

Avis du Conseil national des villes

L'aide aux victimes d'actes de criminalité sur les territoires : quelle politique publique nationale¹ pour 2013 et 2014 ?

Adopté au Bureau du 17 janvier 2013.

Pourquoi cet avis sur l'aide aux victimes ?

Le CNV est alerté depuis 2010 de la diminution des crédits de l'Etat et des subventions des collectivités territoriales consacrés à l'aide aux victimes et de la fragilisation des associations d'aide aux victimes.

Depuis 2010, et de façon récurrente ces derniers mois, le Conseil national des villes a été mis en garde par les coordonnateurs locaux de prévention de la délinquance, les élus locaux, les équipes politique de la ville, les associations ou fédération d'associations sur :

- la diminution des crédits notamment consacrés par le ministère de la justice à l'aide aux victimes ces trois dernières années. Cette diminution a un effet domino sur l'engagement des autres financeurs ;
- les incertitudes occasionnées par les réorientations annuelles des priorités du Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance et l'aide aux victimes (FIPD) ;
- ces réductions et réorientations fragilisant les actions conduites en faveur des victimes et menaçant les associations de disparition ou les faisant déjà disparaître pour certaines.

Le groupe de travail permanent du CNV « Violences contemporaines, prévention et traitement de la délinquance »² a ainsi souhaité conclure ses travaux de fin de mandature, en procédant à plusieurs auditions, les 3 octobre et 21 novembre 2012, pour dresser un état des lieux et élaborer des propositions³.

Mme Christine Taubira⁴, Ministre de la justice, a accueilli ce travail avec grand intérêt et en attend les conclusions. Elle a, par ailleurs, chargé Madame Nathalie Nieson, députée de la Drôme, auteure d'un rapport sur « Les questions d'accès au droit et à la justice et d'aide aux victimes »⁵, qui l'avait interpellée sur les moyens financiers mis à disposition des associations d'aide aux victimes⁶, de réfléchir à la manière dont les auteurs d'infractions condamnés à une amende pénale pourraient contribuer (sous forme de contribution additionnelle aux amendes pénales) au financement des actions associatives d'aide aux victimes.

¹ La genèse de cette politique est rappelée en annexe 1.

² Co-présidé par Jean-Pierre Blazy, Député-maire de Gonesse et Patrick Poirret, Procureur Général près la Cour d'Appel de Nancy, membres du CNV.

³ Liste des personnalités auditionnées en annexe 2.

⁴ Entretien du CNV avec la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, le 12 octobre 2012.

⁵ Octobre 2012.

⁶ Qui les accompagnent à titre gratuit.

En outre, l'adoption le 12 septembre 2012, d'une directive du Parlement Européen intitulée «Droits minimaux s'appliquant aux victimes d'actes de criminalité dans les Etats de l'Union Européenne » renforce la nécessité d'un débat de fond quant aux difficultés rencontrées actuellement. Elle appelle aussi à la clarification de la manière dont notre pays continuera à assumer ses engagements nationaux pour assurer les droits, le soutien et la protection des victimes, alors qu'il a été pionnier, depuis de nombreuses années, dans la mise en œuvre d'une politique nationale qui a inspiré de nombreux pays.

Rappel des recommandations «2012 et 2010 » du CNV en faveur de la prise en compte de toutes les victimes d'actes de criminalité dans le plan national (PNAV) et les plans départementaux de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes

Recommandations de juin 2012

Dès le mois de juin 2012, le Conseil national des villes a adressé au Premier Ministre, Jean-Marc Ayrault, Président de l'instance, une note d'orientations sur « La réduction des violences, la prévention et le traitement de la délinquance, l'aide aux victimes ».

Le CNV insistait sur :

- la «survictimation» subie par les habitants des territoires en grande pauvreté ou précarité économique et sociale ;
- la nécessaire prise en compte des différents types de violences subies (selon les typologies retenues par l'OMS ⁷) par le plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes (PNAV), avec une attention portée à la réduction des violences en milieu institutionnel (écoles⁸, centres de soins ou de détention notamment) ;
- l'assistance à apporter à toutes les victimes et aux personnes vulnérables ainsi qu'aux professionnels de terrain (médecins, enseignants, policiers, pompiers, gardiens d'immeubles, personnels d'accueil, transporteurs...).

Il recommandait :

- la formalisation de l'engagement de l'Etat par « conventions d'objectifs »⁹, notamment pour l'aide aux victimes ;
- la «réintégration» du financement des «associations d'aide aux victimes» dans les priorités de financement du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) et dans les priorités départementales.

Recommandations de décembre 2010

Dans sa recommandation de décembre 2010 intitulée « Prévention de la délinquance : quelle gouvernance, quels financements ? » adoptée à l'issue du Forum de Gonesse¹⁰, le CNV plaidait déjà en faveur de :

- l'inscription systématique d'actions d'aide aux victimes dans le plan départemental de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes, la loi du 5 mars 2007 demandant par ailleurs aux préfets de les composer conjointement avec les procureurs de la République ;
- l'inscription aussi des actions d'aide aux victimes dans les contrats locaux ou intercommunaux de prévention de la délinquance (CLSPD, CISPD).

⁷ Violences contre soi-même ; violences interpersonnelles ; violences collectives, selon les dispositions adoptées par l'OMS dans son rapport mondial « Violences et santé » (2002).

⁸ Une délégation ministérielle chargée de la prévention et de la sécurité en milieu scolaire a été installée le 12 novembre 2012 par le Ministre de l'Education nationale, Vincent Peillon.

⁹ 3 novembre 2012 « Circulaire relative à l'élaboration de conventions d'objectifs pour les quartiers populaires entre le ministre de la ville et les ministres concernés par la politique de la ville ».

¹⁰ 15 décembre 2010.

Partie I : Quelles sont les difficultés actuelles rencontrées et mises en relief par le CNV à l'occasion des auditions réalisées?

Ces difficultés développées ci-dessous sont de plusieurs ordres et analysées selon différents points de vue :

I.1. Les financements du Ministère de la Justice sont en réduction depuis 2010

Le montant de la ligne budgétaire « aide aux victimes » est d'environ 12 millions d'euros. Elle est en baisse de 5% ces trois dernières années, elle est donc cumulative et atteint 15 % sur trois ans. La part du financement directement issue du ministère de la justice en faveur des associations d'aide aux victimes n'est que de 30%. 70 % des financements sont assurés par d'autres pouvoirs publics mettant en cause la « crédibilité » du ministère dans son rôle d'impulsion et comme chef de file.

Jusqu'en 2010, le financement global de l'aide aux victimes avait été en légère hausse, voire stable. A partir de 2011, un net infléchissement a été observé.

De ce fait, le ministère de la justice a priorisé, pour 2013, l'ouverture de bureaux d'aide aux victimes (BAV) au siège des principaux tribunaux de grande instance. Ceux-ci offrent aux victimes un accueil et une information sur le fonctionnement judiciaire en général, sur les procédures en cours et les modalités pratiques de recouvrement des dommages et intérêts suite aux jugements rendus. Les associations accompagnent généralement les victimes lors des audiences, les aident dans les démarches de saisine des commissions d'indemnisation.

La loi de programmation adoptée par le parlement relative à l'exécution des peines prévoit la généralisation des bureaux d'aide aux victimes dans 165 tribunaux de grande instance. 50 BAV sont prévus en 2013, mais le budget du ministère n'a pas été augmenté en conséquence : le montant de 1,2 millions qui est consacré à ces créations, soit environ 20.000 euros par BAV, ne permet pas de tenir des permanences à plein temps...

I.2. Cette baisse des financements du ministère de la justice a entraîné le retrait partiel ou total de celui des collectivités territoriales

Pour 2013, les baisses annoncées des subventions du ministère de la justice, entre 7 et 10%, s'ajoutant aux baisses déjà mentionnées, auront pour effet, selon la Cour des Comptes¹¹, de non seulement fragiliser les associations, mais aussi, malgré la volonté du ministère de la justice de consolider le maillage territorial, d'entraîner au plan financier le retrait partiel si ce n'est total de certaines collectivités territoriales.

I.3. Les financements du « FIPD » ont été orientés vers certaines « victimisations » spécifiques et certains lieux d'accueil

La deuxième source principale au plan national de financement émane du FIPD. Le cinquième rapport 2011 du FIPD au parlement sur la prévention de la délinquance précise que l'aide aux victimes, notamment les actions contre les violences intrafamiliales, la réduction des violences faites aux femmes, partie intégrante du plan national depuis octobre 2009, représentent 44% des crédits du FIPD (hors crédits de vidéosurveillance), soit près de 8,9 millions au total. Ces crédits étaient de 8,1 millions en 2010.

Ce soutien a bénéficié à différents types d'actions : intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie, prévention des violences intrafamiliales, permanences d'aide aux victimes. Le développement des intervenants sociaux en commissariat et en gendarmerie a été encouragé et les moyens consacrés à cette priorité par le FIPD ont considérablement augmenté. Il a représenté en 2011 un montant de 2,7 millions d'euros, soit 14% de l'emploi du fonds. Ces crédits ont pu apparaître comme manquants ou substitutifs à l'action globale des associations d'aide aux victimes, même si l'ensemble des crédits du fonds – qui apparaissent dispersés – ont bénéficié principalement à des associations.

¹¹ Rapport public annuel 2012 – « La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales ».

I.4. Comment cette crise est-elle analysée par le ministère de la justice ?

Le ministère a constaté :

- une multiplication des associations d'aide aux victimes par ressort judiciaire. De ce fait, le ministère souhaite éviter la concurrence entre associations en préconisant l'existence d'une association par ressort de TGI ;
- l'augmentation rapide des frais de structures de ces associations. Augmentation qui est liée à deux phénomènes :
 - * la diminution du bénévolat associatif qui a conduit à l'augmentation des recrutements de salariés à plein-temps – ainsi qu'à la professionnalisation des accueillants ;
 - * le coût financier de la reprise des « emplois » jeunes », emplois aidés qui ont été encouragés pour faire fonctionner les lieux d'accueil mais dont le coût global de reprise par les associations n'a pas été anticipé par le ministère.

Le ministère admet que :

- la baisse de la part du financement ministériel a entraîné une baisse du financement des collectivités territoriales, certains maires considérant qu'ils n'ont pas à compenser le retrait de l'Etat ;
- Il existerait une focalisation du FIPD sur certains types de victimes (les femmes et la maltraitance des enfants) liée à ses financements au détriment des associations d'aide aux victimes généralistes ;
- le FIPD aurait aussi répondu davantage aux demandes du ministère de l'Intérieur qu'aux demandes du ministère de la justice.

I.5. Comment cette crise est-elle analysée par le CIPD ?

Le CIPD met en exergue :

- que les associations sont contraintes à une logique de guichet et font face à des injonctions émanant de deux ministères principaux et à des sollicitations occasionnelles (ministère des droits de la femme, ministère des affaires étrangères, ministère de la santé) ;
- qu'il existe un enchevêtrement de financements au plan local et des redondances ;
- que la coordination et la complémentarité des financements sont mal assurées ;
- une absence d'évaluation ;
- qu'une remise à plat s'avérerait nécessaire.

I.6. Comment cette crise est-elle analysée par les associations ?

Les associations d'aide aux victimes (au nombre de 140 en 2012) ont été fragilisées. Une étude interne réalisée en 2011 par l'INAVEM sur le taux de financement et les actions financées montre que 51 % des associations ont constaté une baisse de financements. Sur les 4,5 millions demandés au FIPD, seuls 3,4 millions ont été accordés en 2011. L'année 2011 s'est terminée avec plus de 50 % des associations en déficit. 4 ont cessé leur activité, plusieurs sont en redressement judiciaire et 40 sont en alerte au sein de la fédération.

Nombre d'associations ont concrétisé ce retrait des financeurs par des licenciements de personnels et des réductions d'actions ; 16 associations étaient en alerte en 2008, 43 en 2011 et leur nombre a encore augmenté en 2012.

Des situations devenues urgentes ne sont pas traitées : c'est le cas des services d'aide aux victimes en urgence (SAVU)

Créés en 2002 par Jean-Louis Borloo, alors ministre de la ville, les SAVU sont aujourd'hui en grandes difficultés. Ils étaient au nombre de six¹² à l'origine et sont maintenant au nombre de quatre. Un rapport d'inspection diligenté en 2011 a posé la question de l'avenir de ces structures. Néanmoins, les conclusions de ce rapport sont restées confidentielles, ni les SAVU inspectés, ni l'INAVEM, malgré leurs demandes, n'ont pu en avoir communication. Deux SAVU ont fermé leurs portes depuis, faute de reconduction de financements et de consignes ministérielles claires.

¹² Valenciennes, Bordeaux, Marseille, Blois, Mulhouse, Grenoble à l'origine. Bordeaux et Blois ont été fermés.

Plusieurs sont menacés de le faire sans que l'on n'en connaisse les raisons, bonnes ou mauvaises, au regard notamment de :

- la gravité du bassin de victimisation
- leur ancrage territorial
- leur réactivité à l'urgence

En outre, les SAVU concernés n'ont pas été en mesure de prendre les dispositions utiles, à la fin 2012, afin de réorienter leur action et garantir leur avenir en 2013.

Le positionnement actuel du pilotage de l'aide aux victimes au sein du ministère de la justice pourrait être renforcé

Le positionnement actuel de la politique d'aide aux victimes au sein du secrétariat général du ministère de la justice, comme outil de simple gestion budgétaire et sans lien avec les procureurs de la République et la direction des affaires criminelles (DACG) dont ils dépendent, est regretté alors même que la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance consacre le rôle de ces derniers dans la co-définition des plans départementaux de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes. Ce positionnement administratif n'apparaît pas adapté.

Au final, la dégradation de cette politique publique partenariale constitue un double paradoxe :

- d'abord parce que l'annonce en 2009 du Plan national de prévention et d'aide aux victimes qui incluait pour la première fois cet intitulé ajouté à la prévention de la délinquance, a suscité beaucoup d'espoirs et de mobilisations parmi les associations qui ont été sollicitées pour répondre à de nouveaux appels d'offre ;
- ensuite parce que la récente circulaire de politique pénale du ministre de la justice¹³ vise à renforcer le maillage territorial. Le ministère y réaffirme son attachement à :
 - * l'accompagnement des victimes par une association pendant et après le procès ;
 - * ce que chaque TGI soit doté d'un bureau d'aide aux victimes ;
 - * ce que les magistrats facilitent l'accès des victimes lors des audiences correctionnelles; requièrent l'action des associations – pour les victimes particulièrement traumatisées (article 41 du code de procédure pénale) ;
 - * ce que les permanences d'aide aux victimes soient développées dans les commissariats et gendarmeries ;
 - * orienter les victimes vers les dispositifs d'indemnisation.

Partie II : Quelle est l'analyse du CNV ?

Le CNV rappelle :

- qu'au plan local, la notion même de victime ne peut se résumer à ce qui découle des priorités nationales, ni même des seuls publics pris en charge par les associations. Chaque situation venant altérer la qualité de vie quotidienne ou générer un sentiment d'insécurité est prise en compte par les maires et ceux-ci sont « attendus » sur leurs réponses. Les Conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) sont mobilisés au quotidien sur ces priorités liées aux nuisances diverses récurrentes (occupation des halls d'immeubles, rodéos, nuisances sonores nocturnes, intimidations etc.).
- qu'il semble nécessaire d'organiser un débat national avec toutes les parties prenantes autour de trois questions importantes pour définir plus clairement :
 - * A quelles victimes la politique nationale veut-elle s'adresser : aux seules victimes qui s'inscrivent dans le processus judiciaire ou plus largement ?
 - * Quelle doit être la durée de l'accompagnement des victimes et de leurs proches ?
 - * Quel pourrait être l'équilibre contributif à l'action associative d'aide aux victimes à obtenir de la part des auteurs d'infractions, de la puissance publique et de l'assuranciel ?

Le CNV rappelle aussi :

- que la vocation d'une politique nationale d'aide aux victimes est d'empêcher la victimisation. L'Association nationale de l'intervention sociale en commissariat et

¹³ Circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012.

gendarmerie (ANISCG) constate une dérive dans le fonctionnement des intervenants sociaux en commissariats. Ceux-ci ont été créés d'abord pour éviter la victimisation, en intervenant systématiquement sur les auteurs – surtout mineurs et primo-délinquants – pendant leur présence au commissariat. L'objectif était d'empêcher le passage à l'acte ou la réitération.

Le CNV partage les inquiétudes des associations, des partenaires locaux et le souhait du CIPD d'une remise à plat de la politique nationale d'aide aux victimes, de ses financements et appelle la tenue urgente d'un comité interministériel.

Parmi les inquiétudes existantes, deux apparaissent dominantes :

II.1. L'absence de prise en compte des victimes en dehors de la procédure de constitution de partie civile et la dissolution potentielle de cette politique partenariale d'aide aux victimes

- L'expérience accumulée toutes ces années montre que les citoyens victimes sont souvent rebutés par méconnaissance ou crainte, par l'aspect intimidant de l'institution judiciaire ou policière et renoncent de ce fait à faire valoir leurs droits légitimes;
- le recours aux associations en amont est très souvent « le sas » qui permet aux victimes, lorsque cela est possible, d'accéder à leurs droits et de demander protection.
- L'aide aux victimes n'est pas à rechercher uniquement dans les locaux de la justice ou de la police – au risque de ne traiter qu'une part minoritaire des besoins réels.
- Le risque est grand d'une absence de prise en compte des victimes en dehors de la procédure de constitution de partie civile – et ce qui est d'autant plus important lorsque l'auteur n'est pas identifié, ni interpellé, ni condamné.

II.2. La diminution des financements et la limitation des objectifs de l'Etat vont aboutir à la « spécialisation de l'aide aux victimes » et à la remise en cause des fondements partenariaux de la politique globale d'aide aux victimes

Les évolutions décrites de ces dernières années démontrent que la tentation est grande de la part de chaque ministère de se recentrer sur leurs seules priorités d'activités (l'accueil dans leurs locaux, leurs victimes...) au détriment :

- de la globalité des réalités vécues et des besoins
- des actions associatives déjà engagées
- de l'expertise acquise
- de l'efficacité générale
- de leurs partenaires locaux et pourtant devenus principaux contributeurs financiers.

Le retrait des collectivités territoriales est un risque réel, qui peut aller en s'amplifiant, mais les auditions conduites et les déplacements sur sites réalisés par le CNV durant ce dernier mandat montrent que ce n'est pas la réalité partout. Malgré le mécontentement local, les collectivités « historiquement impliquées » ont compensé lorsqu'elles pouvaient le faire, la baisse – voire le retrait total de l'Etat¹⁴ – mais beaucoup ne le peuvent pas. Soit, elles ne sont pas mobilisées, soit elles sont mobilisées mais elles n'ont pas les moyens de faire face.

Les choix actuels renforcent les déficits de couverture nationale et renforcent les inégalités d'accueil des victimes entre villes riches et villes pauvres.

On ne peut nier que le déficit d'interministérialité, entre le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur notamment, mais aussi du ministère des Droits des femmes, et surtout de relations partenariales continues avec les associations et l'INAVEM et les collectivités territoriales peuvent constituer une lourde entrave dans la recherche d'une sortie de crise et de solutions durables.

¹⁴Exemple de Lille : pas de financements en 2012 ni de la permanence à l'Institut médico-légal ni à l'hôtel de police. Financements pris en charge à 100% par la ville.

Partie III : Les propositions du CNV

Concernant la politique nationale d'aide aux victimes, les préconisations du CNV sont à ce jour de deux ordres :

III.1 Tenir un comité interministériel sur l'aide aux victimes, en termes d'orientations et de financements, afin de :

- 1/ « sanctuariser » (en urgence) et pérenniser le financement national des associations d'aide aux victimes, en écho à la demande aussi de Madame Fort, députée de l'Yonne¹⁵ auteure d'un rapport sur l'aide aux victimes ;
- 2/ inventorier toutes les politiques publiques d'aide aux victimes (notamment santé, sécurité routière, droits des femmes, enfance maltraitée, éducation nationale, Centre départementaux d'Accès aux Droits, lutte contre les sectes...) ;
- 3/ recentrer l'action des intervenants sociaux en commissariat sur la prévention de la victimisation et de la réitération en intervenant en temps réel sur les publics sociaux révélés par l'action de la police ;
- 4/ harmoniser les politiques ministérielles en faveur des victimes ;
- 5/ désigner un « chef de file » ministériel de cette politique publique de l'AV et des modalités de pilotage ministériel et interministériel ;
- 6/ faire un bilan de l'ensemble des financements mobilisés (Etat et y compris hors-Etat) et de ceux qui devraient être mobilisés pour :
 - assurer une couverture équitable de l'ensemble du territoire
 - mieux répartir es financements
 - rechercher « la mutualisation » des moyens et en particulier des numéros d'appel type SOS qui se sont multipliés, etc.
- 7/ coproduire avec les parties prenantes un schéma de territoire national et local pour l'aide aux victimes ;
- 8/ favoriser la négociation de protocoles départementaux de financements.

III.2 Réunir le Conseil national de l'aide aux victimes (CNAV¹⁶), en le dotant d'un secrétariat général permanent et indépendant, pour lui permettre de jouer un rôle effectif de conseil au gouvernement et de propositions quant aux évolutions à produire.

Sa mission pourrait porter sur :

- 1/ la mise en œuvre de la directive européenne ;
- 2/ l'identification des évolutions en cours :
 - ainsi l'émergence de nouvelles victimisations ou de victimisations sous-estimées telles que celles relatives aux personnes âgées, au harcèlement à l'école, à la traite des êtres humains, au proxénétisme ;
 - et l'identification des améliorations à réaliser, en veillant à penser la prévention des violences à un âge précoce ;
- 3/ la mise en place de coordinations nationales et locales ;
- 4/ la mise en place de schémas territoriaux lisibles ;
- 5/ l'animation d'un réel partenariat entre les différents partenaires locaux et nationaux, et en particulier avec les collectivités territoriales (organisation d'assises nationales des actions d'aide aux victimes) ;
- 6/ la programmation d'études, notamment sur la recherche de nouvelles modalités de financements de l'aide aux victimes en comparant les différents financements adoptés dans les Etats de l'Union européenne.

Un travail d'inventaire pourrait utilement être entrepris avec le concours des magistrats de liaison et des attachés de sécurité intérieure en poste dans nos ambassades.

¹⁵ Auteure du rapport « La victime au cœur de l'action des services de police et de gendarmerie » (Février 2012).

¹⁶ Instauré par le décret du 3 août 1999, ce conseil a été modifié par un décret du 21 septembre 2010. Il est aujourd'hui une instance de concertation chargée de formuler toute proposition concernant l'accueil, l'information, la prise en charge et l'indemnisation des victimes d'infraction pénale. Il fonctionne comme un groupe de réflexion engagé sur quelques thématiques annuelles et non comme une instance de coordination interministérielle ou partenariale.

Rappel : l'histoire de la politique nationale et locale d'aide aux victimes en France

Une politique initiée par Robert Badinter, Garde des Sceaux, ministre de la justice depuis 1981

Il n'est pas inutile de rappeler la genèse de la politique nationale d'Aide aux Victimes développée en France. Elle fût initiée, il y a 20 ans, par Robert Badinter, Garde des Sceaux¹⁷, ministre de la justice¹⁸. En 1983, une ligne budgétaire était mise en place au sein du ministère de la justice visant la création d'associations d'aide aux victimes¹⁹.

Cette décision fût suivie de la création :

- d'un fonds d'indemnisation des victimes ;
- de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM), fédérant le réseau national des associations d'aide aux victimes d'actes de criminalité²⁰ ou de victimes, associations regroupant des victimes d'actes terroristes, d'accidents graves autoroutiers ou aériens, de catastrophes sanitaires notamment. L'INAVEM joue donc le rôle d'opérateur principal – partenaire du ministère de la justice. Il est chargé à ce titre de l'animation du réseau des associations sur le territoire et de l'aide à la définition de la politique nationale d'aide aux victimes.

Ce choix du recours aux associations pour mettre en œuvre la politique fût un choix fondateur, non remis en cause à ce jour.

L'aide aux victimes d'actes de criminalité est considérée comme un droit fondamental

La politique d'aide aux victimes s'est référée à des principes reconnus comme fondamentaux qui se sont renforcés grâce à l'expérience accumulée :

- la criminalité est un dommage infligé à la société et une violation des droits individuels de la victime ;
- la protection et le soutien s'imposent dans le cadre d'infractions pénales ;
- les victimes d'actes terroristes peuvent avoir besoin d'un soutien spécifique en raison du caractère de l'acte criminel ;
- le statut de victime est reconnu indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction ait été appréhendé ou identifié ;
- cette protection s'applique aux proches qui subissent des préjudices directs ou secondaires ;
- les types de réponses apportées par les structures d'accueil peuvent être variées : un refuge ou un hébergement, une assistance médicale immédiate, l'orientation vers les services médicaux ou médicaux-légaux, l'assistance psychologique, les soins en traumatologie, les conseils juridiques, l'assistance d'un avocat et permettent de recourir le cas échéant aux services spécialisés de soutien, notamment pour les enfants.

Cette politique nationale d'aide aux victimes a été développée solidairement avec l'appui du Conseil national de prévention de la délinquance (CNPD) et celui des collectivités territoriales

Le Conseil national de prévention de la délinquance (CNPD), présidé par Gilbert Bonnemaïson²¹, avait intégré l'aide aux victimes comme une priorité de solidarité dans le cadre des politiques locales de sécurité et de prévention de la délinquance. Ce conseil avait inscrit le développement d'associations d'aide aux victimes dans les contrats

¹⁷ Les premiers bureaux d'aide aux victimes furent des bureaux municipaux, créés par des magistrats actifs qui les ont présidés au départ – puis qui s'en sont progressivement retirés pour qu'il n'y ait pas de confusion - ils étaient prescripteurs et financeurs (via le budget du ministère de la justice).

¹⁷ A titre d'illustration : l'exemple Lillois d'engagement de la municipalité avec la Maison de la Médiation et de la Citoyenneté – Annexe 2.

²¹ En 1983

d'action prévention (CAPs) mis en place conjointement avec les municipalités et les départements.

Le CNPD professait que « la répression, la prévention et la solidarité » devaient être un triptyque sur lequel appuyer les contractualisations nouvelles et que :

- les actions en faveur des victimes, réparatrice d'une atteinte grave aux droits fondamentaux, devaient être assumées solidairement par la communauté nationale et locale et s'exercer dans la proximité et au plus près des territoires ;
- la prise en compte des droits des victimes au cours du processus pénal, mais aussi dans la globalité des traumatismes engendrés (médical, social, financier) par des atteintes graves à leur intégrité était « justice » pour elles ; elle équilibrait l'action menée en faveur de la réinsertion des auteurs, par la lutte contre la récidive et concourait tant à la protection de leurs droits, qu'à l'apaisement des conflits et au rétablissement de l'ordre public.

En développant cette politique, la France se situait dans le cadre de l'application d'une résolution de l'Organisation des Nations Unies (ONU) de 1985 « Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoirs »²².

La politique nationale d'aide aux victimes et la politique nationale de prévention de la délinquance ont donc été « historiquement associées ».

Cette inscription de l'aide aux victimes dans la politique nationale de prévention et dans les politiques locales a trouvé, jusqu'ici, sa continuité, malgré sa singularité²³, les disparités territoriales et les aléas budgétaires.

Les collectivités territoriales se sont engagées, dès le départ, dans la mise en œuvre de politiques locales préventives. Elles se sont engagées tant en faveur de l'installation de permanence d'accueil d'aide aux victimes – à l'intérieur des tribunaux ou à l'extérieur²⁴ – et en faveur des quartiers déshérités. Elles ont développé des actions en direction de publics fragiles et avant la mise en route d'un processus judiciaire – en créant des permanences dans les lieux fréquentés ou sur le passage des victimes (maisons de justice et du droit, centre médicaux-légaux, tribunaux, écoles).

Le réseau national des bureaux municipaux d'aide aux victimes a répondu tant aux besoins locaux, qu'aux demandes ministérielles exponentielles et pour des « victimisations » multiples. L'exemple de Lille, en annexe 3, en est la parfaite illustration.

Au fur et à mesure, des bureaux (BAV) ont été créés au sein des tribunaux de grande instance. Toujours de nature associative, ils se concentraient sur les victimes d'infractions pénales, donc inscrites dans le processus judiciaire.

Un autre partenaire régalien s'est ajouté à cette mobilisation du ministère de la justice, du Conseil national de prévention de la délinquance et des collectivités territoriales

Les services de sécurité intérieure se sont mobilisés en application de la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence et aux droits des victimes.

Au niveau central, une délégation aux victimes a été créée au sein de la direction générale de la police nationale (DGPN). Elle ne dispose d'aucune ligne budgétaire propre²⁵ mais mobilise les moyens des services de police et de gendarmerie pour améliorer l'accueil, l'orientation et le soutien des victimes.

²³ Dans d'autres pays il y a peu souvent de cofinancements en provenance des collectivités territoriales.

²⁵ Une journée nationale d'échanges avec les associations a régulièrement été organisée par la délégation qui réalise également une étude nationale sur les décès au sein du couple. En 2011, cette dernière fait état de 146 décès, soit une moyenne d'un décès tous les 3 jours.

Au niveau local, plusieurs mesures ont également été mises en œuvre :

- Un correspondant départemental "aide aux victimes" a été nommé dans chaque département. Il a pour rôle de développer les relations avec les associations locales d'aide aux victimes, d'organiser l'accueil, de centraliser les informations susceptibles d'être utiles aux victimes, ainsi qu'aux services de police. Il dispose d'une boîte électronique dédiée qui lui permet de recueillir et de répondre aux doléances du public. Il s'appuie, au sein de son département, sur les correspondants locaux "aide aux victimes" présents dans les circonscriptions de sécurité publique (333 circonscriptions au 01/01/2013) afin d'assurer la cohérence et le suivi des actions conduites au sein de son département.
- Des intervenants sociaux travaillent désormais au sein des commissariats de police et des unités de gendarmerie (au nombre de 178 : 119 pour la police, 85 pour la gendarmerie, 26 postes mixtes - chiffres 2012). Leurs interventions concernent en premier lieu les violences intrafamiliales et favorisent un traitement précoce des difficultés signalées. Elles permettent de mieux prendre en compte les carences sanitaires et sociales, notamment pour les mineurs, une individualisation du suivi des personnes à risques ou en situation de vulnérabilité et une meilleure orientation des victimes d'infractions pénales
- La police nationale dispose, par ailleurs, de 58 psychologues dont la mission consiste à intervenir tant à l'égard des victimes, en matière de soutien, que des auteurs de violences (prévention de la réitération) et à assurer des actions de formation au bénéfice des policiers.
- Des permanences d'associations d'aide aux victimes, au sein des services de police et des unités de gendarmerie, ont également été développées. Elles sont présentes, à temps partiel, dans 140 circonscriptions de sécurité publique. L'INAVEM est très largement associée à ce maillage territorial qui reste cependant à compléter. A noter que des partenariats ont également été signés en outre-mer.

Liste des personnalités auditionnées par le CNV

- Mme Sabrina BELLUCCI, Directrice de l'Institut National d'Aide aux Victimes et de Médiation (INAVEM).
- Mme Christine BOUSSIERE, Capitaine, Gendarmerie nationale (DAV) Pôle Judiciaire, Prévention et Partenariats, direction générale de la police nationale (DGPN), Ministère de l'Intérieur.
- Mme Mélanie DAVID, Directrice CLSPD de la Ville de Lille et de la Maison de la Médiation et du Citoyen.
- Mme Marie-Louise FORT, Députée de l'Yonne, auteure du rapport parlementaire : « La victime au cœur de l'action des services de police et de gendarmerie », (Février 2012).
- M. Patrick HEFNER, Chef du Pôle Judiciaire, Prévention et Partenariats, Direction générale de la police nationale (DGPN), Ministère de l'Intérieur.
- M. Didier LESCHI, Chef du service de l'Accès au droit et à la Justice et à l'Aide aux victimes, Ministère de la Justice.
- M. Raphaël LE MÉHAUTÉ, Préfet, Secrétaire Général du Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD).
- Mme Maryse ROCHON, Commandant fonctionnel de police (DAV) Pôle Judiciaire, Prévention et Partenariats, Direction générale de la police nationale (DGPN), Ministère de l'Intérieur.

L'aide aux victimes : un exemple d'initiative municipale à Lille

Historique :

A Lille, le travail mené en matière d'aide aux victimes, entendu au sens large du terme, remonte au début des années 80 et suit, au moins en partie, le calendrier des réflexions au niveau national sur cette thématique.

Le travail s'est inscrit dans une double réflexion et une double approche :

- une réflexion sur l'accès au droit,
- une autre sur les questions de prévention de la délinquance.

Historiquement, dans les années 79-80, la première question qui s'est posée à la ville était celle de l'accès au droit, même si à ce moment-là, le terme n'est pas immédiatement utilisé. La ville de Lille constatait que les élus étaient de plus en plus sollicités par des lillois pour « régler des conflits de diverses natures et pour remplir un rôle de conseil et/ou d'arbitrage ». Dans le même temps, il était également constaté que les « administrés » souvent rebutés par la complexité, la méconnaissance, l'aspect solennel d'une instance juridictionnelle, renonçaient rapidement à faire valoir leurs droits légitimes. Ce constat était fait pour les victimes mais pas uniquement.

La ville a donc décidé en 1979 de créer une structure municipale dont l'objectif était :

- d'une part, de rechercher en dehors de la justice, une solution, une issue positive à différents conflits (de type médiation) ;
- d'autre part, d'apporter une information juridique aux lillois afin de les accompagner dans leurs démarches pour faire valoir leurs droits. La Maison de la médiation et du citoyen sera alors créée.

Parallèlement, la ville de Lille menait une réflexion sur les questions de prévention de la délinquance et se dotait en 1984 d'un Conseil communal de prévention de la délinquance (CCPD). Dans le cadre du travail mené par le CCPD et notamment le travail de diagnostic, le constat était fait d'une quasi absence de prise en compte et de réponses apportées aux victimes d'infractions pénales sur le territoire en dehors de la procédure de constitution de partie civile. Ce constat qui rejoignait celui qui était fait par le ministre de la Justice de l'époque au niveau national. Cette absence de prise en charge était encore plus importante lorsque l'auteur des faits n'était ni interpellé, ni condamné.

Il manquait sur le territoire lillois une réponse, non pas centrée sur l'auteur des faits, ni sur les faits de délinquance, mais bien sur les victimes. La ville de Lille décidait alors d'impulser et de soutenir la création d'une association d'aide aux victimes sur le territoire, qui devrait être à même de prendre en considération la détresse des victimes, leur besoin de soutien, leur demande d'informations et de réparation.

La naissance de l'association d'aide aux victimes de Lille

Ainsi, l'association d'aide aux victimes de Lille a vu le jour en 1987 avec l'embauche d'une salariée qui recevait les victimes d'infractions.

Ces 2 structures, Maison de la médiation et du citoyen (MMC) et Association d'aide aux victimes, ces 2 mouvements, ces 2 préoccupations municipales se sont alors développées, professionnalisées pour se croiser ou se rejoindre, au moins en partie, dans une logique de guichet ou d'accueil unique.

Aujourd'hui, la Maison de la médiation et du citoyen existe toujours à Lille, avec pour objectifs de pouvoir apporter une information juridique aux citoyens, d'intervenir autant que faire se peut avant la saisine des institutions judiciaires.

En 2007, la MMC a été labellisée « Point d'accès au droit » (PAD) par le ministère de la Justice. Cette structure s'est développée et s'est professionnalisée au fil du temps puisque à ce jour, ce service municipal est composé de 4 juristes qui reçoivent quotidiennement des usagers sur des questions juridiques très diverses. Il fonctionne également avec des permanences de professionnels du droit : avocats, notaires, huissiers, médiateur de la République...ainsi que différentes associations : Ecole des grands parents, AFUB, médiation familiale...

Dans ce partenariat avec les associations, l'Association intercommunale d'aide aux victimes et de médiation (AIAVM) occupe une place particulière.

Si l'AIAVM reste une structure associative indépendante et ne fait pas partie du service municipal de la MMC, elle est hébergée par la ville au sein des mêmes locaux. Ainsi un lieu unique et centralisé accueille toute personne se sentant victime (entendue plus au sens social du terme) ou étant victime d'une infraction pénale. L'association est aujourd'hui composée de 5 juristes spécialisés au pénal, 3 psychologues, 2 secrétaires/accueil et 1 responsable. Les 2 structures travaillent en étroite collaboration, tout en gardant leur domaine de compétences. Si on parle de l'aide aux victimes d'infractions pénales, cela relève bien de l'AIAVM.

Outre la mise à disposition de locaux, la ville continue de soutenir financièrement l'association, aux côtés d'autres financeurs bien sûr. Il s'agit d'une volonté politique forte et d'un axe prioritaire du CLSPD, inscrit dans les engagements du Contrat local de sécurité (CLS).

Outre l'accueil des victimes, de manière générale, cette collaboration permet de travailler sur des situations particulières avec l'association.

Quelques exemples d'actions

- les courriers de sollicitation du maire adressés par des victimes ;
- en 2005, lors de l'épisode des violences urbaines, un travail spécifique a été engagé avec l'AIAVM sur les victimes d'incendies de véhicules qui ont été toutes reçues par l'association dans le cadre de rendez-vous spécifiques organisés par la ville ;
- lors de récents incidents dramatiques dans le milieu festif nocturne (un individu a tiré des coups de feu sur la devanture d'une discothèque dont l'entrée lui avait été refusée occasionnant plusieurs blessés et deux décès) : l'intervention du centre d'urgence médico-psychologique a été suivie de celle de l'AIAVM pour une prise en charge spécifique en direction du gérant de l'établissement et de son équipe.

Les sensibilisations

L'AIAVM œuvre de manière régulière à la sensibilisation des agents municipaux et des partenaires du CLSPD à la notion de victime et d'aide aux victimes. La ville finance l'association pour organiser des séances de sensibilisation gratuites pour les participants et qui permettent aux partenaires :

- d'avoir le même niveau d'information,
- de pouvoir diffuser des messages et,
- développer une culture commune en la matière sur le territoire.

Des démarches spécifiques vers des victimes particulières

Au-delà du travail généraliste mené à Lille sur l'aide aux victimes, la ville a également mis en place des démarches spécifiques envers des types de victimes particuliers, notamment les femmes et les enfants victimes de violences.

Les femmes victimes de violences :

Celles-ci représentent en effet 10% des victimes reçues par l'AIAVM soit environ 400 femmes par an.

La ville de Lille soutient financièrement un programme spécifique mis en place par l'AIAVM, le programme EVE consistant en la prise en charge juridique et psychologique (individuelle mais également collective par des groupes de parole) des femmes victimes de violence.

Les enfants victimes de violences :

Face à l'ampleur des violences faites aux enfants, le maire de Lille a constitué en 2010 un groupe d'experts réunis autour du Professeur Delion, pédopsychiatre et chef du service psychiatrie et enfants au CHRU de Lille, auquel elle a demandé de travailler sur les questions de violences physiques et abus sexuels, afin d'établir des propositions concrètes visant à faire progresser les dispositifs lillois et à les rendre pérennes.