police et des brigades de gendarmerie, afin d'assurer un soutien optimal à toutes les victimes.*

*Pour améliorer encore notre action, je souhaite vous confier une mission consistant à évaluer ces dispositifs existants et à proposer des pistes concrètes d'amélioration.*

*Ainsi, vous vous attacherez à identifier les moyens susceptibles de placer véritablement la victime au cœur de l'action des forces de sécurité.*

*Vous aurez pour objectif de réfléchir à tous les dispositifs susceptibles de rendre confiance aux victimes par :*

*- la facilitation des contacts avec les populations les plus fragiles, afin que la peur ou l'isolement ne condamnent plus certaines victimes au silence ;*

*- l'amélioration de l'accueil des victimes au sein des commissariats de police et des brigades de gendarmerie, afin que le climat de sûreté ainsi créé autour d'elles les incite à mieux se confier ;*

*- l'information des victimes, afin qu'elles n'aient pas l'impression d'être oubliées une fois leur plainte déposée.*

*Vous pourrez également vous inspirer des pratiques adoptées à l'étranger.*

Madame Marie-Louise FORT  
Députée de l'Yonne  
Assemblée Nationale  
126, rue de l'Université  
75355 PARIS 07

*Enfin, vous procéderez au recensement, à l'évaluation et à la mise en cohérence des dispositifs d'aide aux victimes spontanément adoptés par certains commissariats de police ou brigades de gendarmerie.*

*Je souhaite pouvoir disposer de vos conclusions pour le 1er février 2012.*

*Pour conduire cette mission, un décret vous nommera, en application de l'article L.O 144 du code électoral, en mission auprès du Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, dont les services, et notamment la délégation aux victimes, vous apporteront leur concours.*

*Je vous prie d'agréer, Madame la Députée, l'expression de mes respectueux hommages.*

*Dei tri  
FILLON*

*François FILLON*

# SOMMAIRE

	Page
<b>INTRODUCTION</b>	<b>8</b>
<b>PARTIE I - L'ÉMERGENCE D'UNE PRISE EN CHARGE GLOBALE DES VICTIMES</b>	<b>11</b>
<b>A - Les prémices d'une action de l'Etat</b>	<b>12</b>
<i>Une attention nouvelle pour la « victime »</i>	
<i>Un plan d'ensemble pluriannuel</i>	
<b>B - 2002 – 2006 : reconnaissance législative et volonté politique : vers la mise en œuvre d'une stratégie globale</b>	<b>14</b>
<i>Une reconnaissance législative</i>	
<i>Une volonté politique</i>	
<b>C - 2006 – 2012 : une nouvelle impulsion</b>	<b>18</b>
<i>L'évaluation des actions entreprises</i>	
<i>La diversification et l'extension des dispositifs d'accueil</i>	
<b>PARTIE II - UN DISPOSITIF DE SOUTIEN AUX VICTIMES ENCORE FRAGILE ET DISPARATE</b>	<b>24</b>
<b>A - Des efforts comparables à ceux réalisés dans les pays voisins</b>	<b>25</b>
<i>A l'étranger, des caractéristiques communes</i>	
<i>Des innovations propres à chaque système national</i>	

<b>B - Un dispositif encore fragile et disparate</b>	<b>29</b>
<i>Au plan national</i>	
<i>Au plan territorial</i>	
<i>Au plan de son organisation générale et de ses missions</i>	
<i>Concernant les associations</i>	
<b>PARTIE III - L'HARMONISATION DES INITIATIVES, LA CONSOLIDATION DES DISPOSITIFS, LE RENFORCEMENT DES DROITS DES VICTIMES : UNE PRIORITÉ</b>	<b>34</b>
<b>A - Harmoniser les initiatives</b>	<b>37</b>
<i>Au plan national</i>	
<i>Au plan local</i>	
<i>Au plan associatif</i>	
<i>Au plan Européen</i>	
<b>B - Consolider les dispositifs</b>	<b>42</b>
<i>Professionaliser et mieux former les personnels chargés de l'accueil</i>	
<i>Vers une « démarche qualité »</i>	
<i>Renforcer l'outil téléphonique</i>	
<i>Simplifier les démarches et mieux communiquer</i>	
<b>C - Renforcer les droits des victimes</b>	<b>48</b>
<i>Lors du dépôt de la plainte</i>	
<i>Dans le cadre de l'enquête initiale</i>	
<i>Durant le processus judiciaire</i>	
<b>CONCLUSION</b>	<b>52</b>
<b>LISTE DES 20 PROPOSITONS</b>	<b>56</b>
<b>REMERCIEMENTS AUX PERSONNALITES AUDITIONNEES</b>	<b>58</b>

# **INTRODUCTION**

## INTRODUCTION

Chacun d'entre nous peut être amené, un jour, à croiser la route d'un agresseur, ou plus, à subir un vol dans la rue, un cambriolage à domicile.

Qu'ils concernent les personnes ou les biens, qu'ils soient violents ou non, répétés ou isolés, les actes délictueux ne laissent jamais ceux qui les subissent intacts et les exposent à de multiples séquelles, quand bien même elles ne se révéleraient pas immédiatement.

*« En sortant, le premier a crié à celui qui le suivait :  
« Tire ! Tue-le ! Tue-le ! » Il a levé son fusil vers moi,  
j'ai couru derrière le mur. (...) Ils m'ont volé peu de  
chose. Mais je n'oublierai jamais. »*

*Un boulanger victime de cambriolage à Joigny (89)*

**C'est assez dire que la victime nécessite une prise en charge globale**, couvrant toutes les étapes de la procédure visant à constater les faits, à les qualifier et à les sanctionner. De l'accueil au commissariat ou en gendarmerie jusqu'au prononcé du jugement en passant par la plainte et son instruction, la victime présumée a besoin d'être écoutée, respectée dans sa dignité, entourée et accompagnée.

Il ne s'agit pas ici que d'une exigence démocratique ou que de la mise en œuvre de principes juridiques et de mécanismes administratifs incontournables. Il est tout simplement question de la prise en compte de la personne dans sa singularité et dans son humanité. Toujours affaiblies, souvent désemparées, parfois broyées par des événements qui les dépassent, **les victimes sont des êtres fragiles et complexes que la société ne doit pas laisser au bord du chemin**, seules face à un parcours administrativo-judiciaire long et incertain, parsemé de démarches diverses, aux implications qui peuvent se révéler douloureuses.

Aussi l'aide aux victimes ne doit-elle pas être la grande oubliée de l'action publique visant à mieux assurer la sécurité de nos concitoyens et à moderniser la Justice de notre pays. Mieux,

elle doit progressivement en devenir un des piliers, une composante majeure, au même titre que la prévention, la répression de la délinquance, ou encore l'amélioration de la procédure pénale.

C'est pourquoi **la problématique « Victimes » doit faire l'objet d'une véritable politique, autonome et identifiée**, c'est-à-dire d'un ensemble de mesures et de dispositifs administratifs, judiciaires et sociaux, cohérents et bien articulés, visant à alléger, simplifier, faciliter un parcours personnel par définition difficile.

Nation des droits de l'homme, la France a adopté de nombreuses mesures visant à renforcer les droits des mis en cause. **Un effort équivalent mérite d'être accompli pour ceux des victimes, sur le fondement de l'article 3 de la déclaration universelle des droits de l'homme : « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne ».**

Qu'on ne se méprenne pas : **nul ne réclame pour les victimes, un statut spécifique qui les enfermerait dans un état permanent dont elles ont, au contraire, vocation à sortir le plus rapidement possible**, statut qui les renverrait sans cesse à un traumatisme qu'elles s'efforcent d'extraire de leur mémoire. En revanche, **l'aspiration à une reconnaissance de la qualité de victime, emportant une série de conséquences concrètes tout au long de la procédure de mise à jour des faits, apparaît aujourd'hui comme un objectif légitime** que pourraient se fixer les pouvoirs publics. Cet horizon est d'autant plus atteignable que la France ne s'est en ce domaine montrée démunie ni de volonté, ni d'initiatives.

Depuis plus d'une dizaine d'années en effet, de nombreux efforts ont été réalisés, dans les différents services de l'Etat, pour mieux appréhender la situation des victimes. *Au fil du temps, se sont progressivement mis en place les différents éléments susceptibles de servir de socle à une prise en charge globale des victimes (I). Toutefois, malgré de réels efforts comparables à ceux réalisés dans les pays voisins, le dispositif de soutien aux victimes reste encore fragile et disparate (II). Dans un contexte marqué à la fois par la persistance d'un réel sentiment d'insécurité et par des finances publiques contraintes, la priorité doit ainsi être donnée à la pérennisation et à la consolidation des actions entreprises, afin de gagner en cohérence et en efficacité (III).*

## **PARTIE I**

# **L'ÉMERGENCE D'UNE PRISE EN CHARGE GLOBALE DES VICTIMES**

# **I- DEPUIS LES ANNEES 2000, ON ASSISTE A** **L'EMERGENCE PROGRESSIVE D'UNE PRISE EN** **CHARGE GLOBALE DES VICTIMES**

## **A - Les prémices d'une action de l'Etat**

### *Une attention nouvelle pour la « victime »*

**Depuis les années 70, la victime tend à gagner une visibilité, une reconnaissance et des droits nouveaux. Cette évolution sociétale complexe n'allait pas de soi, elle s'est donc inscrite dans un temps long.** Il convient d'en rappeler quelques jalons.

Ainsi, le 3 janvier 1977, le Législateur a-t-il créé les commissions d'indemnisation des victimes. Ces commissions permettent d'obtenir la réparation du préjudice découlant d'une infraction pénale. Le 29 novembre 1985, c'est l'Organisation des Nations Unies (O.N.U) qui adopte la « déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et d'abus de pouvoir ». L'Organisation entend inciter les Etats à agir dans tous les domaines pour concrétiser ces intentions. En 1986, de façon plus concrète, alors que les associations d'aide aux victimes se multiplient et développent leurs missions, l'Institut National d'Aide aux Victimes et de Médiation, l'I.N.A.V.E.M, voit le jour.

Pendant deux décennies, la problématique « victime » s'est donc construite et imposée dans l'espace public. A la fin des années 90, la réflexion sur la prise en compte des victimes pouvait donc être mieux formalisée.

### *Un plan d'ensemble pluriannuel*

En 1999, les conclusions du groupe de réflexion interministériel présidé par Mme Marie- Noëlle

LIENEMANN servent de base aux travaux du Conseil de sécurité intérieure du 19 avril. Le Gouvernement définit alors un plan d'ensemble pluriannuel, associant l'Etat, les collectivités locales et les Associations et reposant sur quatre grands axes :

- L'amélioration de l'accueil, de l'information et de l'accompagnement des victimes et de leur famille (avec notamment le développement de la présence de travailleurs sociaux dans les commissariats et la désignation dans chaque département, de correspondants « Aide aux victimes » au sein des services publics concernés).
- La mise en place d'un dispositif global d'animation et de coordination de l'aide aux victimes, via principalement la création du Conseil National d'Aide aux Victimes, présidé par le Garde des Sceaux et intégrant l'ensemble des intervenants publics et associatifs.
- Une meilleure articulation avec le réseau associatif d'aide aux victimes, prévoyant en particulier la généralisation des permanences d'associations d'aide aux victimes dans les tribunaux, en liaison avec les services hospitaliers accueillant les victimes.
- Une expertise menée par le Ministère de la Justice sur les droits des victimes dans la procédure pénale et les conditions de leur indemnisation.

La loi du 15 juin 2000 relative au renforcement de la présomption d'innocence complétera ce plan par un certain nombre de mesures au premier rang desquelles figurent notamment :

- L'obligation faite aux services enquêteurs de recevoir les plaintes.
- Le droit des victimes de déposer plainte en tout lieu du territoire.
- L'obligation faite aux magistrats, à chaque phase de la procédure, d'informer les parties civiles sur leurs droits en matière d'indemnisation.
- L'institution de rendez-vous réguliers d'information entre le juge d'instruction et la partie civile.

Sur le plan administratif, la désignation des correspondants départementaux « Victimes » sera mise en application en mai 2000, avec pour mission de développer les relations avec les associations, d'organiser l'amélioration de l'accueil, de centraliser les renseignements utiles aux victimes, d'assurer le suivi des procédures pénales pour donner l'information sur le déroulement des enquêtes. Le Correspondant « Victimes » joue un rôle spécifique en matière de disparition de personnes. A ce jour, l'ensemble des départements est doté d'un correspondant « Victimes ».

## B - 2002 – 2006 : reconnaissance législative et volonté politique : vers la mise en œuvre d'une stratégie globale.

La loi d'orientation et de programmation pour la Sécurité Intérieure (L.O.P.P.S.I.) du 29 août 2002 traduit la volonté du législateur de passer à une nouvelle étape de la politique en faveur des victimes. Le texte lui-même souligne que « *L'accueil, l'information et l'aide aux victimes sont pour les services de Sécurité intérieure, une priorité* » et annonce dans l'annexe 1 de la loi, l'établissement d'une charte de qualité pour la police et gendarmerie.

### *Une reconnaissance législative*

**Cette ambition affichée par la loi s'accompagne d'une volonté politique forte qui se manifeste dès les premiers jours de la législature.** Le Ministre de l'Intérieur, Nicolas SARKOZY, met ainsi en place le 20 mai 2002 un dispositif de personnalisation de la réception des plaintes et de leur suivi au profit des victimes, partant du principe que la victime présumée doit pouvoir s'adresser à des fonctionnaires identifiés, afin de connaître aisément les suites réservées à son dossier. **Le suivi personnalisé du dossier a pour fonction de rassurer le plaignant sur le sort réservé à sa plainte, sur son déroulement factuel, de tisser un lien de confiance entre les services de sécurité et la victime,** via la communication de tous renseignements utiles, de préférence par le biais d'entretiens individuels. Il doit être établi au niveau de chaque circonscription et de chaque bureau de police. Il n'a évidemment pas pour but de divulguer le secret de l'enquête

**La mise en œuvre, en novembre 2003, de la charte d'accueil du public et de l'assistance aux victimes,** conformément aux objectifs de la L.O.P.P.S.I., va fournir l'occasion de pousser les feux d'une

« *Le Commissariat doit être un lieu d'accueil des victimes, pas seulement un lieu de dépôt de plaintes, mais un lieu d'écoute* »

*S. BELLUCI, Dir. de l'INAVEM*

stratégie plus globale de prise en compte des plaignants. Car ce document n'est pas qu'une

simple proclamation d'intentions. Dans son inspiration, **il s'agit d'un véritable document professionnel et pratique qui vaut « conduite à tenir »** pour l'ensemble des forces de sécurité intérieure. La Charte récapitule les différents points forts de la mission d'accueil (accueil physique et téléphonique, conseil, suivi des victimes) en insistant sur **la nécessaire « homogénéité et lisibilité » de la réaction des services**, quel que soit le lieu de commission de l'infraction. Le système du « guichet unique » (qui permet à chaque citoyen de déposer plainte partout où il le souhaite sur le territoire) figure ainsi dans la Charte.

*« Pour beaucoup de femmes, entrer dans un Commissariat, c'est ne pas savoir si on rentre dans un lieu protecteur ou un lieu répressif ».*

*A. GUILBERTEAU, Dir. Générale du CNIDFF*

Affichée dans tous les locaux d'accueil, la Charte constitue un guide de référence pour l'action. Mais **elle coïncide surtout dans l'esprit de ses promoteurs, avec un plan de rénovation des locaux qui**

**permet, concrètement, de mieux recevoir le public dans les commissariats et gendarmeries.** L'attention particulière accordée aux espaces dédiés, la fixation de caractéristiques minimales spécifiques à l'accueil (poste de réception, point d'orientation, espace d'attente, signalétique, présence de supports de communication appropriés), la place spéciale réservée au bureau d'aide aux victimes (à proximité de l'espace d'accueil et permettant la confidentialité des entretiens ainsi qu'une permanence pour les associations) permettent d'entrevoir des avancées significatives en la matière, au fur et à mesure des programmes de modernisation des équipements. Enfin, dernier volet du triptyque, est institué **un accompagnement en formation des personnels**, dont est attendu un engagement renouvelé en ce domaine.

*« Il faut des lieux et des écoutes spécifiques dans les Commissariats pour les violences faites aux femmes ».*

*Nicole CRÉPEAU, Présidente de la Fédération Nationale contre les violences faites aux femmes*

### ***Une volonté politique***

Ces évolutions, qui voient **le Ministère de l'Intérieur prendre une place croissante dans la définition et l'élaboration de la politique de soutien aux victimes**, sans doute parce que ses services sont en première ligne dans l'accueil et la prise en charge des plaignants, provoquent des répercussions institutionnelles qui n'étaient pas dans l'ordre des choses :

- Au Secrétariat d'Etat aux Victimes, placé auprès du Ministre de la Justice, succèdent deux structures administratives compétentes en la matière :
  - Le service de l'accès aux droits et à la Justice et de l'aide aux victimes, à la chancellerie.
  - La Délégation aux Victimes (D.A.V), organisme « sui generis » mixte police / gendarmerie créée en 2005 par le Ministre de l'Intérieur de l'époque, Nicolas SARKOZY. La D.A.V demeure aujourd'hui, six ans après son installation, la cheville ouvrière de l'action des pouvoirs publics en ce domaine, qu'il s'agisse des aspects généraux de l'accueil (facilitation des procédures) ou de la mise en œuvre des conventions spécifiques relatives à des violences ou discriminations particulières (rôle auprès des associations). Par ailleurs, son rapport annuel et les études qu'elle fournit sur la violence au sein des couples sont des instruments indispensables à l'appréhension des phénomènes et à l'évolution des initiatives prises.
- Le dialogue avec le réseau associatif d'aide aux victimes se structure progressivement, **au niveau global tout d'abord, grâce au protocole national avec l'I.N.A.V.E.M**, signé en 2005. Ce texte ouvre la voie au développement des permanences d'associations d'aide aux victimes dans les services de police et les unités de gendarmerie, en liaison avec l'autorité judiciaire et sur la base de conventions locales à établir, afin de définir avec précision l'organisation du service d'accueil, ses modalités de fonctionnement, en particulier le profil de l'accueillant et son statut.

Dans le prolongement de ce protocole, viendra ensuite en 2006 - en déclinaison sectorielle – **l'établissement d'une convention avec la Fédération Nationale Solidarité Femmes (F.N.S.F) et le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (C.N.I.D.F.F) pour améliorer l'accueil, l'accompagnement et la prise en charge des femmes victimes de violence au sein du couple**, qui constitue un volet majeur de l'aide aux victimes, tant par le nombre de faits constatés que par la spécificité de la problématique. Cette convention renforce la logique de partenariat et de réseau avec les associations spécialisées, qui va de la formation des policiers et des gendarmes jusqu'à la présence dans les locaux des forces de sécurité d'intervenants extérieurs.

*« De nombreuses femmes ne portent toujours pas plainte mais les professionnels de la Santé et de la Police restent ceux à qui elles s'adressent en priorité ».*

*Nicole CRÉPEAU, Présidente de la Fédération Nationale contre les violences faites aux femmes*

Là encore, comme pour le protocole I.N.A.V.E.M, est défini un cadre général d'action qui doit être adapté aux territoires et aux configurations déjà existantes. Avec cette convention et l'instruction ministérielle du 24 janvier 2006, **l'amélioration du traitement des violences conjugales est désormais clairement identifiée comme un objectif en soi**, nécessitant à la fois et concomitamment une action policière, judiciaire et sociale : policière par un engagement accru des forces de sécurité (encouragement au dépôt de plainte, intervention prioritaire pour le 17), judiciaire par la mise en cohérence avec la politique pénale du Parquet, sociale par la recherche de dispositifs d'aide et de prévention adaptés.

## C - 2006 – 2012 : Une nouvelle impulsion, marquée par la diversification et l'extension des dispositifs d'accueil et de prise en compte des victimes.

La troisième étape de l'émergence de la politique de soutien global aux victimes est marquée conjointement par **la volonté d'évaluer les mesures initiales et d'élargir les dispositifs existants**, aussi bien sur le plan de la couverture territoriale que sur la gamme des services offerts à la population. Le point d'orgue en sera le plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, qui sera rendu public le 2 octobre 2009 par le Premier Ministre, François FILLON, et dont plusieurs orientations sont détaillées ci-après.

### *L'évaluation des actions entreprises*

S'agissant de l'évaluation, se sont développés des indicateurs de la qualité de l'accueil reçu dans les services ainsi que des nouvelles méthodes de travail. C'est ainsi qu'**à côté des indicateurs quantifiables de l'action des services de sécurité (temps d'attente, taux d'élucidation des plaintes...)** sont apparus des indicateurs qualitatifs (enquêtes de satisfaction du public, contrôles et audits). **Ont également été mis en œuvre des contrôles inopinés et anonymes de l'I.G.P.N et de l'I.G.G.N**, à partir des années 2007-2008. A ce jour, ce sont 150 services qui ont été visités annuellement par l'I.G.P.N, sur le fondement des propositions établies par la D.A.V., l'I.G.S et la D.C.S.P. Dans ce cadre, 7 800 usagers et victimes ont été entendus, contribuant par la même à une meilleure appréciation des qualités et des failles de notre système de prise en charge.

*« Les efforts réalisés par les services se constatent dans les résultats statistiques et les enquêtes de l'Observatoire. Le taux de satisfaction vis-à-vis de l'accueil augmente. Toutefois, cette satisfaction n'augmente pas concernant les suites données aux plaintes. (...) Le suivi de la plainte et l'information de la victime restent un point noir. »*

*Christophe SOULLEZ, Chef du Département de l'O.N.D.R.P à l'I.N.H.E.S.J*

Il convient également de mentionner, à ce stade et à ce titre, **la mise en place d'un questionnaire d'accueil des victimes de violences au sein du couple**, destiné à améliorer le recueil des informations dans ce type d'affaires. Prenant en compte l'ensemble des différents types de violences exercées, il est de nature à permettre à la fois au Parquet de mieux évaluer la gravité de la violence afin d'adapter sa réponse pénale et à la victime de déposer plus aisément auprès des services de police. Cette initiative s'inscrit dans une démarche de professionnalisation de la réponse des services de sécurité intérieure à la particularité de la plainte pour violences dans le couple.

### *La diversification et l'extension des dispositifs d'accueil*

S'agissant de la diversification et de l'extension des dispositifs d'accueil et d'assistance aux victimes, **des efforts considérables ont été accomplis pour s'adapter à la demande du public et répondre aux exigences légitimes de la société contemporaine**, de telle sorte qu'il existe à l'heure actuelle un dispositif généraliste et un dispositif spécialisé en la matière.

- **Le dispositif généraliste se compose pour la police nationale de correspondants départementaux « Aide aux victimes » (un dans chaque département français) et de bureaux et missions d'aide aux victimes** au sein des circonscriptions de sécurité publique. Actuellement au nombre de 250, ces structures réalisent des opérations pratiques de soutien et d'assistance aux victimes. Elles veillent à la cohérence de la prestation policière tout au long du processus d'intervention, c'est-à-dire sur les lieux de l'infraction, lors de l'accueil et de la réception de la plainte et s'assurent de la mise en œuvre de mesures d'urgence lorsqu'elles se révèlent nécessaires (coupons d'hôtel ou bons de transport permettant l'hébergement d'urgence). Ces bureaux disposent d'une boîte aux lettres électronique dont l'adresse figure également sur internet.

**En zone gendarmerie, une « Chaine de prévention et de la prise en charge des victimes »** s'est affirmée au fil du temps. Elle a vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire national et se décline au plan régional et départemental. Dans ce schéma, **l'officier Prévention-Partenariat-Aide aux Victimes joue un rôle central de coordination des acteurs et des procédures, et d'animation des partenariats**. Présent dans chaque groupement

départemental et chaque collectivité d’Outre-Mer, sa fonction est désormais clairement identifiée dans l’organisation des forces.

« Il faut du partenariat, chacun restant dans son métier. Notre fonction, c’est d’être un hub, une gare de triage. On est là pour accompagner, orienter, accueillir les victimes ».

Nathalie CLERGEAU, travailleur social en gendarmerie de l’Yonne.

**On considérera aussi comme partie intégrante du dispositif global d’accueil du public la possibilité offerte aux citoyens de déposer une pré-plainte en ligne.**

Actuellement expérimenté dans quatre départements (Charente, Haute-Garonne, Bas-Rhin et Yvelines), ce système semble donner satisfaction aux utilisateurs. Pour les plaignants,

**il y est synonyme de confort, d’absence d’attente dans des locaux extérieurs, de tranquillité d’esprit lors du recueil d’informations utiles à la plainte.** S’il implique, de la part des fonctionnaires de police et de gendarmerie, un investissement supplémentaire - notamment en phase de lancement du processus - et s’il n’évite pas le rendez-vous formel de dépôt de plainte lui-même, ce dispositif mérite d’être étendu dans des conditions qui seront définies plus avant.

- **Le dispositif « spécialisé » est essentiellement composé par les intervenants sociaux et les psychologues dans les services de sécurité intérieure d’une part, par la création d’unités dédiées à des victimes particulièrement vulnérables de l’autre** (Brigades de protection des familles, B.P.F, au sein de la police et Brigades de prévention de la délinquance juvénile, B.P.D.J, au sein de la gendarmerie).

**L’installation d’intervenants sociaux dans les commissariats et les brigades de gendarmerie s’est progressivement imposée comme une réelle valeur ajoutée pour une prise en charge globale de la victime.** Initialement déployés dans les départements les plus importants et les plus exposés aux problématiques de la politique de la ville, les travailleurs sociaux sont devenus un rouage essentiel de l’action publique à l’égard des plaignants. Présents au sein même des locaux de police ou de gendarmerie, leur rôle est d’être un relais avec les différents services sociaux, d’orienter et de conseiller les personnes pour les démarches et les contacts avec les services de soins, d’aide ou de secours. L’objectif essentiel qui leur est fixé est d’assurer, parfois dans l’urgence et

toujours de manière rapide, un accompagnement à la personne que la seule intervention policière ne suffit à garantir.

Le dispositif ainsi mis en place apporte une véritable amélioration - saluée de toutes parts - au traitement de la situation des publics les plus fragiles (notamment en matière de violences intrafamiliales et d'atteintes à l'exercice de l'autorité parentale). Il constitue une réponse originale et novatrice, complémentaire à l'action

*« Les policiers savent gérer le pénal, les travailleurs sociaux gèrent l'humain. Mais la complémentarité et les liens entre eux sont nécessaires. Ils permettent aussi de mieux faire apprécier le travail de la police. »*

*Un fonctionnaire de police des Yvelines.*

policière et judiciaire, particulièrement appréciée dans des unités très exposées qui reçoivent 24h sur 24 des appels de détresse de toutes natures. Fondée sur une logique de partenariat et de conventionnement avec les collectivités locales compétentes en matière d'action sociale, **l'intervention de personnels spécialisés et formés permet souvent la constitution d'un réseau cohérent d'acteurs publics au service de la victime.**

**Il en est de même pour l'arrivée, plus récente, des psychologues dans les commissariats.** Ceux-ci ont pour mission, aux termes de la circulaire du 31/01/2011, d'assister les forces de sécurité auprès des victimes et des mis en cause, avec certaines limites d'action liées à la nécessité de ne pas interférer dans le champ de l'investigation proprement dite. **Dans la pratique, les psychologues agissent principalement dans le domaine des violences intrafamiliales.** Il est aujourd'hui envisagé de développer une orientation spécifique auprès des mis en cause - orientation qui demeure embryonnaire - et de le faire notamment auprès des mineurs réitérants et des auteurs de violences conjugales.

On dénombre aujourd'hui 171 intervenants sociaux au total dont 80 exercent en unités de gendarmerie, 25 font l'objet d'une mutualisation entre les services, 116 travaillent en commissariat. On compte par ailleurs 54 psychologues en commissariats.

*« Déposer plainte est un effort énorme de la part de la victime en raison de la honte et de la culpabilité ».*

*Sandrine APERS, Association Le Monde à travers un Regard*

- Ce panorama ne serait pas complet si la présente étude ne faisait pas mention particulière de la création d'unités spécialisées pour la prise en charge des familles (B.P.F) ou des mineurs victimes (B.P.D.J).

**La création des Brigades de protection de la famille au sein de la Police et de la Gendarmerie Nationales, décidée par le Président de la République en avril 2009, est destinée à lutter contre toutes les violences commises au sein de la cellule familiale et celles touchant les publics en danger (femmes battues, personnes âgées maltraitées, mineurs victimes). Au sein de la Police Nationale, cet instrument nouveau, qui s'appuie sur la transformation des brigades de mineurs et des unités de protection sociale, a pour vocation de faire travailler ensemble, au niveau départemental ou à l'échelon local, les services de la sécurité publique, les acteurs de la prévention de la délinquance et les partenaires du secteur social et associatif.**

**La Gendarmerie Nationale a fait le choix de créer ses B.P.F.** sous la forme d'unités fonctionnelles s'appuyant sur l'expertise des 1 800 gendarmes référents « aînés-violences intrafamiliales », répartis sur l'ensemble des brigades territoriales.

**Quant aux Brigades de prévention de la délinquance juvénile, elles sont beaucoup plus anciennes.**

Instituées au sein de la Gendarmerie Nationale à partir de 1997 et

*« Dans certains contentieux (violences intrafamiliales, viols...), il faut peu à peu faire évoluer les mentalités afin de libérer la parole des victimes. »*

*Un magistrat*

composées de militaires impliqués en faveur de la jeunesse et bénéficiant de qualifications spécifiques, elles ont des missions de prévention de la délinquance des mineurs, de renseignement, de suivi individualisé de mineurs vulnérables ou difficiles (concours accordé aux enquêteurs dans le cadre de l'audition de mineurs victimes), de promotion de l'action partenariale auprès des collectivités territoriales et du secteur associatif. **Il s'agit là d'un système bien rodé, aux fonctions précisément établies et qui assure un maillage territorial relativement satisfaisant** (43 B.P.D.J au total).

Enfin, on évoquera, pour mémoire, l'ensemble des actions mises en œuvre, dans les services de police et de gendarmerie, pour prévenir la délinquance (les correspondants sécurité-école, les référents sûreté, les délégués à la cohésion police-population, les opérations tranquillité-

vacances, etc.). Si elles ne couvrent pas le même champ d'intervention que celui du rapport qui nous est confié, force est de constater que la frontière est parfois ténue entre les différents programmes existants, et qu'il y aurait, sans doute, matière à clarifier la doctrine...

## **PARTIE II**

# **UN DISPOSITIF DE SOUTIEN AUX VICTIMES ENCORE FRAGILE ET DISPARATE**

## **II- MALGRE DE REELS EFFORTS COMPARABLES A CEUX REALISES DANS LES PAYS VOISINS, LE DISPOSITIF DE SOUTIEN AUX VICTIMES RESTE ENCORE FRAGILE ET DISPARATE**

### **A - Des efforts comparables à ceux réalisés dans les pays voisins**

Au terme de ce panorama, qui retrace à grands traits la montée en puissance de la préoccupation du sort des victimes dans les politiques publiques, comment caractériser le système français et comment évaluer l'efficacité des actions entreprises au regard à la fois des standards en vigueur dans les pays voisins et du défi à relever au plan national ?

#### ***A l'étranger, des caractéristiques communes***

On peut avancer, sous bénéfice d'un inventaire plus complet, que l'approche globale de la problématique « victimes » dans les proches pays européens (Allemagne, Espagne, Italie, Belgique) est assez similaire à la nôtre. **Elle est marquée par le double souci d'apporter une réponse personnalisée au plaignant, plus ou moins accentuée en fonction de la gravité de l'infraction, et d'assurer un traitement spécialisé en cas de violences, de quelque nature qu'elles soient :**

- **Dans chacun des États examinés, on note ainsi la présence d'un service d'accueil individualisé aux victimes.**

- *En Allemagne*, a été mis en place dans la plupart des Länder, un réseau de fonctionnaires dédiés à cette mission et répartis au sein des unités. Ces correspondants

« Aide aux victimes » interviennent aussi bien au profit des plaignants qu'en soutien de leurs collègues dont ils relayent l'action.

- *En Belgique*, chaque victime est systématiquement contactée par un membre du « Bureau d'aide aux victimes », composé de policiers, d'assistants sociaux et de psychologues. Puis, au cours de la procédure, la victime est contactée par des « Assistants de Justice », dépendant du Ministère du même nom, qui lui expliquent le processus judiciaire à suivre.

- *En Espagne*, dans les commissariats et brigades, sont présents des agents « d'attention au citoyen », formés spécifiquement à la prise en charge des victimes. De même, des bureaux d'attention aux victimes ont été créés dans les tribunaux. Dans les cas d'investigation, chaque enquêteur a suivi des modules de formation spécifiques, pour établir au mieux le premier contact avec la victime.

- *En Italie*, la méthode employée semble légèrement différente et fait la part plus belle à la téléphonie sociale et à l'internet : création d'un call center H24 permettant aux citoyens d'obtenir des renseignements par contact direct avec des personnels de la police judiciaire, installation d'un site web de la Police d'Etat qui propose la consultation d'un expert en ligne et ouvre un espace de discussion sur un forum.

- **Les violences intrafamiliales, les agressions à caractère sexuel, les infractions sur mineurs, font l'objet, avec des modalités différentes selon les pays, d'un traitement privilégié et particulier, durant l'ensemble de la procédure.**

- Ainsi, par exemple *en Italie*, la Charte dite « Carta di Noto », rédigée en 1996 et actualisée en 2002, définit les règles applicables en matière de prise en charge de mineurs présumés victimes d'agression à caractère sexuel (protection psychologique, méthodologie pour confronter la crédibilité des résultats des expertises et l'authenticité des déclarations).

- *En Espagne*, la loi prévoit pour les agressions sexuelles, l'absence de confrontation entre la victime et son agresseur, dans les locaux de police comme au tribunal : la victime est placée hors de vue pendant l'audience ou dépose par vidéo-conférence.

- De même *en Belgique*, une attention toute particulière est portée au traitement des victimes mineures : l'audition n'est réalisée qu'une seule fois et filmée, non par une webcaméra mais à l'aide d'une régie, permettant ainsi d'effectuer des gros plans sur le

visage de l'enfant.

- *En Allemagne*, un dispositif spécifique d'indemnisation des victimes ayant subi un préjudice physique ou psychique, notamment en cas de viols ou d'agressions sexuelles, existe auprès des sous-préfectures (Landratsämter) et complète une panoplie de mesures semblables à celles élaborées en France, en direction des publics les plus vulnérables (formation des services de sécurité sur le comportement à adopter, le vocabulaire à privilégier, la prise en compte des handicaps physiques dus à l'âge, dispositif de soutien psychologique par les services médicaux sur sollicitation des forces de police dont le coût est supporté par les structures des Länder).

- **D'une manière plus générale, les lois et les mécanismes administratifs s'efforcent de protéger les personnes fragiles et de renforcer leurs droits.**

- *En Belgique*, elles sont assistées tout au long de la procédure par le « Bureau d'aide aux victimes ».

- *En Italie*, un service de plainte à domicile a été mis en œuvre pour les personnes âgées, handicapées ou empêchées de se déplacer.

- *En Espagne*, le plan stratégique de la police et de la garde civile 2009-2012 prévoit le renforcement des unités de prévention et de protection contre les mauvais traitements aux femmes, l'emploi de bracelets électroniques d'alerte sur les personnes menacées (notamment en cas de violences conjugales), la mise en place d'un plan d'aide aux personnes âgées, l'amélioration de la sécurité en milieu scolaire ainsi qu'un effort soutenu pour les services d'attention aux touristes étrangers (S.A.T.E) dans les villes les plus touristiques.

- *En Allemagne*, le législateur s'est concentré sur l'accroissement des droits des victimes dans le processus pénal : facilitation de la constitution de partie civile, extension des cas d'ouverture du droit à l'aide juridictionnelle, faculté offerte de bénéficier d'une assistance par un avocat lors des auditions par les services de police, alors qu'elle était jusqu'alors réservée aux auditions par un magistrat du Parquet.

- *En Belgique*, un soin particulier est donné à l'information de la victime même en cas de classement sans suite (dépôt d'un formulaire au tribunal de première instance par le plaignant pour une demande d'informations sur le dossier).

- **On observe également chez nos voisins le développement du dispositif de la plainte en ligne.**

- *En Italie*, est ainsi ouverte la possibilité, pour les citoyens de déposer plainte via un site web, pour les vols sans auteur identifié et de déclarer la perte d'objets et de documents afin d'éviter les files d'attente.
- *En Espagne*, le dispositif de plainte en ligne est généralisé et sert de référence pour notre pays.

### ***Des innovations propre à chaque système national***

Il reste, qu'au-delà de ces points communs, certaines innovations propres aux systèmes nationaux, ont vu le jour :

- *En Italie et en Espagne*, le législateur a été conduit à adopter des mesures spécifiques de prise en charge des victimes d'actes terroristes ou mafieux, voire des victimes du devoir.
- On notera surtout, car elles rentrent dans le champ de l'étude, deux originalités présentes en Allemagne et en Belgique :
  - **Le dispositif de compensation « Auteur-Victime »** (Täter- Opfer Ausgleich) qui vise à organiser la confrontation des deux parties dans le but de la reconnaissance par l'auteur de son comportement délictueux (allant jusqu'à la présentation d'excuses formelles) et d'une meilleure appréhension par la victime de son préjudice moral.
  - **Le dispositif de formation « Annonce des mauvaises nouvelles »** proposé aux services de police et portant notamment sur le comportement à adopter en fonction du profil des victimes.

**PROPOSITION : Expérimenter le dispositif allemand de compensation « Auteur-Victime ».**

## B - Un dispositif encore fragile et disparate

Si l'examen des politiques menées autour de nous ne fait pas apparaître, dans la conception et l'application, de différences majeures de nature, il ne saurait, pour autant, nous exonérer d'apprécier et d'évaluer l'efficacité des actions entreprises en France depuis les années 2000 pour prendre en charge les victimes, quel que soit le degré de traumatisme causé. Au double regard de l'harmonisation européenne à venir et du défi intérieur à relever, il convient de livrer une analyse lucide sur la politique conduite en ce domaine, d'en pointer les lacunes et les limites.

Force est de constater, à cet égard que **l'aide aux victimes en France souffre, en premier lieu, d'avoir été construite de manière empirique, sans schéma d'ensemble initial porté par l'Etat**. Des mécanismes ou instruments de soutien multiples et au demeurant bienvenus se sont ainsi mis en place, par strates successives, le plus souvent sous la pression du monde associatif ou à l'initiative de Ministres en ayant fait une priorité personnelle. Ce défaut de conception originel emporte encore aujourd'hui, des conséquences importantes et négatives :

### *Au plan national*

Au niveau national, **la politique de soutien aux victimes n'est pas clairement considérée comme un volet autonome** de l'action régalienne, identifiable en tant que telle sur les plans institutionnel et budgétaire.

Sur le plan institutionnel, **on regrettera que la dimension interministérielle de cette politique, qui implique a minima les départements de la Justice, de l'Intérieur, de la Solidarité et de la Santé, soit insuffisamment affirmée** et conduise chaque Ministère à développer ses propres programmes, sans qu'apparaisse toujours la cohérence du dispositif général. Si des progrès ont été réalisés ces dernières années, notamment sur la prise en compte de problématiques particulières (on pense au plan interministériel de lutte contre les violences

faites aux femmes 2011-2013, élaboré sous l'impulsion de Madame Roselyne BACHELOT, Ministre des Solidarité et de la Cohésion sociale) le paysage administratif de l'aide aux victimes reste morcelé et offre une image chaotique.

*« Le plan interministériel inscrit dans une démarche qui n'est ni purement caritative, ni purement répressive. La grande nouveauté, c'est la création d'accueils de jour labellisés dans chaque département. Ce seront des espaces d'information où les femmes victimes de violences pourront effectuer des démarches pour être. »*

*Madame Roselyne BACHELOT, Ministre des Solidarité et de la Cohésion sociale*

Alors qu'en bonne logique, la place de chef de file en ce domaine devrait incomber au Ministère de la Justice – qui gère la place de la victime dans la procédure judiciaire- il apparaît que **le Ministère de l'Intérieur s'est progressivement investi sur la problématique « victimes »**, sans doute parce que l'accueil du public dans les commissariats de police et les unités de gendarmerie constitue le premier et fondamental contact entre le plaignant et l'autorité publique, et qu'il influence considérablement l'image que nos concitoyens se font de la qualité des services de sécurité.

*« Lorsqu'un enfant est victime d'un acte de violence au sens large, ce sont les adultes qui vont prendre les décisions le concernant et qui vont donc orienter le choix de la porte d'entrée dans le système. Par expérience, ce choix sera très variable d'une situation à l'autre et tant que l'accueil des victimes sera dispersé, le parcours de prise en charge de la victime restera aléatoire, mal coordonné, voire préjudiciable au mineur victime » .*

*Dr Dominique FREMY, Médecin pedo-psychiatre*

En érigeant l'accueil au rang de priorité, le Ministère de l'Intérieur a de fait, pris un rôle clé dans le soutien aux victimes, évolution qui doit naturellement conduire les pouvoirs publics à une réflexion sur les voies et moyens d'une coordination renforcée et renouvelée dans ce domaine. Elle est d'autant plus indispensable que le droit des victimes dans la procédure pénale est progressivement monté en puissance, au point d'acquiescer une vraie place dans l'instruction. **Une harmonisation des pratiques, une régularité des échanges entre l'Intérieur et la Justice en ce domaine n'en est que plus attendue.** A l'heure où le Ministère

de la Justice entend développer les « bureaux d'aide aux victimes » rattachés aux tribunaux de grande instance et en généraliser la présence pour la fin 2012, **une meilleure articulation des interventions des acteurs s'impose assurément.**

« La généralisation des bureaux d'aide aux victimes inscrit dans la loi de programmation est une bonne surprise ! »

X. BEBIN, Délégué général de l'Institut pour la Justice

Sur le plan budgétaire, il est paradoxal que la politique de soutien aux victimes soit encore trop souvent assimilée ou confondue avec la politique de prévention de la délinquance, qui porte nombre de financements qui lui sont dédiés. **Il s'agit là, à l'évidence, à la fois d'une erreur conceptuelle et d'une anomalie administrative, qui ne facilitera pas la clarté et la lisibilité des dispositifs, ni leur compréhension par le monde associatif et par l'opinion publique.** A l'heure actuelle, le Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance (F.I.P.D) consacre ainsi des moyens sans cesse croissants à l'aide aux victimes (8.8 Millions d'euros en 2011 soit 43% du montant total hors vidéo) et devient, dès lors, un des interlocuteurs privilégiés du réseau partenarial.

### *Au niveau territorial*

**Au niveau territorial, on ne saurait masquer l'extrême disparité des situations et l'inégalité de la prise en charge en fonction des départements.** Si elle

s'est développée, la présence des intervenants sociaux et des psychologues reste souvent le produit de

situations locales favorables, nées d'une volonté des chefs de service ou de l'engagement de la collectivité (Conseil Général ou Mairie). Cette hétérogénéité s'explique, pour beaucoup, par le fait que la politique de soutien aux victimes repose, dans sa composante sociale, sur un co-financement entre l'Etat (via le F.I.P.D) et les départements (au titre de l'action sociale). Elle implique donc un engagement, sur la base du volontariat, des collectivités locales compétentes, lesquelles rechignent parfois à assurer des missions qu'elles considèrent, de bonne foi, entrer dans le champ d'intervention de la puissance publique dans ses fonctions régaliennes.

« Travaillons sur l'existant et créons des liens. »

Sabrina BELLUCI,  
Directrice de l'INAVEM

Il est donc souhaitable, dans la mesure où la problématique « Victimes » revêt une quadruple composante sécuritaire, judiciaire, médicale et sociale, que les conditions d'engagement des différents acteurs soient précisées et les ambiguïtés levées. Chacun s'accorde en effet, à souligner l'utilité et l'efficacité des intervenants sociaux en unités de sécurité, mais aussi la précarité et la disparité des dispositifs existants, soumis à la double contrainte du volontariat local et du financement aléatoire.

### *Au plan de son organisation générale et de ses missions*

A cette caractéristique majeure qu'est l'inégalité territoriale, **s'ajoute la complexité croissante du système de prise en charge, liée à l'empilement des initiatives et à la volonté légitime de couvrir un large spectre de besoins.** Il convient, à cet égard, de veiller à éviter un mélange des genres qui nuirait à la fois aux impératifs de l'enquête et aux intérêts de la victime, en réaffirmant le principe de séparation du traitement de la plainte et de l'accueil social du plaignant, qui doivent se compléter et non se confondre. Le cœur de métier de la police et de la gendarmerie doit rester de constater l'infraction, de réunir les preuves et de déférer à la Justice. Et le rôle du magistrat doit demeurer d'instruire et de juger. L'accueil, l'information et l'accompagnement psychologique et social, qui constituent des missions essentielles de la prise en charge doivent être partagées et déléguées, sous le contrôle de l'autorité publique, avec ceux dont c'est la vocation première.

*« Il y a parfois une tentation de la médiation chez l'autorité, qui peut aboutir à une confusion entre la répression du délit et le traitement du conflit. »*

Mme GUILBERTEAU,  
CNIDFF

### *Concernant les associations*

A ce sujet, **il convient de souligner et de saluer le rôle joué par les associations d'aide aux victimes dans l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs de soutien,** tant au niveau national que dans leur déclinaison territoriale. Qu'elles soient généralistes ou spécialisées dans le traitement de tel ou tel type de violence, **elles ont à l'évidence, aiguillonné les pouvoirs publics** et contribué à faire prendre conscience du retard accumulé et de l'absolue nécessité de le combler. Elles assurent, en outre, une partie non négligeable de la prise en charge de la victime elle-même tout au long de la procédure, l'aidant et la guidant parfois

dans ses multiples démarches. C'est dire combien l'Etat doit rester à leur écoute et attentif à leurs propositions comme à leur devenir.

*« L'appui aux victimes est porté par le monde de l'aide aux victimes. »*

*D. CHABROL, Secrétaire Général du CNPD*

On aura compris, à l'issue de cette première analyse, que la politique de soutien aux victimes est aujourd'hui encore constituée d'une mosaïque de dispositifs, d'initiatives souvent remarquables, mais reposant sur un édifice qui demeure fragile : **fragile dans son architecture institutionnelle et dans son existence administrative, dans sa pérennité financière, dans sa dimension territoriale, dans son organisation et ses missions.**

*« Le système tient sur l'engagement des personnes, non sur la réalité institutionnelle. »*

*Un officier de gendarmerie*

## **PARTIE III**

# **L'HARMONISATION DES INITIATIVES, LA CONSOLIDATION DES DISPOSITIFS ET LE RENFORCEMENT DES DROITS DES VICTIMES : UNE PRIORITÉ**

### **III- L'HARMONISATION DES INITIATIVES, LA CONSOLIDATION DES DISPOSITIFS, LE RENFORCEMENT DES DROITS DES VICTIMES : UNE PRIORITE**

Vivre en sécurité et être protégé, accompagné lorsque l'on est victime est une attente forte de nos concitoyens. Pour y répondre, il est donc essentiel de mieux mesurer et de mieux comprendre ce qu'est la délinquance naturellement, mais aussi ce que recouvre la situation de victime. A cet égard, le travail réalisé au sein de l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales (O.N.D.R.P) et la présentation annuelle des statistiques de la délinquance depuis 2007 s'avère tout à fait essentiel. **Ils ont en effet permis de compléter les statistiques fournies par les services de sécurité sur les seuls faits constatés. Ils permettent surtout de dépasser une approche strictement quantitative en la complétant par un volet qualitatif** indispensable à une meilleure appréhension de la réalité de l'insécurité dans notre pays et de sa perception par nos concitoyens. Les études menées par l'ONDRP intègrent en effet un outil statistique novateur, les « Enquêtes de victimation ».

Ces enquêtes consistent à interroger un échantillon de la population sur les atteintes subies au cours d'un passé récent. En s'adressant directement aux personnes pouvant avoir été victimes d'une atteinte aux biens ou à leur intégrité physique, **elles permettent une meilleure appréciation du nombre de victimes en France et de la diversité des situations dans lesquelles un Français ou une Française peut être victime.** Les enquêtes mesurent la fréquence des phénomènes de délinquance en s'affranchissant des limites des chiffres collectés par la police ou la gendarmerie : ici, peu importe que l'acte subi ait fait l'objet d'une plainte ou non et cette distinction est évidemment fondamentale. **L'« enquête de victimation » fournit ainsi aux pouvoirs publics des éléments précis d'analyse** tels que le taux d'atteintes (proportion de personnes se déclarant victimes), l'estimation du nombre des atteintes subies ou le taux de plainte.

Ainsi, des enquêtes de victimation et de l'amélioration de l'exploitation des bases de données de la Gendarmerie (JUDEX) et de la police (STIC) dépend une connaissance plus approfondie, donc plus efficiente, des différents type de victimes. Comme l'évoquait lors de son audition Monsieur Christophe SOULLEZ, le Chef du Département de l'O.N.D.R.P, il serait par exemple instructif et utile à la protection des victimes, de mieux connaître leurs CSP et lieux de résidence.

« Connaître, comprendre ou analyser le crime nécessite donc d'aller au-delà d'une simple lecture administrative ou politique de quelques chiffres. Cela est d'autant plus indispensable que les données enregistrées par les services de police et les unités de gendarmerie ne reflètent qu'une partie des faits. »

*Monsieur Alain BAUER, Président du Conseil d'Orientation de l'O.N.D.R.P*

Les données de ces études présentées le 17 janvier 2011 par Monsieur A. Bauer, Président du Conseil d'Orientation de l'O.N.D.R.P, soulignent la nécessité de faire de l'aide aux victimes une priorité pour l'Etat. Derrière chaque chiffre, il y a au moins une victime, un traumatisme dont les répercussions dans la vie de nos concitoyens et de la société dans son ensemble peuvent être particulièrement importantes. Si l'environnement budgétaire n'autorise aucun relâchement, il ne saurait donc être en la matière, un alibi à l'indifférence ou un paravent commode à l'immobilisme. C'est d'autant plus manifeste que **beaucoup, en ce domaine, est affaire d'organisation, de mise en cohérence, de regroupement des énergies autour d'un objectif commun**. La nécessaire maîtrise des finances publiques n'est évidemment pas un prétexte pour occulter la question des moyens alloués, mais fournit l'occasion d'un aggiornamento de l'action en faveur des victimes, fondée sur le triptyque suivant :

- L'harmonisation des initiatives,
- La consolidation des dispositifs,
- Le renforcement des droits.

De sa mise en œuvre dépendent, à notre sens, l'efficacité et la pérennité d'une prise en charge des victimes digne de ce nom.

## A – Harmonisation des initiatives

### *Au plan national*

Il est plus que temps de remédier à la dispersion institutionnelle qui caractérise, depuis trop longtemps, l'aide aux victimes. A cette fin, il nous paraît illusoire de vouloir recréer un Secrétariat d'Etat qui serait tributaire

« Il faut donner une autre ampleur au CNAV ».

S. BELLUCI, Dir. de l'INAVEM

des aléas de la conjoncture électorale et pourrait être assimilé à une facilité administrative. En revanche, **la création d'un Comité Interministériel de l'Aide aux victimes, qui serait placé auprès du Premier Ministre et regrouperait l'ensemble des départements ministériels concernés** (Justice, Intérieur, Solidarités, Santé, voire Education Nationale) nous paraît indispensable. Il aurait vocation à être le pendant du Comité interministériel de prévention de la délinquance et serait le lieu où pourrait s'élaborer un vrai langage commun des services de l'Etat sur ce sujet, préalable à la mise en place d'une stratégie coordonnée et globale. Il prolongerait et élargirait l'action de l'actuel CNAV dont il prendrait la suite naturelle.

**PROPOSITION : Installer un Comité interministériel de l'aide aux victimes auprès du Premier Ministre.**

**Le parcours de la victime est en effet une chaîne qui ne connaît pas de ruptures.** Elle commence à l'accueil au commissariat et se termine par l'indemnisation en passant par différentes étapes (dépôt de la plainte ou de la main courante, instruction de la plainte par les services de police ou de gendarmerie, transmission au Parquet, instruction judiciaire, jugement, processus d'indemnisation). En parallèle à ce volet judiciaire, existe le cas échéant, un volet social, médical et psychologique d'une ampleur différente selon les cas de figure, mais rarement vierge. **Aussi la prise en compte de tous ces volets nécessite-t-elle à**

**l'évidence, un renforcement de la dimension interministérielle des actions entreprises jusqu'alors par les pouvoirs publics.**

Celle-ci serait utilement enrichie par une meilleure identification de la politique « Victimes » par le budget de l'Etat. **Il est à l'heure actuelle, difficile de se faire une idée précise des moyens qui sont dégagés à ce titre, et donc de procéder à leur juste évaluation.** De surcroît, l'absence de ligne de démarcation véritable entre politique de prévention de la délinquance et dispositifs de soutien aux victimes complique la tâche. Le moment est venu de sortir de l'ambiguïté et de procéder à une clarification financière. Nous proposons, à cet effet que soit examinée, en liaison avec le Ministère de l'Economie et des Finances et les Commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, l'éventualité de **créer un programme budgétaire autonome « Prise en charge des victimes » au sein de la nomenclature de la L.O.L.F qui permettrait de donner plus de force et de visibilité à l'action de l'Etat et plus de cohérence aux initiatives menées ici ou là.** La mise en place de ce programme pourrait permettre à la fois le développement de quelques financements spécifiques (on pense notamment à l'amélioration de l'exploitation et de la qualité du module de l'enquête de victimation de l'O.N.D.R.P « Violences faites aux femmes ») mais aussi la recherche de quelques économies d'échelle liées à l'unification de certaines actions.

**PROPOSITION : Créer un programme budgétaire autonome dans la L.O.L.F récapitulant l'ensemble des actions réalisées auprès des victimes.**

### *Au plan local*

Si l'affirmation d'une volonté nationale nous paraît nécessaire, la déclinaison territoriale de la politique « Victimes » est l'enjeu majeur de l'harmonisation à réaliser. Les disparités actuelles ne sont pas acceptables.

*« Il faut structurer et mettre en cohérence des outils qui existent ».*

*Un officier de gendarmerie.*

Elles sont source d'inégalités et de souffrances humaines. C'est pourquoi il faut passer de la démarche du seul volontariat local à un processus de partenariat national entre l'Etat et les collectivités territoriales. Nous proposons à cet égard, que se noue **un dialogue confiant et**

**constructif entre le gouvernement, et les grandes associations représentatives des élus locaux (ADF, AMF) pour parvenir à une généralisation et à une pérennisation de l'intervention des intervenants sociaux en commissariats et gendarmeries.** Il s'agit de convaincre départements et agglomérations qu'une telle présence ne constitue pas un moyen de se défaire sur les collectivités locales de tâches régaliennes, mais bien d'assurer une prise en charge sociale de la victime – et souvent de prévenir ou de traiter dans l'urgence des situations qui ne manqueraient pas, au final, d'être répercutées sur les services sociaux des Conseils généraux ou des grandes villes.

*« Il faut réaffirmer les périmètres d'actions des différents intervenants et les clarifier, quelque soit le nom qu'on leur donne. »*

*Mme GUILBERTEAU, CNIDFF*

Deux questions principales méritent d'être abordées dans le cadre de cette discussion : **le financement des travailleurs sociaux et la valorisation de leurs interventions dans leur parcours professionnel.** La mise en place d'un Protocole National entre l'Etat et les Associations représentatives des collectivités locales apporterait à nos yeux la sécurité financière et juridique dont ce dispositif a besoin pour perdurer. Il est, en effet, paradoxal que des conventions nationales aient été signées entre les pouvoirs publics et les Associations nationales d'aide aux victimes, généralistes ou spécialisées, alors qu'aucun cadre ne régit les relations entre ceux-ci et les collectivités locales, dont on attend pourtant un co-financement de la politique suivie en ce domaine. **Le moment nous semble venu de remédier à cette faiblesse en engageant un échange approfondi sur ce thème.**

**PROPOSITION : Négocier un protocole Etat / départements pour le financement des travailleurs sociaux et des psychologues en commissariats et gendarmeries.**

### *Au plan associatif*

S'agissant des associations d'aide aux victimes elles-mêmes, elles sont aujourd'hui des acteurs majeurs de la politique menée et des interlocuteurs indispensables pour l'Etat. Elles

sont pour la plupart, fédérées au sein de l’I.N.A.V.E.M (Institut National d’Aide aux Victimes et de Médiation) qui regroupe 150 d’entre elles. Elles assurent, via des intervenants formés, une prise en charge globale des victimes dans la durée. Toutefois, elles redoutent de voir les contraintes budgétaires pesant sur le pays se traduire par une diminution des concours financiers nécessaires à leurs interventions (celles-ci sont en effet régies par le principe de gratuité et alimentées par des fonds publics). 30 millions d’euros sont actuellement consacrés à l’aide associative aux victimes en France, pour une prise en charge gratuite et professionnelle de 300 000 personnes.

D’ores et déjà, elles se sont alarmées d’une légère diminution des crédits accordés et réclament, une sanctuarisation de l’aide aux victimes. Cette requête nous paraît légitime et pourrait être satisfaite par la **création d’une contribution additionnelle sur les amendes pénales afin d’assurer la pérennité du financement des actions associatives d’aide aux victimes, et de garantir la permanence des services gratuits et de qualité**. Cette solution, expérimentée au Québec, permettrait à la France d’avoir une source de financement dédiée, sans augmentation d’impôt et en **introduisant la notion de responsabilisation des auteurs d’infractions**. Elle faciliterait en outre la prise de conscience que derrière une infraction, il peut ou il pourrait y avoir une victime (c’est notamment le cas en matière d’insécurité routière).

**PROPOSITION : Sanctuariser le budget des associations.**

**PROPOSITION : Instaurer une contribution pour l’aide aux victimes sur les amendes forfaitaires recouvrées.**

### *Au plan Européen*

A cette meilleure articulation des politiques mises en œuvre nationalement par l’Etat, les collectivités locales et les associations, s’ajoute désormais l’inscription de notre action dans un cadre européen. **Le projet de directive sur les droits des victimes élaboré par la Commission européenne doit être l’occasion pour la France, au-delà du soutien à cette**

**démarche, de faire consacrer conjointement, les droits des victimes et les dispositifs d'aide aux victimes.** Mieux reconnaître les victimes, c'est en effet garantir leurs droits aux différentes étapes de la procédure d'instruction de la plainte, c'est aussi organiser des dispositifs structurés de prise en charge qui en assurent l'effectivité. Si ceux-ci ont vocation à rester de la compétence de chaque État membre de l'Union, la directive européenne aura le double avantage de consolider les politiques existantes et de favoriser le rapprochement des initiatives prises, via la définition d'objectifs généraux communs à l'Europe. Dans cette optique, **la mise en valeur de la journée européenne des victimes, voire sa transformation en une semaine européenne pourrait utilement contribuer à la sensibilisation des opinions publiques et des gouvernements nationaux.**

**PROPOSITION : Œuvrer pour soutenir la Directive « Victimes » à l'échelle européenne.**

## B – Consolider les dispositifs

Accroître la cohérence et l'efficacité de la politique d'aide aux victimes, ce n'est pas seulement améliorer l'articulation entre les protagonistes institutionnels, c'est aussi et surtout consolider les dispositifs de prise en charge en vigueur sur le terrain et notamment au plus près de la victime, dans les unités de sécurité qui ont la responsabilité de leur accueil.

### *Professionaliser et mieux former les personnels chargés de l'accueil*

A cette fin, priorité nous semble devoir être donnée au renforcement de la formation et de la professionnalisation des personnels chargés de l'accueil et de la prise en charge. **Un effort de formation de grande ampleur est ainsi à entreprendre qui vise à la fois les agents chargés du primo-accueil mais aussi les professionnels en contact direct avec les victimes.** Cette évolution globale recouvre des réalités distinctes :

- Pour les personnels en charge du contact initial avec les victimes en commissariat et en gendarmerie, il convient de prévoir une formation de type généraliste qui mette la victime présumée en situation de confiance et l'oriente vers les services et intervenants appropriés.

*« L'accueil doit être confié à des agents administratifs formés et spécialisés, non à des adjoints de sécurité ».*

*Un fonctionnaire de police*

- Pour les personnels qui ont la responsabilité d'enregistrer les plaintes, il convient naturellement d'assurer leur parfaite maîtrise de la procédure. Il semble à cet effet important de rester vigilant quant au niveau de formation ou de responsabilité exigé par cette tâche. Sans doute faut-il aussi faciliter la possibilité pour les personnels d'assister à des procès et d'échanger, dans le cadre de la formation continue, avec des magistrats, comme cela peut déjà se pratiquer, afin d'apprécier

les différentes problématiques qui peuvent être les leurs dans l'exploitation des plaintes. Réciproquement, cet exercice contribue à apporter aux magistrats eux-mêmes une meilleure compréhension des difficultés rencontrées par les personnels dans le recueil des plaintes.

- Pour les personnels spécialisés (correspondants « Aide aux victimes » par exemple), il convient de préciser leur rôle et leur positionnement au sein de la chaîne d'intervention, tant par rapport au commandement hiérarchique que vis-à-vis des associations.

Pour ces deux catégories de personnels, rappelons que l'accueil des victimes n'est pas à l'heure actuelle, une mission exclusive d'autres responsabilités ou tâches à exercer au service de l'Etat. Il s'agit, le plus souvent, d'une prérogative supplémentaire qui leur est confiée, engendrant un surcroît de travail et d'engagement. Aussi une extension de leur rôle en ce domaine, une professionnalisation accrue, quelle qu'en soit la forme, aura-t-elle nécessairement des répercussions en termes d'organisation des services. Est-on prêt à en payer le prix ou à imaginer des concours extérieurs (Service civique, mobilisation des réservistes de la police et de la gendarmerie nationales) pour en faciliter la mise en œuvre ? C'est à l'autorité politique qu'il incombe d'y répondre.

*« La formation doit toucher toutes les strates : accueil, personnes référentes, spécialistes, hiérarchie policière ».*

*Nicole CRÉPEAU,  
Présidente de la Fédération Nationale contre les violences faites aux femmes*

**PROPOSITION : Renforcer la professionnalisation et la formation des personnels chargés de l'accueil et de la prise en charge.**

Enfin, s'agissant des travailleurs sociaux proprement dit, il convient de développer la formation en « Victimologie », afin de les mettre en situation, au-delà du diagnostic général, de détecter la problématique « Victimes » et d'être capables de recourir aux techniques d'entretien et d'écoute particulières qu'elle requiert. Au-delà même des intervenants sociaux,

**il paraît nécessaire de renforcer les exigences de formation initiale et continue de l'ensemble des professionnels appelés à entrer en contact avec les victimes** (magistrats, policiers, avocats, médecins, etc.) y compris dans les grandes écoles ou universités qui les sélectionnent. **La victimologie doit devenir une discipline à part entière.**

*« La victime est un être complexe qui nécessite des techniques d'écoute et d'entretien particulières. La prise en charge doit être le fait de professionnels. »*

*Sabrina BELLUCI, Dir. de l'INAVEM*

### ***Vers une « démarche qualité »***

L'accent porté sur la formation permettrait d'avancer, progressivement et durablement, vers la recherche d'une « démarche Qualité » qui serait le signe, la reconnaissance d'une prise en charge complète de la victime présumée : locaux adaptés, parcours bien indiqué et simplifié,

*« Dans les commissariats, il est nécessaire d'avoir une sorte d'uniformisation des numéros de téléphonie, mais pas de numéro unique car il y a une diversité d'associations, avec une écoute et des problématiques différentes ».*

*Catherine MAURY - Habéo*

protocoles d'intervention coordonnés, informations régulières fournies aux plaignants et accompagnement dans la durée, relais systématiquement proposé vers les associations, en seraient les caractéristiques majeures. **L'octroi d'un « label Qualité » ou d'une distinction particulière aux unités de sécurité privilégiant un bon accueil des victimes, fournirait la démonstration qu'au-delà de la mécanique des chiffres, la prise en compte de la personne humaine est la priorité de la politique de sécurité.**

Au cœur de cette « démarche Qualité » figure **la nécessité de mieux informer les victimes sur leurs droits, le déroulement des procédures et de leur signaler les instruments ou aides diverses à leur disposition.**

*« On a beaucoup mis l'accent sur la police judiciaire. On n'a pas assez professionnalisé la prévention. »*

*Un officier de gendarmerie*

**PROPOSITION : Instaurer une « démarche Qualité » dans les unités de sécurité : formalisation, conventionnement, certification.**

### *Renforcer l'outil téléphonique*

A cet effet, il paraît souhaitable de se diriger vers une mutualisation des dispositifs téléphoniques d'aide aux victimes. Une profusion des numéros de téléphonie sociale dédiés serait source de confusion, sans compter les coûts éventuels afférents à cette dispersion. Faut-il aller vers un numéro unique destiné aux victimes, géré par l'I.N.A.V.E.M, à partir d'une plateforme centralisée, qui aiguillonnerait ensuite le plaignant vers une prise en charge spécialisée ? Les avis sont partagés sur ce point, certains numéros d'appel (le 119 pour les enfants ou le 3919 pour les femmes en danger) étant clairement identifiés et connus du public. Une solution intermédiaire consisterait donc à encourager le regroupement des plateformes afin de mutualiser les moyens et de permettre des plages horaires de permanence plus étendues ; ceci en préservant les numéros les mieux identifiés par la population qu'il s'agisse de numéros d'urgence pour des violences spécifiques (enfants et violences faites aux femmes) ou d'infractions « généralistes » couvertes par le numéro fédérateur 08 victimes. **En tout état de cause, il est aujourd'hui nécessaire de se pencher sérieusement sur cette question, en ayant comme objectif la mise en commun des moyens et la lisibilité de la nomenclature téléphonique. Parallèlement à cette réflexion, il convient de mieux communiquer sur les numéros existants, en les regroupant dans un petit annuaire accessible et simple.**

*« Dans les établissements accueillant les adultes handicapés et dans les EPHAD, les numéros et les associations ne sont pas très connus. Les affiches font peur. Le secteur du handicap est difficile à appréhender. ».*

*Catherine MAURY - Habéo*

**PROPOSITION : Mutualiser les dispositifs téléphoniques d'aide aux victimes.**

### *Simplifier les démarches et mieux communiquer*

A cet effort de clarification en matière de téléphonie publique doit correspondre une volonté de simplification et de synthèse des démarches à entreprendre par l'utilisateur des services publics de police et de gendarmerie. C'est pourquoi **nous suggérons que soient consignés les éléments du « parcours » de la victime dans un « livret d'accueil »** qui récapitulerait les différentes étapes et formalités à accomplir ainsi, naturellement, que la liste des contacts utiles. Ce livret a pu exister sous d'autres formes par le passé mais mérite d'être réédité et régulièrement mis à jour. Il serait disponible dans chaque commissariat ou service de gendarmerie, pourrait être distribué lors d'opération de sensibilisation ou de prévention. **Il servirait de document de référence pour la victime.** Son élaboration pourrait s'accompagner de la création d'un site internet offrant les mêmes caractéristiques. Ce site comporterait une déclinaison locale, au niveau départemental, sous la forme d'une page dédiée dans chaque préfecture. Les informations pourraient être traduites en langues étrangères, afin que tous les publics concernés puissent y avoir accès : touristes victimes d'infractions, résidents communautaires et extra-communautaires dans notre pays, femmes issues de l'immigration victimes de violence et désireuses de recevoir des informations dans leur langue maternelle, etc...

**PROPOSITION :** **Créer un livret d'accueil de la victime et un site internet interministériel avec déclinaison locale.**

**PROPOSITION :** **Intensifier les actions de communication du Ministère de l'Intérieur sur l'accueil des victimes.**

**PROPOSITION :** **Permettre aux victimes non francophones de recevoir des informations dans leur langue maternelle.**

Puisqu'on évoque ici l'usage d'internet, **on soulignera l'impact positif du système de pré-plainte en ligne**, expérimenté jusqu'à présent dans les départements de la Charente, de la Haute-Garonne, du Bas-Rhin et des Yvelines. Limité à la délinquance acquisitive, il apporte sans conteste une valeur ajoutée pour le plaignant, en lui permettant de constituer son « dossier » dans le calme et le confort de son domicile. Force est de constater, en outre, que cette nouvelle possibilité offerte au public ne s'est pas traduite par un engorgement des systèmes informatiques des services de police et qu'elle a pu être gérée de manière satisfaisante par les fonctionnaires.

**La généralisation de la pré-plainte en ligne nous apparaît dès lors comme une mesure à préconiser, à condition de ne pas en surestimer les effets.** D'abord parce qu'elle ne concerne que la délinquance aux biens et non les infractions aux personnes ; ensuite parce qu'elle ne couvre qu'un volume réduit de plaintes (3% du total en Espagne par exemple, pays où le dispositif est le plus développé) ; enfin parce que quoiqu'il advienne, elle ne fait pas l'économie de l'enregistrement physique de plainte au commissariat et qu'elle ne remplace pas le contact humain entre les fonctionnaires et les plaignants. Pour autant, cette voie novatrice permet sans aucun doute de hiérarchiser les priorités d'accueil, de constituer sa plainte sans stress ni précipitation, d'établir un premier contact personnalisé avec les forces de sécurité sans déplacement au sein des unités concernées.

*« Il faut déployer le dispositif sur tout le territoire plutôt que de l'élargir. Quand il fonctionnera partout, ce sera un gain de temps pour la victime et un plus pour elle. »*

*Un fonctionnaire de police.*

*« Il y a un paradoxe de la pré plainte en ligne : elle peut aboutir à la dépersonnalisation et à la déresponsabilisation. Du coup il peut arriver qu'on en fasse uniquement pour l'assurance... »*

*Un fonctionnaire de police*

**PROPOSITION : Généraliser et encadrer le dispositif de pré-plainte en ligne.**

Internet pourrait également être utilisé pour envoyer au plaignant des informations utiles en lien avec l'infraction dont il a été victime. Pour ce faire, il serait envisageable d'ajouter son

adresse e-mail dans les données personnelles recueillies par l'enquêteur au début de la plainte, à la condition d'avoir son accord express et de vérifier auprès de la CNIL la conformité d'une telle initiative au regard des libertés individuelles.

**PROPOSITION :** Envoyer par Internet au plaignant des informations utiles en lien avec l'infraction dont il a été victime.

## C – Renforcer les droits des victimes

Faire de la politique en faveur des victimes une priorité d'action, c'est enfin renforcer les droits de ces dernières aux différents stades de la procédure, sans tomber dans l'excès ou dans la démagogie, mais en apportant quelques adaptations à un système juridique dont il n'est pas question ici de remettre en cause l'architecture.

*« On constate la solitude de la victime, face à l'administration, la justice, les assurances. Il y a une concentration de l'attention sur l'agresseur. »*

*Un fonctionnaire de police*

Chacun s'accorde à reconnaître en effet que la place de la victime s'est affermie dans la procédure pénale, au point que ses droits sont aujourd'hui consacrés par les textes. Toutefois, des progrès peuvent encore être accomplis à plusieurs étapes du parcours du plaignant :

### *Lors du dépôt de la plainte*

Lors du dépôt de la plainte, il serait souhaitable **d'éviter que la victime ne croise le mis en cause dans les locaux de police ou de gendarmerie, puis au tribunal.** Il est ainsi

*« Il faut éviter le contact entre l'auteur et la victime en cas de violence sexuelle. »*

*Un fonctionnaire de la DAV*

indispensable de prévoir dans les cahiers des charges des futurs locaux concernés, des accès et salles d'attente distincts comme c'est à présent le cas pour les gendarmeries et commissariats.

*« Il faudrait gommer les différences de traitement selon les types de victimes : mineurs étrangers, enfants victimes collatérales des femmes battues, enfants témoins de violences ».*

*Martine BROUSSE,  
Directrice de La Voix de l'Enfant*

**Le moment nous paraît également venu d'évaluer au plan des conséquences pour les victimes, la réforme de la médecine légale, qui a - aux dires de l'ensemble de nos interlocuteurs - compliqué les constatations des blessures et le chiffrage des I.T.T en mettant un terme aux interventions sur place.** Quand une victime doit faire plusieurs heures de transport pour se rendre chez le médecin légiste aux fins de constatations obligatoires, il n'est pas rare qu'elle renonce en chemin, avec pour conséquence ultime le classement de la plainte, faute d'éléments tangibles de preuve. Et quand un magistrat a besoin de faire effectuer des constatations sur place, il n'est pas rare qu'il ait recours dans l'urgence à un expert rétribué sur honoraires, alors que l'Etat paie des centres agréés sur son propre budget ! C'est pourquoi nous attendons qu'un bilan de la réforme de la médecine légale soit réalisé et qu'**à la lumière de ses conclusions, des ajustements soient opérés afin de garantir l'effectivité des droits des victimes et d'éviter une inacceptable déperdition des plaintes.**

Il est impossible en outre de ne pas souligner les difficultés liées à la prise en charge des victimes au sein des services des Urgences. **Il serait souhaitable, en ce domaine, de créer un « parcours fléché » hors réquisition judiciaire qui permettrait un traitement prioritaire et adapté de la victime présumée,** lui évitant attente et procédures administratives pénibles en de telles circonstances.

*« Il faudrait pouvoir recevoir la parole de l'enfant à l'hôpital sans devoir le conduire au commissariat ».*

*Martine BROUSSE,*

*Directrice de La Voix de l'Enfant*

*« Il faut créer quelque chose de simple, dans la pratique hospitalière, pour faciliter le travail des médecins légistes. »*

*Dr COCQUEMPOT Chef de Service des Urgences à l'Hôpital de Joigny*

N'oublions pas enfin de souligner à ce stade le concours des pompiers à la prise en charge des victimes qui sont souvent les premiers à intervenir à leur rencontre. Il convient sans doute de les sensibiliser davantage à la problématique victime et de les associer à la réflexion sur la mise en place d'un parcours adapté.

**PROPOSITION : Créer un parcours fléché « commissariat - urgences médicales » hors réquisition judiciaire.**

*Dans le cadre de l'enquête initiale*

Dans le cadre de l'enquête initiale, il est naturellement vital d'assurer aux plaignants les mêmes droits qu'aux mis en cause. Toutefois, nous pouvons nous interroger sur la forme que doit prendre la défense des intérêts de la victime. La loi du 14 avril 2011 sur la garde à vue prévoit l'assistance d'un avocat pour le gardé à vue lors de tous les interrogatoires. La victime présumée n'a droit quant à elle à un avocat qu'à l'occasion d'une confrontation avec un mis en cause assisté d'un avocat. Cette situation est-elle source de déséquilibre ? En tout état de cause, elle peut être mal ressentie par les plaignants. **C'est pourquoi nous proposons que soit étudiée la pertinence d'un dispositif qui permettrait à la victime d'être assistée à l'occasion de toutes les auditions** (sauf cas d'urgence lié à la nécessité de préserver des preuves ou d'interpeller l'auteur en flagrance), par un avocat, et ce afin de garantir l'égalité de traitement dans la procédure, de permettre l'établissement d'une relation de confiance avec la Justice, de renforcer l'efficacité de l'enquête. Cette mesure aurait certes un coût budgétaire, notamment parce qu'elle implique un abondement de l'aide juridictionnelle. Mais elle ne doit être étudiée qu'au seul regard de l'équité, de la justice et de l'efficacité qu'elle apporterait à la Justice et en particulier à la victime.

**PROPOSITION : Poursuivre la réflexion sur l'instauration de l'assistance de l'avocat pour la victime dans les auditions en garde à vue.**

*Durant le processus judiciaire*

Dans le cadre de la procédure pénale proprement dite, il apparaîtrait souhaitable de simplifier les règles relatives à la constitution de partie civile des associations. Les articles 2-1 à 2-21 du Code de procédure pénale fixent les conditions variables selon le type de contentieux et d'association. **Il conviendrait de les simplifier en fixant un régime unique pour :**

- **les associations de victimes pouvant se constituer partie civile à titre accessoire**
- **les associations de victimes pouvant mettre en mouvement l'action publique dans le cadre d'une citation directe ou d'une plainte avec constitution de partie civile** (le cas échéant avec l'accord de la victime comme c'est le cas en matière de lutte contre le racisme ou de diffamation).

**PROPOSITION : Simplifier les règles relatives à la constitution de partie civile des associations.**

Au stade du jugement et de l'application des peines, on restera volontairement prudent, afin de ne pas excéder le champ d'étude de la mission. On rappellera pour mémoire que l'introduction d'un droit d'appel sur la culpabilité ou la peine pour les parties civiles ne figure pas dans les revendications de la majeure partie des associations de victimes, et qu'il n'existe pas aujourd'hui de consensus fort pour que les parties civiles puissent s'opposer à un aménagement de peine. En revanche, un droit à l'information sur le parcours de peine de la personne condamnée paraît s'imposer, à condition que les parties civiles le souhaitent et en fassent la demande auprès du Juge d'application des peines (J.A.P).

Dans le cadre des procédures simplifiées, il faut veiller à la place de la victime. Le législateur a en effet introduit le système dit du « plaider coupable » pour des faits d'une faible gravité et n'ayant pas causé de victime à proprement parler. Si dans ce type de procédure le plaignant peut présenter des demandes de dommages et intérêts, il est privé du débat contradictoire sur la culpabilité et la peine. **Il nous paraît utile de souligner le risque qu'il y aurait à élargir progressivement ces dispositifs à des infractions plus lourdes pour lesquelles la vertu pédagogique de l'audience est essentielle.**

**PROPOSITION : Limiter les recours aux procédures simplifiées aux infractions « sans » victimes.**

# **CONCLUSION**

## CONCLUSION

Au terme de cette mission, plusieurs conclusions s'imposent :

- **Les éléments d'une politique de prise en charge des victimes existent.** La France n'a en ce domaine ni complexes à nourrir, ni retard à combler. Elle nous paraît reconnaître à la victime une place comparable à celle qui lui est accordée dans les pays voisins. A l'heure de l'harmonisation européenne en la matière, elle peut faire valoir utilement les initiatives prises et les progrès enregistrés.

- Cette politique d'accueil et de soutien aux victimes doit toutefois gagner en cohérence et en efficacité. **Il faut désormais passer d'une logique d'acteurs à une logique de système, c'est-à-dire systématiser les procédures, couvrir harmonieusement le territoire, pérenniser les financements, rassurer les intervenants sur le devenir des actions mises en œuvre.** Tel est, en tout cas, l'esprit des propositions contenues dans ce rapport, qui ne prétendent ni épuiser le sujet, ni borner l'horizon, mais plutôt ouvrir le champ de la discussion et de l'échange. Aborder sans tabou la problématique victimes, mettre la préoccupation de l'aide aux victimes dans le débat public en refusant le dogmatisme et les formules toutes faites, nous paraît en soi, un progrès. Puisse ce document contribuer à faire partager cette conviction et ouvrir quelques pistes fécondes pour demain.

- Au-delà des mesures administratives, n'oublions pas enfin que **l'examen des dispositifs de prise en charge des victimes oblige nécessairement à s'interroger sur la définition même des métiers de la sécurité publique et de la Justice** : où commence et où s'arrête la fonction policière et de gendarmerie ? Jusqu'où l'accueil fait-il partie de la mission du policier et du gendarme ? A partir de quel seuil doit-il devenir une affaire de spécialistes ? Et à rebours, à quel stade, à quel moment de la prise en charge du plaignant sort-on du champ social pour se recentrer sur un traitement exclusivement procédural ?

Ces questions peuvent paraître abstraites. Et pourtant, il nous est apparu, au cours de nos

déplacements et de nos entretiens qu'elles se posaient aux hommes et aux femmes, d'horizons différents, qui œuvrent à soulager la souffrance des victimes et à élucider leurs plaintes.

C'est bien pourquoi la mise en cohérence des dispositifs « Victimes », le légitime souci de faire travailler ensemble forces de sécurité, magistrats et travailleurs sociaux, personnels administratifs ne doit pas, in fine, conduire à une confusion des rôles et à une dilution des responsabilités.

**Ces impératifs nous paraissent au contraire indissociables d'une réflexion approfondie sur la redéfinition des métiers de la sécurité et - aimerions nous ajouter- de la Justice, dont nous avons conscience qu'elle excède largement le champ et la portée de cette mission.**

---

## **LISTE DES 20 PROPOSITIONS**

### **HARMONISER** (les politiques)

1. Installer un Comité interministériel de l'aide aux victimes auprès du Premier Ministre.
2. Créer un programme budgétaire autonome dans la L.O.L.F récapitulant l'ensemble des actions réalisées auprès des victimes.
3. Négocier un protocole Etat / départements pour le financement des travailleurs sociaux et des psychologues en commissariats et gendarmeries.
4. Sanctuariser le budget des associations.
5. Instaurer une contribution pour l'aide aux victimes sur les amendes forfaitaires recouvrées.
6. Œuvrer pour soutenir la Directive « Victimes » à l'échelle européenne.

### **CONSOLIDER** (les dispositifs)

7. Renforcer la professionnalisation et la formation des personnels chargés de l'accueil et de la prise en charge.
8. Instaurer une « démarche Qualité » dans les unités de sécurité : formalisation, conventionnement, certification.
9. Mutualiser les dispositifs téléphoniques d'aide aux victimes.
10. Créer un livret d'accueil de la victime et un site internet interministériel avec déclinaison locale.
11. Intensifier les actions de communication du Ministère de l'Intérieur sur l'accueil des victimes.
12. Permettre aux victimes non francophones de recevoir des informations dans leur langue maternelle.

13. Généraliser et encadrer le dispositif de pré-plainte en ligne.
14. Envoyer par Internet au plaignant des informations utiles en lien avec l'infraction dont il a été victime.

**RENFORCER** (les droits)

15. Créer un parcours fléché « commissariat - urgences médicales » hors réquisition judiciaire.
16. Expérimenter le dispositif allemand de compensation « Auteur-Victime ».
17. Prévoir des locaux distincts pour les victimes et les mis en cause dans les cahiers des charges des nouveaux tribunaux, commissariats et gendarmeries.
18. Poursuivre la réflexion sur l'instauration de l'assistance de l'avocat pour la victime dans les auditions en garde à vue.
19. Simplifier les règles relatives à la constitution de partie civile des associations.
20. Limiter les recours aux procédures simplifiées aux infractions « sans » victimes.

## REMERCIEMENTS AUX PERSONNALITES AUDITIONNEES

**Je remercie sincèrement, pour leur participation et pour la qualité de leurs interventions, l'ensemble des personnalités auditionnées dans le cadre de cette mission :**

- Madame Roselyne BACHELOT, Ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale
- Les personnels de la Délégation aux Victimes et en particulier Monsieur Patrick HEFNER son responsable, Monsieur Thierry DOSSINGER, Monsieur Bertrand PALLOT,
- Monsieur Didier CHABROL, Secrétaire général du Comité interministériel de la Prévention de la Délinquance (CIPD),
- Monsieur Alain BAUER, Président du Conseil d'Orientation de l'O.N.D.R.P et Monsieur Christophe SOULLEZ, Chef du département de l'O.N.D.R.P,
- Monsieur Xavier BEBIN, Délégué général de l'Institut pour la Justice,
- Madame Sabrina BELLUCCI, Directrice de l'I.N.A.V.E.M,
- Madame Bénédicte BERTRAND, Conseillère exécution des peines et aides aux victimes auprès du Garde des Sceaux,
- Madame Françoise BRIE, Vice Présidente de la Fédération Nationale Solidarité Femmes (FNSF),
- Madame Martine BROUSSE, Directrice la Voix de l'Enfant,
- Docteur Dominique FREMY, médecin hospitalier en unité de victimologie,
- Madame Annie GUILBERTEAU, Directrice générale du Centre National d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (C.N.I.D.F),
- Monsieur Arnaud de GRUSELLE, Directeur de la Fondation pour l'Enfance (il n'a pu être auditionné mais a fait parvenir une contribution),
- Madame Catherine MAURY, Directrice d'Habéo.

**Je remercie aussi l'ensemble des gendarmes, policiers, pompiers, professionnels et victimes qui m'ont accueillie dans leurs locaux et plus particulièrement :**

**• dans l'Yonne :**

- Monsieur le Commissaire ASTRUC, Colonel LE BIANIC, commandant le Groupement de l'Yonne, Chef d'escadron MANGOU, commandant de la Compagnie départementale de Sens, Adjudant-Chef MILOT, commandant la BPDJ de l'Yonne et Madame CLERGEAU, Travailleuse Sociale en gendarmerie,
- Colonel BEL ACHE, Docteur (Colonel) THOMASSIN, Lieutenant GATELIER,
- Docteur Frédéric COCQUEMPOT, urgentiste à Joigny,
- Monsieur Didier CHEVALIER, boulanger à Joigny.

**• dans les Yvelines :**

- Colonel Armando de OLIVEIRA, commandant du groupement de gendarmerie départementale, Lieutenant-colonel Olivier DETCHEBERRY, commandant en second du groupement de gendarmerie départementale, Chef d'escadron Gérard GUIGLION, officier adjoint au Commandement, Major Sébastien ROUSSEAU, responsable de la Brigade de Prévention de la Délinquance Juvénile (BPDJ),
- et Monsieur Jean-Marie SALANOVA, directeur départemental de la Sécurité publique, Monsieur Joël TURLIER, chef d'état major, Monsieur Fabien INES, commissaire de police, chef de la circonscription de sécurité publique de Trappes, Mesdames Frédérique RENELIER, commandant de police, et Aurélie NURDIN, capitaine de police, correspondants départementaux « aide aux victimes », Madame Anne DUPONT-TAESH, correspondant local « aide aux victimes » de la circonscription de sécurité publique de Trappes, Madame Jennifer DOLLE, lieutenant de police, chef de la Brigade Départementale de Protection de la Famille des Yvelines, Madame Natacha GALLE, intervenante sociale à la circonscription de sécurité publique de Poissy, Madame Gaëlle COSNEAU, psychologue à la circonscription de sécurité publique de Trappes, Mesdames Michèle de KERCKHOVE et Laurence HERBE,

respectivement présidente et directrice de l'association SOS VICTIMES 78, Madame Bénédicte BORET, brigadier-chef à la circonscription de sécurité publique de Sartrouville

**Je remercie enfin l'ensemble des citoyens qui m'ont fait parvenir leurs témoignages.**

Equipe de mission :

Jean-Louis VALENTIN, Administrateur civil et Béatrice FROT, François GONORD, attachés parlementaires