



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

L'amélioration de l'aide aux victimes au ministère de la justice

RAPPORT DÉFINITIF

Août 2025

SYNTHÈSE

Depuis plus de quarante ans, le ministère de la justice développe une politique publique d'accès au droit et d'aide aux victimes ambitieuse, mise en œuvre sur le territoire par les juridictions et un réseau d'associations d'aide aux victimes très engagées.

Les dispositifs d'accueil, d'assistance et d'accompagnement des victimes d'infractions pénales et les mécanismes d'indemnisation de leurs préjudices par la solidarité nationale, se sont progressivement développés sous l'impulsion d'associations de victimes, à la suite d'événements traumatiques lourds et d'évolutions sociétales profondes.

D'une part, la survenance de crises majeures et en particulier des vagues d'attentats terroristes au cours des années 80, 90 et en 2015. D'autre part, un contexte de recherche croissante des responsabilités – civiles, pénales, administratives – et de prise en charge des victimes de drames et accidents individuels ou collectifs dans des domaines variés (industriel, sanitaire, environnemental...). Plus récemment, la prise de conscience collective, en particulier à partir de la fin des années 2010, de l'ampleur des violences intrafamiliales, conjugales et plus largement des violences sexuelles dans la société.

C'est ainsi que l'aide aux victimes s'est imposée comme une politique publique d'une particulière sensibilité excédant le seul champ d'intervention du ministère de la justice, impliquant nécessairement d'autres départements ministériels (justice, intérieur, affaires sociales, santé, affaires étrangères, transport, éducation nationale) mais également les collectivités territoriales et le monde associatif.

Depuis 2017, en application des textes en vigueur, le ministre de la justice est en charge, avec l'appui de la délégation à l'aide aux victimes (DIAV) qui lui est rattachée, de la coordination gouvernementale de cette politique publique. Concomitamment, il doit mener sa propre politique ministérielle en la matière dont l'action est disséminée entre différentes directions du ministère notamment la DACG et le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) rattaché au secrétariat général.

Aujourd'hui, la politique d'aide aux victimes se caractérise par un cadre juridique et institutionnel solide. Elle repose sur un arsenal juridique étoffé en particulier dans le champ pénal depuis le tournant des années 2000, des mécanismes de solidarité nationale croissante au service de l'indemnisation des victimes avec le fonds de garantie des victimes (FGTI), un dispositif performant de gestion de crises, la multiplication des dispositifs d'accueil, d'accompagnement et de suivi des victimes portés, en lien avec les juridictions, par un réseau d'associations agréées et financées par le ministère de la justice sur tout le territoire national et l'implication de nombreux services publics et institutions au soutien de cette politique publique (ministère de l'intérieur, des affaires étrangères, de la santé, des solidarités notamment).

Mais, la multiplication et la dispersion des interventions au profit de l'aide aux victimes ont complexifié cette politique publique devenue peu lisible tant au niveau interministériel qu'au sein même du ministère de la justice.

Au sein du ministère de la justice, le défaut de lisibilité de son action résulte notamment de l'absence de service-chef de file, guichet unique d'entrée et de sortie des projets en lien avec la politique d'accès au droit et de l'aide aux victimes. L'apparition de la DIAV en 2017 n'a fait que renforcer le manque de clarté dans la répartition des compétences entre la délégation, le SADJAV et les directions concernées du ministère.

En dépit de cette complexité, le ministère de la justice peut se prévaloir d'importants progrès en faveur de l'aide aux victimes depuis plusieurs années – progression illustrée par la hausse importante de la dotation budgétaire consacrée au programme 101.

Ces améliorations se traduisent notamment par l'existence d'un socle commun de l'aide aux victimes dans les juridictions du territoire national, avec le déploiement de dispositifs pour le traitement des violences intrafamiliales, outre le réseau de l'accès au droit également piloté par les tribunaux judiciaires.

Toutefois, il existe d'importantes marges de progression. Il est nécessaire de renforcer l'uniformisation de la mise en œuvre des dispositifs du socle commun mis en place dans les tribunaux, compte tenu de la diversité du paysage associatif, mais également de s'engager dans l'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs d'aide aux victimes (EVVI, BAV, BAR, TGD). Il s'agit en outre d'encourager les juridictions à élaborer un document opérationnel relatif à l'accueil et à l'accompagnement des victimes sur le modèle du référentiel du ministère afin que chaque juridiction établisse un état des lieux exhaustif de l'accès au droit et de l'aide aux victimes, de l'accueil jusqu'à l'exécution des peines, un recensement des améliorations possibles et des projets restant à porter. Dans le même sens, il est recommandé une modification du code de l'organisation judiciaire tendant à l'inscription systématique de la politique d'accès au droit et d'aide aux victimes à l'ordre du jour du conseil de juridiction placé auprès de chaque tribunal judiciaire.

Il est surtout fortement attendu du ministère de la justice par les victimes, un service numérique moderne et efficace pour formaliser leurs requêtes et suivre les procédures, pénales notamment. Ce chantier a pris un net retard comparé aux avancées du ministère de l'intérieur dans son champ d'action.

La réalisation de ces nouveaux progrès, et de façon générale l'efficacité et la lisibilité de la politique publique sont subordonnées au renforcement de son pilotage interministériel mais également au sein du ministère de la justice.

Au titre du volet interministériel, il est absolument nécessaire d'assurer un pilotage stratégique et une coordination opérationnelle de l'action de l'État – en lien avec tous les acteurs concernés (collectivités territoriales, associations, avocats) – par-delà les seules gestions de crise et d'urgence pour assurer un accompagnement et une prise en charge au long cours. À cette fin, sont recommandés l'élaboration d'un nouveau plan interministériel de l'aide aux victimes, la réunion régulière du comité interministériel de l'aide aux victimes sous l'autorité du Premier ministre ou sur délégation de ce dernier par le garde des sceaux, ministre de la justice, et le suivi de ce plan par la délégation interministérielle de l'aide aux victimes. La délégation doit être confortée par le Premier ministre dans son rôle de coordonnatrice interministérielle en recevant un mandat clair. En outre, la réalisation d'un « jaune » budgétaire permettrait d'identifier et donc de valoriser l'ensemble des contributions de l'État à cette politique, notamment au financement des associations d'aide aux victimes et de victimes.

L'efficacité de cette politique publique est également subordonnée au renforcement du pilotage ministériel de l'aide aux victimes et de l'accès au droit constitutifs l'un et l'autre des deux faces d'une seule et même politique de juridiction.

Il conviendrait de mettre en place un comité stratégique ministériel chargé de valider puis d'assurer l'exécution du plan ministériel en matière d'accès au droit et d'aide aux victimes, mais également de désigner un service chef de file – DIAV ou SADJAV - en charge de la coordination de ce comité stratégique et constituant le guichet unique de toute entrée et sortie au sein du ministère en matière de projet relatif à l'aide aux victimes.

Le rôle des cours d'appel dans le pilotage au niveau territorial doit être consolidé et amplifié. En effet, les actuels MDPAAD, sous l'autorité des chefs de cour, pourraient être renommés, à la faveur d'une modification du code de l'organisation judiciaire, magistrats délégués à l'aide aux victimes et à l'accès au droit (MDAVAD), et la charge de leur activité doit être mieux évaluée pour renforcer l'animation de cette politique publique sur le ressort des cours d'appel.

Concomitamment, le pilotage local au sein des juridictions implique l'objectivation des besoins de renfort de l'équipe autour des chefs de juridiction et de mieux associer ces derniers au dialogue de gestion en lien avec les chefs de cour et les MDAVAD. À cet égard, la mission encourage la poursuite du plan de déconcentration des crédits du programme 101 porté par le secrétariat général.

Enfin, la mission recommande une plus grande lisibilité de l'organisation ministérielle en envisageant trois options sans méconnaître les avantages et les inconvénients de chacune d'elles.

À moyen constant, il peut être envisagé une fusion de la DIAV et du SADJAV pour constituer un service rattaché au ministre ou au secrétariat général dont le dirigeant serait en tout état de cause nommé en conseil des ministres, ce qui présenterait l'avantage d'une clarification du chef de file ministériel et unifierait les deux services.

Il peut également être envisagé de rattacher la DIAV auprès du Premier ministre, revenant ainsi à l'organisation préexistante en 2017 au transfert de la délégation sous l'autorité du garde des sceaux. Si cette option ne correspond pas aux arbitrages et règles posés ces dernières années dans l'organisation administrative de l'État, elle aurait cependant une forte portée politique. Parallèlement, il conviendrait de rehausser le positionnement administratif du SADJAV au sein du secrétariat général, afin de légitimer comme chef de file ministériel en matière d'accès au droit et d'aide aux victimes.

Enfin, la mission envisage une troisième et dernière option consistant à créer une nouvelle direction du ministère de la justice sur le modèle de la direction de la sécurité routière du ministère de l'intérieur. Cette direction devrait acquérir une taille critique en réunissant outre la DIAV et une large part du SADJAV, certaines missions et services de l'État en lien avec la politique de l'aide aux victimes. À l'image de la sécurité routière, elle aurait tout à la fois une mission ministérielle et interministérielle portée par un seul et même directeur nommé en conseil des ministres.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1. Mettre en place un groupe de travail ministère des finances, ministère de la justice, fédération d'assureurs sur l'équilibre des comptes du FGTI.26
- Recommandation 2. Envisager un processus d'habilitation d'agents des associations en charge du BAV leur donnant accès en consultation aux applicatifs métiers utiles des juridictions.33
- Recommandation 3. Articuler le projet de guichet unique avec le maillage France services et des points-justice.36
- Recommandation 4. Poursuivre la structuration de l'activité des associations agréées à l'aide aux victimes pour améliorer l'uniformisation des prestations sur le territoire national.37
- Recommandation 5. Mieux informer et valoriser le référentiel relatif à l'accueil et l'accompagnement des victimes en juridiction et ses fiches techniques.....38
- Recommandation 6. Encourager les tribunaux judiciaires à élaborer un document opérationnel en application du référentiel de l'accueil et l'accompagnement des victimes en juridiction.38
- Recommandation 7. Procéder à une évaluation de l'efficacité des principaux dispositifs d'aide aux victimes en juridiction.....38
- Recommandation 8. Engager des travaux pour élaborer un document opérationnel d'accompagnement des victimes au cours de la procédure d'appel.....39
- Recommandation 9. Finaliser les travaux initiés par le ministère sur le parrain judiciaire et l'administrateur ad hoc pour en légitimer et renforcer l'intervention au bénéfice des mineurs victimes en cas de défaillance ou d'implication de leurs responsables légaux. ..39
- Recommandation 10. Donner à la DIAV et aux différents services du Premier ministre (DITP, DINUM, SIG, DILA) un mandat précis et des moyens pour piloter la construction d'une architecture, claire et multicanale, d'informations et d'accueil en faveur des victimes.42
- Recommandation 11. Prioriser les travaux de Portalis dans l'objectif d'informer les victimes des suites de leur plainte ou de leur constitution de partie civile au pénal, et du déroulement de la procédure devant la CIVI.43
- Recommandation 12. Travailler à une continuité de parcours numérique entre ma sécurité.fr et justice.fr.43
- Recommandation 13. Prévoir le déploiement d'une équipe de greffiers ou fonctionnaires formés au soutien des plateformes du ministère de l'intérieur, avec accès aux fichiers justice pour leur apporter des réponses sur les suites judiciaires données à leur plainte.43
- Recommandation 14. Élaborer et mettre en œuvre une communication offensive pour faire connaître le dispositif complet offert par l'État pour accompagner les victimes (numéros de téléphone, applications, site, offre physique, associations.....).....43
- Recommandation 15. Engager une réflexion pour mieux garantir les droits de victimes lors des procédures pénales alternatives et d'homologation.44
- Recommandation 16. Engager des travaux avec les représentants du barreau sur le champ de l'aide juridictionnelle dans l'accompagnement des victimes.44
- Recommandation 17. Initier une réflexion sur le renforcement du soutien apporté par les notaires et les commissaires de justice aux victimes.44
- Recommandation 18. Finaliser les travaux de dématérialisation et de simplification des procédures tendant à l'indemnisation des parties civiles devant la CIVI et devant les juridictions pénales statuant sur intérêts civils.44

Recommandation 19. Élaborer un plan interministériel de l'aide aux victimes actualisé, dont l'exécution sera suivie par la DIAV, et contrôler sa mise en œuvre par la réunion régulière du comité interministériel de l'aide aux victimes sous l'autorité du Premier ministre.	46
Recommandation 20. Contrôler la mise en œuvre du plan interministériel de l'aide aux victimes par la réunion régulière du comité interministériel de l'aide aux victimes sous l'autorité du Premier ministre.	46
Recommandation 21. Modifier la composition du conseil d'administration du FGTI en attribuant une place propre à la DIAV distincte de celle représentant le ministère de la justice.	46
Recommandation 22. Veiller à ce que la DIAV soit systématiquement associée aux travaux interministériels portés par le Premier ministre dans le champ de l'accompagnement des victimes au sens large.	46
Recommandation 23. Veiller à ce que la DIAV soit associée aux cellules de crise et soit le cas échéant mandatée par le Premier ministre pour animer la cellule interministérielle d'aide aux victimes, prendre le relais sur le terrain dans un CLAV et veiller à la communication.	46
Recommandation 24. Apporter le soutien des services interministériels du Premier ministre en appui de la mise en œuvre du plan porté par la délégation interministérielle à l'aide aux victimes.	47
Recommandation 25. Créer un réseau de référents au sein des ministères et des préfectures partiellement mutualisées avec les référents égalité femmes hommes et protection de l'enfance.	47
Recommandation 26. Proposer la création d'un fonds interministériel dédié aux dépenses exceptionnelles en faveur de l'accompagnement des victimes et des événements mémoriels.	47
Recommandation 27. Abonder ce fonds de manière pérenne afin de financer des actions propres à la délégation ou soutenir des actions interministérielles indépendamment du programme 101 du ministère de la justice.	47
Recommandation 28. Envisager la fusion de certaines missions interministérielles (DIAV – MILPROF) et a minima s'assurer d'une représentation effective de la DIAV ou de ses représentants dans les conseils et comités de pilotage ministériels, les groupes de travaux déjà créés dans le champ de l'aide aux victimes par les ministères.	48
Recommandation 29. Proposer la réalisation d'un « jaune » budgétaire afin d'identifier l'ensemble des contributions de l'État au financement des associations d'aide aux victimes et de victimes.	48
Recommandation 30. Instituer un comité stratégique ministériel de l'aide aux victimes et de l'accès au droit, incluant la DGSCGC, la DGCS et la Miprof, chargé de valider et suivre la mise en œuvre d'un plan stratégique commun.	49
Recommandation 31. En fonction de l'organisation choisie, désigner le service pour coordonner la rédaction du plan stratégique ministériel, tenir le secrétariat du comité ministériel, suivre les travaux et constituer un guichet unique d'entrée des commandes et de sortie des travaux sur l'aide aux victimes au sein du ministère.	49
Recommandation 32. Confier au comité ministériel la détermination d'un mandat clair à son représentant au sein du conseil d'administration du FGTI.	49
Recommandation 33. Définir une stratégie ministérielle comportant notamment trois volets essentiels : l'allocation des moyens aux associations ; le plan numérique dédié à la politique d'aide aux victimes ; les plans de communication.	49
Recommandation 34. Modifier le code de l'organisation judiciaire pour consolider la place du magistrat délégué à l'aide aux victimes et à l'accès au droit (MDAVAD).	50
Recommandation 35. Évaluer précisément les ETP nécessaires à l'exercice des missions de MDAVAD et les répartir entre le siège et le parquet.	50
Recommandation 36. Concevoir une formation des MDAVAD en administration centrale et/ ou avec un module en ligne dédié de l'ENM.	50

Recommandation 37. Positionner les MDAVAD comme animateurs régionaux de la politique du ministère en veillant à associer les services déconcentrés du SG, de la DAP et de la DPJJ en tant que de besoin.	50
Recommandation 38. Poursuivre le plan de déconcentration des crédits du programme 101 porté par le secrétariat général.	51
Recommandation 39. Continuer le rééquilibrage des dotations entre cours d'appel en fonction de critères objectifs.	51
Recommandation 40. Veiller à la formation des MDAVAD au contrôle de gestion.	51
Recommandation 41. Conduire des travaux sur le conventionnement pluriannuel des associations.	51
Recommandation 42. Établir un rapport annuel de la politique ministérielle de l'aide aux victimes et de l'accès au droit sur la base des rapports de gestion élaborés par les MDAVAD au nom des chefs de cour.	51
Recommandation 43. Constituer une équipe solide autour des chefs de cour composée des MDAVAD siège et parquet, d'un référent au SAR, au besoin soutenus par un chargé de mission pour animer l'animation de la politique d'aide aux victimes et d'accès au droit, les dialogues de gestion avec les juridictions et le ministère, le pilotage des associations du territoire.	51
Recommandation 44. Instituer des instances locales d'échanges sur le modèle des comités de financeurs pour améliorer les cofinancements des actions portées par les associations et homogénéiser l'offre de service sur le ressort de la cour d'appel.	51
Recommandation 45. Objectiver l'évaluation des besoins de renfort de l'équipe autour des chefs de juridiction afin d'accroître leur capacité à mieux coordonner et animer la politique d'aide aux victimes et d'accès au droit sur leur ressort.	52
Recommandation 46. Envisager une modification du code de l'organisation judiciaire afin de prévoir l'inscription systématique de la politique d'aide aux victimes et d'accès au droit à l'ordre du jour du conseil de juridiction placé auprès de chaque tribunal judiciaire.	52
Recommandation 47. Missionner l'IGJ pour établir des grilles d'évaluation des principaux dispositifs d'information et d'accompagnement mis en place dans les juridictions (site public du CDAD, EVVI, BAR...).	52
Recommandation 48. Associer les chefs de juridiction au dialogue de gestion entre le MDPAAD/ futur MDAVAD et les associations, avec un travail préparatoire du chargé de mission CDAD/ Aide aux victimes.	53
Recommandation 49. Conduire une réflexion sur la place que pourrait prendre le JUDEVI en qualité de président de la CIVI pour sécuriser les processus d'indemnisation juridictionnels ou amiable.	53

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	7
Sommaire	11
INTRODUCTION	13
1 Une politique d'aide aux victimes caractérisée par un cadre juridique et institutionnel solide mais complexe et peu lisible.....	17
1.1 Un dispositif d'aide aux victimes complet impliquant de nombreux services de l'État et un secteur associatif engagé	17
1.1.1 Un arsenal juridique étoffé par strates, qui définit la place et les droits de la victime dans le procès pénal	17
1.1.2 Différents dispositifs d'indemnisation généraux et spéciaux pour que la solidarité nationale répare les préjudices subis par les victimes	18
1.1.3 Des institutions et services publics engagés dans l'accueil, le repérage, l'accompagnement et le suivi des victimes	19
1.1.4 Un réseau d'associations de professionnels maillant le territoire au service de l'accueil, l'écoute, l'accompagnement pluridisciplinaire et gratuit des victimes...	19
1.1.5 Un dispositif performant de gestion de crises	20
1.2 Un champ de l'aide aux victimes qui n'a cessé de s'étendre	20
1.2.1 Une politique publique qui ne s'applique pas qu'aux seules victimes d'infractions pénales	20
1.2.2 De l'extension de l'approche interministérielle de l'aide aux victimes aux actions parallèles des ministères concernés.....	22
1.2.3 L'extension du droit à l'indemnisation.....	25
1.3 Une organisation peu lisible de l'aide aux victimes au sein du ministère de la justice	27
1.3.1 L'articulation des services au sein de l'administration centrale.....	27
1.3.2 L'articulation entre liberté associative et conduite d'une politique publique d'aide aux victimes	28
1.3.2.1 Le réseau des associations d'aide aux victimes piloté par le ministère de la justice	28
1.3.2.2 Le rôle des associations de victimes	30
1.3.3 L'articulation entre l'administration centrale, la cour d'appel et les tribunaux judiciaires	30
1.3.4 L'articulation entre accès au droit et aide aux victimes	31
1.3.5 L'articulation au niveau local de l'approche judiciaire et interministérielle	31
1.3.6 L'articulation de l'aide aux victimes de violences intrafamiliales avec l'aide aux autres victimes.....	32
2 Au ministère de la justice, des améliorations significatives réalisées en faveur du parcours des victimes mais des marges de progression importantes restant à accomplir.....	32
2.1 Le constat d'une amélioration de l'accompagnement des victimes dans leur parcours judiciaire	32
2.1.1 La généralisation d'un socle commun de l'aide aux victimes au sein des juridictions.....	33
2.1.2 Des dispositifs interministériels locaux	35
2.2 Des champs de l'aide aux victimes à approfondir ou investir.....	36
2.2.1 Renforcer l'uniformisation et l'évaluation de l'aide aux victimes dans les juridictions.....	37
2.2.2 Le gouvernement doit élaborer un dispositif coordonné d'information, d'accueil et d'écoute et de suivi multicanal pour les victimes	39
2.2.2.1 La multiplication des dispositifs d'informations, d'accueil et de suivis des victimes.....	39
2.2.2.2 Élaborer un dispositif gouvernemental complet et multicanal à destination des victimes.	41

2.2.3	Élaborer une communication offensive sur l'ensemble du dispositif d'accompagnement des victimes.....	43
2.2.4	Mieux garantir les droits des victimes dans les procédures alternatives et d'homologation.....	43
2.2.5	Encourager la simplification de la procédure tendant à l'indemnisation des parties civiles	44
3	L'efficacité et la lisibilité de la politique de l'aide aux victimes est subordonnée au renforcement de son pilotage en interministériel et au sein du ministère de la justice mais aussi à une clarification de son organisation	45
3.1	Un renforcement du pilotage interministériel de la politique d'aide aux victimes.....	45
3.1.1	Renforcer la légitimité de la délégation interministérielle à l'aide aux victimes.....	45
3.1.2	Renforcer les leviers d'actions de la délégation interministérielle à l'aide aux victimes.....	46
3.1.3	Renforcer la cohérence de l'action de l'État entre les missions ou services et la délégation interministérielle à l'aide aux victimes	47
3.2	Un renforcement du pilotage ministériel de la politique d'aide aux victimes et d'accès au droit.....	48
3.2.1	Renforcer la coordination et le pilotage au sein de l'administration centrale.	48
3.2.1.1	Mettre en place des outils de coordination en administration centrale.	48
3.2.1.2	Renforcer les leviers de pilotage de l'action territoriale.	49
3.2.2	Renforcer le pilotage au niveau du territoire.....	51
3.2.2.1	Au niveau de la cour d'appel.....	51
3.2.2.2	Renforcer le pilotage local en juridiction.....	52
3.3	Une organisation plus lisible pour le ministère.....	53
3.3.1	À moyen constant, la fusion de la DIAV et du SADJAV dans un service rattaché au ministre ou au secrétariat général.....	53
3.3.2	Le retour de la délégation interministérielle auprès du Premier ministre .	54
3.3.3	La création d'une direction nouvelle au ministère sur le modèle de la direction de la sécurité routière au ministère de l'intérieur.	55
CONCLUSION	56
Annexes	57

INTRODUCTION

Par une lettre de mission du 17 avril 2025, le ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice m'a confié une mission thématique sur l'amélioration de l'aide aux victimes au ministère de la justice.

Objet et déroulement de la mission

Aux termes de cette lettre, la mission devait s'attacher à établir un état des lieux précis des actions existantes sur l'ensemble du territoire en faveur plus particulièrement des victimes d'infractions pénales afin de déterminer dans quelle mesure et selon quelles modalités sont satisfaites les attentes portant sur la prise en charge urgente des victimes en détresse, l'information sur les droits à tous les stades de la procédure et en matière d'indemnisation ainsi que l'accompagnement pendant le procès.

Il était également demandé la formulation de recommandations sur le niveau de pilotage le plus pertinent pour garantir une action harmonisée sur tout le territoire national, tout en préservant les initiatives locales.

La mission devait en outre évaluer l'opportunité du rattachement au ministère de la justice de la délégation interministérielle aux victimes.

Enfin, la mission était invitée à proposer toute initiative permettant de renforcer la visibilité des actions de la justice en faveur des victimes, d'améliorer la couverture territoriale de l'aide aux victimes, en particulier dans les zones insuffisamment dotées, et d'exploiter les outils numériques pour mieux informer, orienter et accompagner les victimes.

Menée avec le soutien de l'Inspection générale de la justice¹, la mission s'est appuyée sur une recherche documentaire et a réalisé près de 90 entretiens avec des représentants du ministère de la justice, les conférences nationales, les organisations représentatives de la profession d'avocat, le fonds de garantie des victimes, la secrétaire générale du gouvernement, des représentants de plusieurs ministères engagés dans la politique interministérielle de l'aide aux victimes (ministère de l'intérieur, des affaires sociales, de l'Europe et des affaires étrangères). Deux déplacements de terrain ont été effectués. Le premier a été réalisé sur le ressort de la cour d'appel de Dijon pour une journée d'échange avec des représentants de la cour d'appel dont le magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD), des juridictions du ressort, de la préfecture, du barreau et du secteur associatif. Le second est intervenu au tribunal judiciaire de Meaux, pour un échange avec les chefs de juridiction mais également le procureur de la République de Melun et le secrétaire général de la préfecture de Seine-et-Marne, des représentants du secteur associatif et du barreau. Ce déplacement a été complété par une rencontre à la cour d'appel de Paris avec la MDPAAD.

Ces entretiens et l'ensemble de la réflexion menée par la mission ont été précédés d'une mise en perspective de l'évolution de cette politique publique sur plusieurs décennies afin comprendre le contexte dans lequel elle s'inscrit actuellement et d'identifier les améliorations à recommander.

Car l'aide aux victimes, en ce qu'elle apporte un soutien juridique, social, matériel, médical, psychologique à des personnes en vulnérabilité du fait des événements subis, constitue effectivement un enjeu public, politique essentiel, aux ressorts humains complexes et sensibles, fédérateur de solidarité au moment de la crise mais aussi de mécontentement et d'insatisfaction contre l'action de prévention et de réparation de l'État.

¹ Par note de service du 22 avril 2025, M. Philippe Combettes, inspecteur général de la justice a été désigné en ce sens.

Ainsi, au cours des dernières décennies de nombreuses associations de victime sont apparues pour assurer la défense des intérêts de victimes de différents événements traumatiques, ou de catégorie d'infractions, par communauté de personnes ayant subi des faits de même nature (SOS attentats, Fédération nationale des victimes de la route, AVIAM Fédération des associations des victimes d'accidents médicaux...).

Les victimes sont par nature impactées par les événements qu'elles subissent, peuvent être profondément meurtries de l'absence de reconnaissance de leur situation, de leur incapacité à faire face aux difficultés du quotidien nées de leur préjudice, des conséquences sur leurs proches. Dans un contexte médiatique réactif, la dimension compassionnelle, qui a d'ailleurs conduit à développer un axe mémoriel fort pour certaines d'entre elles touchées par des événements collectifs, constitue aujourd'hui un des éléments incontournables de cette politique publique. L'ensemble des responsables politiques et publics locaux et nationaux, parfois rattrapés par des polémiques médiatisées, en ont parfaitement pris conscience.

Historique et évolution de la politique publique d'aide aux victimes

Le ministère de la Justice en ce qu'il porte le fonctionnement des juridictions pénales, civiles et administratives, mais aussi les dispositifs d'accès au droit, la politique pénale, la législation pénale et civile notamment relative à la responsabilité civile, en sus de la valeur morale incarnée par son nom, **s'est naturellement imposé comme pilote de cette politique publique.**

Dans l'organisation du ministère de la justice de l'après-guerre, le décret du 25 juillet 1964² et son rapport de présentation au Président de la République ne font référence à une quelconque politique d'aide aux victimes dont le terme même n'est pas employé.

Mais dès la fin des années 70, une première loi³ instaure le principe de l'indemnisation de victimes d'infractions pénales par la solidarité nationale.

À partir des années 80, sous l'impulsion de Robert Badinter⁴, émerge progressivement une politique d'aide aux victimes d'infractions pénale s'appuyant sur un renforcement de la place de la victime dans la procédure pénale, des mécanismes d'indemnisation des préjudices subis par elles et un réseau associatif d'accompagnement juridique et psychologique.

En 1982, le ministère de la justice se dote d'ailleurs d'un bureau de la protection des victimes et de la prévention, au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces.

L'augmentation de l'accidentologie routière, les attentats de 1985 et 1986, l'affaire du sang contaminé conduisent les gouvernements successifs à développer des actions ambitieuses envers les victimes de la route, du terrorisme et d'accidents médicaux, incités par des associations de victimes, en s'appuyant sur un réseau d'association d'aide aux victimes.

Constitué sous la forme d'une association nationale en 1986, l'Institut national d'aide aux victimes (INAVEM) devient en 2004 une fédération d'associations d'aide aux victimes. Animée par une conception généraliste et universelle, la fédération qui prend en 2017 l'appellation de France Victimes regroupe aujourd'hui plus de 130 associations d'aide aux victimes d'infractions pénales.

² Décret 64-754 du 25 juillet 1964 par lequel ont été créés aux côtés de la DACG, DACS, DAP, une direction des services judiciaires, une direction de l'administration générale et de l'équipement – ancêtre du secrétariat général – et un service de l'éducation surveillée – ancêtre de la DPJJ. Enfin, l'inspecteur général des services judiciaires relève du garde des sceaux.

³ Loi n° 77-5 du 3 janvier 1977 garantissant l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction, instituant notamment la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) qui deviendront.

⁴ Qui constitue une commission d'études et de proposition sur le suivi des victimes sous la présidence de Paul Milliez en 1981.

En 1999⁵, à la faveur de la création du conseil national de l'aide aux victimes (CNAV), placé auprès du garde des sceaux qui le préside, s'opère **une première approche interministérielle** : le ministre de la justice est chargé, à ce titre, de coordonner l'action du gouvernement avec celles des institutions non gouvernementales en matière d'aide et d'assistance aux victimes d'infractions pénales.

En 2002⁶, un service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville (SADJPV) apparaît au ministère de la justice directement rattaché au ministre avant d'être placé sous l'autorité du secrétariat général du ministère à compter de 2006⁷. Cette création provoque un transfert de plusieurs compétences relevant jusqu'alors de la direction des affaires civiles et du sceau (DACS)⁸, de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)⁹ et de la direction des services judiciaires (DSJ)¹⁰.

À l'occasion de sa rénovation en 2008¹¹, le secrétariat général du ministère se voit confier la définition et la mise en œuvre des politiques ministérielles d'accès au droit et de l'aide aux victimes tandis qu'il a en charge la représentation du ministre dans les instances interministérielles compétentes. Le SADJPV se transforme¹² en un service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) composé de trois bureaux dont le bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative.

Concomitamment, à partir des années 2000, l'importance politique accordée à l'aide aux victimes se traduit par la **nomination de ministres dédiés au sein du gouvernement**.

Une secrétaire d'État au droit des victimes a été rattachée au garde des sceaux, ministre de la justice du 30 mars 2004 au 31 mai 2005¹³ puis une ministre déléguée auprès de la garde des sceaux, ministre de la justice du 16 mai au 20 juin 2012¹⁴ a été chargée des questions relatives à l'aide aux victimes, à l'exécution des peines et des mesures pénales et à la promotion des droits¹⁵.

Comme en 1985, les attentats meurtriers survenus à compter de 2015, ont eu un nouvel effet d'accélérateur des initiatives du gouvernement pour améliorer la coordination interministérielle de l'aide aux victimes du terrorisme et par extension de toutes les autres victimes.

Ainsi, le 12 novembre 2015, le Premier ministre prend une instruction interministérielle relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme aux termes de laquelle est affirmée la volonté de l'État de *rationaliser les dispositifs d'accompagnement, d'information et d'accès aux aides et aux indemnisations*. À cette fin, est créée **une cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV)**, placée sous l'autorité du Premier ministre, et un coordonnateur interministériel étant chargé d'en assurer la permanence opérationnelle.

⁵ Décret 99-706 du 3 août 1999.

⁶ Décret 2002-222 du 20 février 2002.

⁷ Décret n° 2006-492 du 28 avril 2006.

⁸ La DACS était jusqu'alors compétente au titre de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires en matière d'aide juridictionnelle et d'accès au droit.

⁹ La DACG perd plusieurs des attributions du "Bureau de la justice pénale de proximité, de l'aide aux victimes et de la prévention" qui devient alors "Bureau de la justice pénale de proximité, des politiques partenariales et des alternatives aux poursuites et à l'emprisonnement".

¹⁰ La DSJ au titre de la mission de modernisation perd son rôle d'accompagnement de la modernisation des techniques et outils de travail mis à la disposition des services d'accès au droit.

¹¹ Décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

¹² Arrêté du 9 juillet 2008.

¹³ Mme Nicole Guedj – décret n°2004-378 du 29 avril 2004 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État aux droits des victimes.

¹⁴ Mme Delphine Batho.

¹⁵ Décret 2012-794 relatif aux attributions de la ministre déléguée auprès de la garde des sceaux, ministre de la justice.

En cas d'activation, la CIAV a vocation à travailler en étroite concertation avec la cellule interministérielle de crise (CIC) également présidée par le chef du gouvernement. Sa mission vise à *centraliser en temps réel l'ensemble des informations concernant l'état des victimes, informer et accompagne leurs proches, coordonner l'action de tous les ministères intervenants, en relation avec les associations et le parquet*. L'instruction précise qu'après la cessation d'activité de la CIAV, le ministère de la justice *pourra mettre en place un comité de suivi des victimes qui se sentent trop souvent abandonnées une fois l'effervescence médiatique retombée*.

En février 2016, le gouvernement comprend un secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de l'aide aux victimes¹⁶, dont le décret d'attribution¹⁷ prévoit qu'il dispose de la CIAV, en assure l'animation et qu'il préside le comité de suivi des victimes institué par l'instruction susmentionnée.

En février 2017¹⁸, est également institué **un comité interministériel de l'aide aux victimes** présidé par le Premier ministre¹⁹ ainsi qu'un secrétariat général à l'aide aux victimes²⁰ chargés de définir les orientations de la politique interministérielle de l'aide aux victimes et d'examiner les questions relatives à la coordination des départements ministériels dans la mise en œuvre de cette politique.

En mai 2017, le secrétariat d'État chargé de l'aide aux victimes n'est pas reconduit dans la composition du nouveau gouvernement. C'est ainsi que **le garde des sceaux, ministre de la justice voit ses attributions²¹ s'élargir à la coordination du travail gouvernemental dans le domaine de l'aide aux victimes** et, à ce titre, est chargé par délégation du Premier ministre, de présider le comité interministériel de l'aide aux victimes. De même, il a la responsabilité de la coordination de l'action interministérielle d'aide aux victimes dans les situations d'urgence dans le cadre d'une cellule interministérielle et doit veiller à la continuité de l'aide apportée dans le prolongement du traitement d'urgence assuré par cette cellule à l'aide d'un comité qu'il préside.

Cet élargissement du champ d'attribution du ministre de la justice dans le domaine de l'aide aux victimes – qui seront examinés plus avant dans le rapport²² – s'est perpétué depuis 2017 dans les décrets d'attribution des gardes des sceaux successifs jusqu'à ce jour²³.

Enfin, par un décret du 7 août 2017 est créé **un délégué interministériel à l'aide aux victimes**, nommé par décret en conseil des ministres, placé auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, qui participe aux réunions du comité interministériel de l'aide aux victimes²⁴ et exerce les missions du secrétaire général à l'aide aux victimes qu'il remplace.

Concomitamment à cet engagement des pouvoirs publics dans l'accompagnement des victimes de terrorisme, une nouvelle **mobilisation d'ampleur** s'est manifestée à compter de 2019 **en faveur des femmes mais aussi des enfants victimes de violences**. Elle s'est traduite par une prise de conscience nationale et un mouvement sociétal de libération de la parole dans toutes les sphères de la société et par suite dans tous les départements ministériels. Comme nous le verrons, cette situation n'est pas sans conséquence sur le traitement par le ministère de la justice sous ses doubles attributions ministérielles et interministérielles en matière d'aide aux victimes.

¹⁶ Mme Juliette Méadel.

¹⁷ Décret 2016-241 du 3 mars 2016 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes.

¹⁸ Décret 2017-143 du 8 février 2017.

¹⁹ À la date du présent rapport, ce comité interministériel s'est réuni trois fois depuis sa création, la dernière datant du 11 mars 2019.

²⁰ Le secrétariat général à l'aide aux victimes placé sous l'autorité du Premier ministre et rattaché au secrétariat général du gouvernement.

²¹ Décret 2017-1072 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice.

²² Infra, 1-2-2, extension de l'approche interministérielle.

²³ Décret n° 2022-829 du 1er juin 2022, décret n° 2024-36 du 24 janvier 2024, décret n° 2024-905 du 10 octobre 2024, décret n° 2025-14 du 8 janvier 2025.

²⁴ Par un décret du 9 août 2017 pris en conseil des ministres, Mme Elisabeth Pelsey était nommée première déléguée interministérielle à l'aide aux victimes auprès du garde des sceaux, ministre de la justice.

Au terme de son analyse, la mission a fait le constat qu'actuellement, le cadre juridique et institutionnel de la politique d'aide aux victimes est solide mais souffre d'une certaine complexité et d'un défaut de lisibilité (1). Elle a par ailleurs relevé les indéniables progrès réalisés dans le parcours judiciaire des victimes même si des efforts doivent se poursuivre (2). En revanche, la mission a estimé que l'efficacité et la lisibilité de cette politique publique, tant pour surmonter cette complexité que pour amplifier les améliorations constatées, était subordonnée à une évolution de son pilotage et de sa gouvernance au sein du gouvernement et au sein du ministère (3).

1 UNE POLITIQUE D'AIDE AUX VICTIMES CARACTÉRISÉE PAR UN CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL SOLIDE MAIS COMPLEXE ET PEU LISIBLE

Comme le suggère les principales étapes de l'évolution de l'aide aux victimes rappelée à titre introductif, la France est aujourd'hui dotée d'un dispositif d'aide aux victimes d'infractions pénales (1-1). Mais le champ de l'aide aux victimes n'a cessé de s'étendre au cours des dernières décennies (1-2) à commencer par la définition même du terme de victime qui ne se limite plus à sa seule acception pénale toutefois dominante. Cette extension des différents champs – notion de victime, domaine de l'indemnisation, champ interministériel et actions de chaque département ministériel – n'est pas sans conséquence sur la lisibilité de la politique de l'aide aux victimes au sein du ministère de la justice et plus largement au sein de l'État (1-3).

1.1 Un dispositif d'aide aux victimes complet impliquant de nombreux services de l'État et un secteur associatif engagé

Les réalités sociétales évoquées en introduction (accidents de la route, accidents médicaux, violences intrafamiliales), des événements aux conséquences lourdes (attentats, accidents collectifs, catastrophe climatique) ont conduit la France à développer un dispositif d'accompagnement des victimes parmi les plus complets dans le monde qui repose sur :

1.1.1 Un arsenal juridique étoffé par strates, qui définit la place et les droits de la victime dans le procès pénal

Il s'est constitué progressivement depuis l'arrêt Atthalin de 1906²⁵, qui reconnaît la partie civile comme un acteur du procès pénal, jusqu'au tournant décisif des années 2000 et les lois qui se sont succédées (cf. Encadré). Plus récemment, la loi du 15 août 2014 a garanti et conforté les droits des victimes tout au long de l'exécution des peines et la loi du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, transposant la directive européenne de 2012 a créé dans le code de procédure pénale un sous-titre III du titre préliminaire consacré aux droits des victimes²⁶ incluant les évaluations personnalisées des victimes (EVVI).

²⁵ Cass. crim., 8 décembre 1906, DP 1907.1.207, rapp. L. Atthalin.

²⁶ Articles 10-2 à 10-6 du code de procédure pénale.

Le tournant des années 2000

- Loi du 15 juin 2000 renforce la présomption d'innocence et les droits des victimes à la suite du rapport LIENEMANN de 1999.
- Loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (dite Perben I) renforce l'accompagnement juridique de la victime au cours des procédures en lui proposant un avocat commis d'office dès le début de plainte et en octroyant l'aide juridictionnelle aux victimes d'infractions les plus graves, sans considération de ressources.
- Loi du 9 mars 2004, dite Perben II, prévoit la prise en compte des intérêts des victimes dans les procédures d'aménagement de peine consacrant ainsi une place à part entière dans le processus pénal.
- Loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales prévoit que la nature, le *quantum* et le régime des peines prononcées sont fixés de manière à concilier plusieurs impératifs comme la protection de la société et les intérêts de la victime. Elle permet également à l'avocat de la partie civile d'intervenir dans le débat contradictoire devant les juridictions d'application des peines.
- Décret du 13 novembre 2007 crée un juge délégué aux victimes (JUDEVI) chargé de "veiller dans le respect de l'équilibre des droits des parties à la prise en compte des droits reconnus par la loi aux victimes".

Ce socle juridique commun à toute victime d'infraction a été complété pour certaines victimes par des dispositions propres.

Par exemple, la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs a instauré des règles de prescriptions spécifiques pour les victimes mineures d'infractions sexuelles et un cadre d'audition dédié. La loi du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a consacré les conditions d'attribution à la victime de violences conjugales d'un dispositif de téléprotection - le téléphone grave danger (TGD)²⁷-. La loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille a instauré le bracelet anti-rapprochement (BAR).

Aujourd'hui, la personne se déclarant victime d'infraction pénale dispose donc de différents moyens d'action (porter plainte, saisir une juridiction, demander des actes, interjeter appel...), peut être assistée d'un avocat et bénéficier de l'aide juridictionnelle en fonction de ses ressources, solliciter des mesures de protection propres. Elle doit être tenue régulièrement informée à tous les stades de la procédure.²⁸

1.1.2 Différents dispositifs d'indemnisation généraux et spéciaux pour que la solidarité nationale répare les préjudices subis par les victimes

Pour obtenir réparation pécuniaire de leurs préjudices, les victimes ne dépendent pas de l'identification, de la condamnation et de la solvabilité des auteurs, depuis la création de différents fonds d'indemnisation : le fonds de garanties des assurances obligatoires de dommages (1951) qui indemnise les victimes de la route lorsqu'elles ne bénéficient pas d'une couverture assurantielle ; le fonds de garantie des victimes de terrorisme, devenu fonds de garantie des victimes de terrorisme et d'autres infractions ; les fonds spéciaux créés dans le champs de la santé (office national d'indemnisation des accidents médicaux, fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante..) mais également pour des faits prescrits (indemnisation des victimes spoliées pendant la guerre, indemnisation des victimes des abus sexuels dans l'église...).

²⁷ Article 41-3-1 du code de procédure pénale.

²⁸ Droits listés dans un tableau par DACG :

http://intranet.justice.gouv.fr/site/dacg/art_pix/tableau_droit_victimes.pdf

Aujourd'hui, la commission d'indemnisation des victimes d'infractions²⁹ et les services offerts par le FGTI incluant le service d'aides au recouvrement des victimes d'infractions créé en 2008 pour faciliter le recouvrement des dommages et intérêts accordés par les tribunaux lorsque l'auteur de l'infraction ne les verse pas, constituent un dispositif de réparation financière d'une particulière efficacité.

1.1.3 Des institutions et services publics engagés dans l'accueil, le repérage, l'accompagnement et le suivi des victimes

Plusieurs ministères ont mis la politique d'aide aux victimes au rang de leur priorité et ont développé une expertise et des moyens considérables.

Ainsi, le ministère de l'intérieur dispose d'une délégation dédiée à la coordination de ses nombreuses actions portées par plusieurs directions (DGPN, DGGN, DGSCGN) ou service (SGCIPDR), essentielles au niveau territorial, tant dans la gestion de crise que dans les missions des forces de l'ordre et des services de sécurité civile.

Le ministère de la santé a investi les dispositifs de prise en charge médicale et psychologique d'urgence des victimes en situation de crise, mais aussi au long cours ou dans le cadre de la médecine légale. Il a créé des dispositifs pour les victimes d'accidents professionnels et d'accidents médicaux.

Le ministère des affaires étrangères au sein de la direction du centre de crise et de soutien a développé une expertise pour accompagner les victimes françaises à l'étranger comme les victimes étrangères en France.

Les ministères sociaux (solidarité, égalité femmes/hommes...) portent des dispositifs dédiés à l'accompagnement de publics spécifiques soutenus par des directions et des services et commissions experts (DGCS, MIPROF).

Plus généralement, les ministères ont développé une attention particulière pour le repérage et l'accompagnement des victimes au sein de leurs administrations, parmi les publics qu'ils accueillent ou bien encore les publics cibles de leurs politiques.

Les collectivités locales ne restent pas inactives. Elles prennent toute leur place dans les situations de crise (ex : Les villes de Paris ou de Nice dans les suites des attentats de 2015 et 2016 ; les communes, départements, régions impactées par des accidents collectifs ou des catastrophes naturelles) mais aussi dans le suivi à moyen et long terme et les démarches mémorielles. Elles soutiennent aussi financièrement ou matériellement de nombreuses associations d'aide aux victimes ou de victimes.

1.1.4 Un réseau d'associations de professionnels maillant le territoire au service de l'accueil, l'écoute, l'accompagnement pluridisciplinaire et gratuit des victimes

Depuis 40 ans, l'INAVEM, devenu **France Victimes**, anime un réseau d'associations agréées et financées par le ministère de la justice dans chaque département de métropole et d'outre-mer spécialisées dans l'accompagnement pluridisciplinaire des victimes. **Des professionnels (assistants sociaux, psychologues, juristes...) formés offrent des services gratuits et diversifiés aux victimes pour répondre à leurs besoins nés des faits subis.** Présentes dans les bureaux d'accueil des victimes dans les tribunaux judiciaires et les points justice déployés par le ministère de la justice, les associations peuvent aussi assurer des services mobiles et être mobilisées ponctuellement et massivement en cas de survenance de faits majeurs. En sus du pilotage structurel assuré par le ministère de la justice, un certain nombre de ministères et de collectivités locales ont conventionné avec la fédération ou des associations pour des interventions plus ciblées à leurs agents ou à certaines victimes.

²⁹ Créée par la loi n° 77-5 du 3 janvier 1977 garantissant l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction

La France compte par ailleurs de nombreuses **associations de victimes** qui constituent des lieux d'écoute des victimes, d'initiative et de solidarité citoyenne, mais aussi des interlocutrices engagées des pouvoirs publics qui les soutiennent par le biais de subventions.

1.1.5 *Un dispositif performant de gestion de crises*

Affiné au fil du temps, il est coordonné aujourd'hui par le secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN), décliné en différents plans (plan orsec, plan rouge, plan blanc, Vigipirate...) par chaque ministère compétent (intérieur, santé, affaires étrangères, transports...). Le SGDSN s'appuie sur des hauts fonctionnaires de défense dans chaque ministère. Les plans sont déclinés territorialement sous la responsabilité des préfets, ARS, procureurs. Ils engagent différents services (forces de sécurité intérieur, services de santé y compris de santé mentale avec les cellules d'urgences médico-psychologiques, services départementaux d'incendie et de secours...).

À noter, en particulier, l'organisation des services de l'État en cas de survenance de faits de terrorisme ou d'accidents collectifs, fixée dans des circulaires et des protocoles précis qui permettent de concilier l'intervention des secours, l'accueil et la prise en charge médicale et psychologique des victimes et les besoins de l'enquête pénale à chaud, avant la mise en place du suivi dans la durée des victimes et leur accompagnement jusqu'au procès.

En dépit de l'ensemble des actions et moyens dédiés à l'aide aux victimes qui disposent aujourd'hui de droits, d'un système d'indemnisation basé sur la solidarité nationale et de diverses structures d'accompagnement, l'efficacité de la politique d'aide aux victimes continue d'être interrogée.

Le ministère de la justice lui-même bénéficie de peu de crédit de son engagement sur ce champ voire coalise contre lui l'essentiel des insatisfactions.

La diversité, l'extension voire la dispersion des actions en faveur des victimes ont contribué à complexifier le dispositif général d'accompagnement des victimes, aujourd'hui peu lisible.

1.2 Un champ de l'aide aux victimes qui n'a cessé de s'étendre

1.2.1 *Une politique publique qui ne s'applique pas qu'aux seules victimes d'infractions pénales*

L'histoire de la politique d'aide aux victimes est, comme décrit ci-dessus, d'abord celle des victimes d'infractions pénales.

Le champ de l'aide aux victimes successivement retenu par les Nations Unies en 1985³⁰ et par la directive européenne du 25 octobre 2012, est celui des victimes de la criminalité.

Le conseil national de l'aide aux victimes institué en 1999³¹ s'applique aux *victimes d'infractions pénales*.

La loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes a inséré dans le code de procédure pénale (CPP) un article préliminaire dont le II dispose que *l'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale*.

³⁰ Déclaration des principes fondamentaux de justice relatif aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir – Assemblée générale de Nations Unies – Résolution du 29 novembre 1985 : *On entend par "victimes" des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un État Membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir.*

³¹ Décret 99-706 du 3 août 1999.

La mission a pu relever, lors d'entretiens, qu'était parfois interrogée la notion de victime qui pourrait être circonscrite à la seule partie civile, sous réserve de sa recevabilité, lors du procès pénal. À défaut, il ne s'agirait que d'une personne plaignante visée comme victime dans la prévention. Le principe de la présomption d'innocence et la nécessaire neutralité et impartialité des magistrats sont à cet égard invoqués pour justifier cette approche et la distance que devrait avoir le ministère de la justice et à tout le moins la juridiction, à l'égard des victimes.

Cela pourrait expliquer la place très limitée prise dans la plupart des juridictions par le JUDEVI (juge délégué aux victimes) chargé de l'élaboration et la mise en œuvre de dispositifs coordonnés d'aide aux victimes, souvent centré sur la présidence de la CIVI ou des audiences sur intérêts civils.

Mais, la victime est un sujet essentiel et sensible de politique publique ce qui a conduit, sans qu'aucune atteinte ne soit portée aux principes fondamentaux, à lui faire bénéficier de droits proportionnés fixés par la loi dans la procédure pénale depuis la plainte jusqu'à l'audience³². Le code pénal et le code de procédure pénale font donc à cet égard un usage fréquent du terme victime qui ne recoupe pas la seule acception du terme « partie civile ».

En tout état de cause, la notion même de victime est plus naturellement rattachée au registre répressif qu'à la sphère civile. En effet, en vertu du principe dispositif, principe directeur qui régit le procès civil, le litige et son périmètre sont d'abord l'affaire des parties, du demandeur et du défendeur.

Mais si le contentieux pénal reste majoritaire dans le champ de l'aide et de la protection des victimes, il doit être constaté que la victime s'étend également de celle qui subit et qui souffre soit des agissements d'autrui ou d'événements provoquant des préjudices sans que ces situations revêtent nécessairement une qualification pénale.

Ainsi en est-il dans le champ des affaires familiales des *mesures de protection des victimes de violences* prévues dans le code civil depuis une loi du 9 juillet 2010 et la création de l'ordonnance de protection délivrée par le juge aux affaires familiales³³.

Il peut s'agir encore de victimes d'accidents médicaux, de transports ou du fait de produits défectueux ou de tout autre fait générateur de dommages subis à l'occasion d'une prestation commerciale ou encore d'un service public qui sollicitent réparation et recherche de responsabilité civile, commerciale ou administrative.

À ce sujet, il a été souligné par des avocats entendus par la mission que certaines victimes, souffrant de préjudices lourds, pour lesquelles la voie pénale n'avait pas été possible ou choisie, se trouvaient fort démunies au civil face à des assureurs et des parties ou devant les juridictions administratives dans la mise en jeu de la responsabilité d'agents ou de services publics.

Enfin, le renforcement de la place des victimes dans la composition des gouvernements depuis le début des années 2000, s'est traduit par un élargissement manifeste de la définition même de victime qui ne se limite plus aux seules victimes d'infractions pénales.

Ainsi, le décret d'attribution du secrétariat d'État aux droits des victimes du 29 avril 2004 fait entrer dans le champ de l'aide aux victimes, *le respect des droits des personnes victimes, notamment, d'infractions pénales, de faits de terrorisme, d'accidents collectifs, de sinistres sanitaires, industriels, alimentaires ou de santé publique, d'accidents écologiques, industriels, de catastrophes naturelles ou encore de discriminations et d'atteintes aux droits de l'homme*.

³² Comme le rappelle l'article préliminaire susmentionné du code de procédure pénale ou encore l'évaluation personnalisée de la victime qui peut intervenir dès la phase pré-sentencielle et avant toute orientation pénale.

³³ Article 515-9 et suivants du code civil.

Ce champ étendu des victimes s'est perpétué, en des termes comparables, dans les décrets d'attributions des ministres et secrétaires d'État successifs et plus particulièrement, sans discontinuer, depuis 2017. Ainsi, le garde des sceaux, ministre de la justice, est chargé de veiller à *la mise en œuvre du dispositif d'accueil, d'information et de prise en charge des victimes en cas de survenance de crises majeures*.

De même, le décret du 7 août 2017 relatif au délégué interministériel à l'aide aux victimes dispose que ce dernier est chargé de coordonner l'action gouvernementale sous l'autorité du garde des sceaux au profit des *victimes d'actes de terrorisme, d'accidents collectifs, de catastrophes naturelles, de sinistres sériels et d'autres infractions pénales*. Tirant les conséquences de cet élargissement du champ des victimes concernées au-delà du seul domaine pénal, les dispositions du décret de 3 août 1999 applicables au conseil national de l'aide aux victimes³⁴ (CNAV) ont été modifiées par le décret susmentionné du 7 août 2017 en supprimant les termes « d'infractions pénales » après les termes « aide et assistance aux victimes » définissant le périmètre d'intervention du CNAV.

Ainsi, le champ des victimes s'il est dominé par le champ pénal, ne s'y limite pas comme en témoignent la crise sanitaire et les catastrophes naturelles des dernières années. Cette extension ne fait que renforcer la sensibilité politique du traitement de l'aide à apporter à des victimes de tous ordres. Par voie de conséquence, l'intervention de l'État – avec le soutien et sous la pression d'un milieu associatif très actif – est fortement mobilisée et la solidarité nationale, à travers notamment l'indemnisation – sollicitée. Cette complexité de l'ensemble se répercute sur le rôle et l'intervention du ministère de la justice au titre de cette politique publique.

1.2.2 De l'extension de l'approche interministérielle de l'aide aux victimes aux actions parallèles des ministères concernés

L'approche interministérielle de l'aide aux victimes n'est pas nouvelle mais la situation qui vient d'être décrite en a renforcé la nécessité.

Pour mieux l'appréhender, il est nécessaire de distinguer le temps de la crise et de l'urgence, de celui du traitement au long cours.

En période de crise, si les dispositifs peuvent toujours être améliorés, l'urgence entraîne une mobilisation interministérielle efficace.

En effet, en cas de crise majeure, la cellule interministérielle de crise (CIC), située et organisée par le ministère de l'intérieur, peut être activée par le Premier ministre qui la préside. Tous les ministères concernés, dont la justice, y participent. Si la CIC s'applique à tout type de crise majeure, elle a été particulièrement sollicitée au cours de la dernière décennie en cas d'attentats terroristes pour lesquels une doctrine d'emploi spécifique a été élaborée.

En cas d'activation par le chef du gouvernement de la cellule interministérielle d'information du public et d'aide aux victimes (info Public) réunie sous l'autorité de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC), sont mobilisés les ministères impliqués dont le ministère de la justice via le SADJAV en sa qualité d'officier de liaison et les associations agréées du réseau France Victimess pour informer, soutenir et accompagner les victimes et leurs familles. Le SADJAV dispose désormais du système d'information interministériel des victimes d'attentats et de catastrophes (SIVAC)³⁵ qui permet de centraliser l'ensemble des informations relatives aux victimes afin de faciliter leur prise en charge médicale et/ou psychologique ainsi que la mise en œuvre de leurs droits par l'ensemble des services de l'État (caisses d'assurance maladie, service des pensions, direction des finances publiques, fonds de garantie des victimes de terrorisme et autres infractions...).

³⁴ Le CNAV a été abrogé par un décret du 26 mai 2021.

³⁵ Traitement informatisé de données personnelles créé par un décret du 13 septembre 2021.

Le centre de crise et de soutien du ministère des affaires étrangères, directement en lien avec la Présidence de la République, assure la sécurité des ressortissants français à l'étranger confrontés à des situations dramatiques individuelles ou collectives où qu'ils se trouvent dans le monde.

Mais c'est dans le cadre du traitement au long cours, **hors temps de crise**, que l'approche interministérielle s'avère plus complexe.

Le repérage, l'information, l'accueil, l'écoute, l'évaluation des besoins, la mise en place de l'accompagnement relèvent structurellement d'au moins quatre ministères principaux : le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur, le ministère de la santé, le ministère des finances qui exerce une tutelle partagée sur le FGTI. Le ministère des affaires étrangères s'y ajoute pour les faits survenant à l'étranger au préjudice de victimes françaises ou en France avec des victimes de nationalités étrangères.

Selon la nature des événements et l'étendue des préjudices des victimes (transports, logements, emplois...), d'autres ministères peuvent être impliqués.

Seule une action coordonnée des différents ministères concernés permet de traiter ces situations. Le fonds de garantie des victimes, dont l'offre en matière de participation à la réparation est importante, souligne la persistante complexité des méandres administratifs pour la prise en charge des victimes sur tel ou tel aspect impliquant différents acteurs ou opérateurs dans le fonctionnement l'État.

Cette coordination interministérielle est confiée depuis 2017 à la délégation interministérielle de l'aide aux victimes placée sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice.

Son rôle comprend une portée mémorielle et compassionnelle qui est essentielle notamment à l'égard des victimes d'attentats terroristes.

Sa mission la plus complexe réside dans cette coordination déterminante pour faire progresser des problématiques qui impliquent plusieurs départements ministériels. C'est d'ailleurs la mesure de cet enjeu qui conduit la DIAV à porter un projet de « guichet unique » en faveur des victimes. L'objectif étant que ces dernières puissent ne disposer que d'une seule porte d'entrée au niveau départemental pour n'avoir pas elle-même à mener ce « parcours du combattant » consistant à démarcher une à une les administrations ou les institutions concernées par les différents aspects de leurs problématiques.

Mais la DIAV est confrontée à une double difficulté pour mener à bien sa mission :

La première tient à la **clarté du mandat donné par le Premier ministre** et le ministre de la justice afin que les autres ministères s'impliquent dans les travaux collectifs. Cela passe par la détermination d'une feuille de route expresse sur les priorités et projets à mener à terme. La planification et les arbitrages préparés dans des travaux interministériels pilotés par la DIAV sous l'autorité du ministre de la justice doivent être validés par le Premier ministre et par une comitologie qui vienne traduire régulièrement la volonté politique de mise en œuvre de cette feuille de route.

Or, au jour de la remise du présent rapport, le dernier plan interministériel d'aide aux victimes date de 2017 sans actualisation depuis lors tandis que le comité interministériel d'aide aux victimes ne s'est réuni, sous l'autorité du Premier ministre que trois fois depuis sa création, la dernière datant de 2019.

Ce d'autant que la seconde difficulté, qui peut être regardée comme une conséquence de la première, tient au constat que **plusieurs ministères et services développent leurs propres actions et plans** en faveur de l'aide à certaines communautés de victimes relevant de leurs portefeuilles ministériels. C'est ainsi que se multiplient sans coordination avec la DIAV les plans d'action, les modalités d'intervention, la création de numéros d'appel ou de plateformes dédiées pour telle ou telle catégorie de victimes, avec des engagements politiques concurrents et des effets d'annonce dispersés.

C'est en particulier le cas dans le champ des violences faites aux femmes et aux enfants, aux personnes vulnérables où plusieurs plans et actions ont été animés par les ministères sociaux en lien avec de nombreux interlocuteurs publics et associatifs (MIPROF, Haut conseil à l'égalité, GIP France enfance protégée, CIVIISE, CNPE...). Mais c'est également le cas pour la protection des élus ou de la communauté éducative (harcèlement scolaire) et sportive.

Si l'action politique de chaque ministère au service de son écosystème est légitime, elle conduit aujourd'hui à des actions concurrentes, pas toujours coordonnées, une dispersion des financements notamment à travers la subvention d'association d'aide aux victimes ou de victimes, à une communication gouvernementale pas toujours claire notamment pour les victimes elles-mêmes et finalement à une faible mise en valeur des engagements réels des pouvoirs publics au soutien des victimes.

Focus sur la MIPROF

La MIPROF, mission interministérielle pour la protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres à ces communautés de victimes, dispose d'un observatoire de données sur les violences faites aux femmes, travaille sur la formation de tous les intervenants médicaux, sociaux, FSI, magistrats à l'ENM. Elle constitue avec le service aux droits des femmes et à l'égalité femmes/hommes, qui dispose de délégués dans les DREETS et les DDEETS auprès des préfets, avec les hauts fonctionnaires à l'égalité femmes/hommes dans les ministères, le réseau engagé sur cette politique grande cause du quinquennat normalement sur les deux volets égalité et lutte contre les violences.

Dans la réalité, il semble à la MIPROF comme sur le terrain que ce soit bien la lutte contre les violences faites aux femmes et la traite qui soient priorisées. La haute fonctionnaire égalité femmes-hommes au ministère de la justice portait de fait cette politique publique pour le compte du précédent cabinet. Les préfets s'appuient sur les délégués égalité femmes-hommes pour préparer et animer les comités locaux d'aide aux victimes de violences intrafamiliales. Le ministère de la justice, comme certains préfets rencontrés considèrent que les enjeux d'égalité professionnelle s'effacent parfois face aux enjeux de la lutte contre les VIF.

La MIPROF a développé une expertise propre, avec le prisme de l'emprise de réseaux, sa participation aux travaux du Conseil de l'Europe et un réseau d'associations spécialisées bien mieux armées que les associations d'aide aux victimes généralistes pour repérer et accompagner ces victimes. Elle travaille aussi sur les violences faites aux enfants pouvant eux aussi être sous l'emprise de réseau, et intervient à ce titre dans le plan de lutte contre l'exploitation sexuelle des mineurs.

Pourtant, fondamentalement, elle conduit des actions identiques ou proches de celles portées par la DIAV en lien avec les interlocuteurs de la DIAV (DACG, DGPN, DGGN).

Elle porte aussi la plateforme de logements pour l'éviction de maris violents, très utile aux juridictions et aux services pénitentiaires.

C'est probablement à ce titre que le décret d'attribution du garde des sceaux, ministre de la justice met à sa disposition la DGCS et la MIPROF.

Pour autant, les relations avec la DIAV sont limitées, les travaux communs inexistant hormis le début de réflexion sur les guichets uniques, et si la MIPROF indique avoir des contacts réguliers avec les cabinets, aidée par son ancien mandat de ministre, elle n'est pas associée par le cabinet à des travaux au sein du ministère.

1.2.3 L'extension du droit à l'indemnisation

Le principe de la réparation intégrale du préjudice est un principe fondamental de notre droit de la responsabilité qui s'applique bien évidemment aux victimes pénales en application de l'article 2 du code de procédure pénale. Il existe donc un droit à l'indemnisation dont le champ s'est étendu sous le double effet de la jurisprudence de l'ordre judiciaire et de la solidarité nationale que traduit l'existence du fonds de garantie des victimes.

En effet, tout justiciable peut obtenir devant la justice réparation de son préjudice, notamment corporel, soit par devant le juge civil soit à l'occasion du procès pénal statuant sur intérêts civils, mais il n'a pas la certitude que l'exécution forcée de la décision de justice ainsi rendue lui permettra d'obtenir le versement des sommes que le tribunal lui a alloué faute notamment de solvabilité de son débiteur.

Voilà pourquoi le législateur a souhaité pallier ces difficultés et rendre plus efficiente l'indemnisation des victimes d'infractions pénales par la solidarité nationale. Ainsi, la loi du 9 septembre 1986 a créé un fonds de garantie contre les actes de terrorisme, dont les missions ont été progressivement étendues à d'autres infractions pénales. Devenu en 1990 le fonds de garantie des actes de terrorisme et autres infractions (FGTI), il est alimenté par un prélèvement forfaitaire assis sur les contrats d'assurance de biens³⁶, et par le produit de ses placements et de ses recours.

Les victimes d'actes de terrorisme bénéficient d'un régime particulier et autonome leur permettant d'obtenir directement leur indemnisation auprès du fonds de garantie. En revanche, les victimes de droit commun peuvent obtenir l'indemnisation de leur préjudice en saisissant la CIVI³⁷.

Un rapport de la Cour des comptes relève que les dispositifs mis en œuvre pour indemniser les victimes du terrorisme et leur permettre un accès aux soins dans les meilleures conditions, fonctionnent de façon efficace : *Ils ont su répondre au défi constitué par les attentats de masse de 2015 et 2016 et peuvent être considérés dans leur globalité comme parmi les plus larges au monde. (...) le niveau des indemnités versées n'est pas plafonné, contrairement à ce qui existe dans d'autres pays européens. Elles ont, dans des cas très exceptionnels, dépassé 500 000 €, voire 1 M€.* Le dispositif s'adresse aussi bien aux ressortissants français (victimes en France ou à l'étranger) qu'aux ressortissants étrangers victimes sur le territoire national : *ce champ large est très peu fréquent dans les systèmes étrangers. Par ailleurs, les victimes françaises d'attentats à l'étranger font appel au FGTI pour compléter les indemnisations, ce qui confirme que le dispositif est plus favorable que ce qui se pratique dans les autres pays*³⁸.

Ce même rapport appelait le FGTI à être plus vigilant tant sur le périmètre de l'indemnisation que sur le champ des personnes concernées. En effet, au fil des années, le FGTI a reconnu de nouveaux chefs de préjudice élargissant ainsi le périmètre de l'indemnisation des victimes de terrorisme en incluant le préjudice d'angoisse de mort imminente, le préjudice d'attente et d'inquiétude et le préjudice exceptionnel spécifique des victimes de terrorisme (PESVT). Ce dernier chef de préjudice répondait à l'attente de certaines associations de victime qui estimaient que le traumatisme psychique n'était pas suffisamment pris en compte. Il a suscité les réserves de la Cour des comptes au regard de la dérogation au principe de l'évaluation individuelle du préjudice.

Entre 2015 et 2017, à la suite des attentats de Paris et de Nice, le FGTI a pris en charge 5623 personnes, soit plus que l'ensemble des dossiers traités les 28 années précédentes. Les indemnités versées aux victimes et les frais pris en charge par le FGTI ont évolué en conséquence, passant de 6,5 M€ en 2014 à 23,4 M€ en 2015, 56,3 M€ en 2016 et 48,4 M€ en 2017.

³⁶ Contribution revalorisée au 1^{er} juillet 2024 pour un montant de 6,50 euros par contrat.

³⁷ Articles 706-3 à 706-15 du code de procédure pénale.

³⁸ La prise en charge financière des victimes du terrorisme – Cour des comptes – décembre 2018.

La Cour de cassation a posé en 2022 et réaffirmé en 2023 le principe selon lequel les proches d'une victime directe d'un acte de terrorisme peuvent se voir indemniser par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, de leur préjudice personnel même en cas de survie de la victime directe. À l'occasion du procès d'assises de l'attentat de Nice s'est posée la question du périmètre géographique au-delà duquel – en considération du trajet du camion à l'origine de cet attentat de masse – une personne ne pouvait pas utilement se prévaloir d'un préjudice direct consécutif à cet attentat. L'Assemblée plénière de la Cour de cassation sera amenée à se prononcer au cours des prochains mois sur cette question dont la réponse peut encore élargir le champ de l'indemnisation.

Par ailleurs, la création récente d'un nouvel article 706-14-2³⁹ du code de procédure pénale a instauré un mécanisme de prise en charge par le Fonds de garantie, sous les mêmes conditions de saisine de la CIVI et de procédure, des frais de voyage, de comparution et d'indemnité de séjour pour les victimes d'actes de terrorisme et entrant dans le champ de 706-3 du CPP afin de se présenter à un procès se déroulant à l'étranger.

Les victimes de droit commun ont également bénéficié d'une extension du champ d'indemnisation puisque la loi du 20 novembre 2023 a assoupli les critères rendant les personnes victimes de violences intrafamiliales plus facilement éligibles à l'indemnisation.

Enfin, le service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI), qui offre à toute personne ayant obtenu une décision pénale lui accordant des dommages et intérêts la possibilité, en cas de défaillance du débiteur, si elle n'a pas obtenu une prise en charge par son assurance ou si elle n'est pas éligible à un dispositif spécifique d'indemnisation, de recevoir de la part du FGTI, la totalité de la somme dans la limite de 1000 euros si le montant alloué n'excède pas ce montant et jusqu'à 30 % d'avance pour les sommes accordées supérieures à 1000 euros dans la limite de 3000 euros. Ainsi, entre 2022 et 2023, le stock des dossiers en cours au FGTI a progressé de 10,7 % avec 21675 dont 20613 portés par le SARVI.

Au total, en 2023 plus de 120 000 personnes ont bénéficié de la solidarité nationale⁴⁰ dont 94300 victimes prises en charge par le FGTI majoritairement au titre du SARVI. Le fonds a versé 570,2 M€ en 2023, principalement aux victimes d'infractions de droit commun éligibles à la CIVI.

Si l'essentiel de l'activité du FGTI se traduit par le versement de sommes d'argent au titre de l'indemnisation, le fonds a également mis en place une offre de services en nature destinée aux victimes répondant aux besoins exprimés (transports, aménagement du domicile, soutien scolaire, aide au retour à l'emploi).

Il résulte de cette extension du champ de l'indemnisation qu'au cours des cinq dernières années, le volume des sommes versées par le FGTI au titre de l'indemnisation des victimes (tout dispositif et toute victimes confondus) a augmenté de 7,5 % par an alors que les ressources du fonds n'ont progressé, sur la même période, que de 2,5 % par an. En 2023, le déficit de fonds propre du FGTI dépassait 5,4 milliards d'euros. Il est aujourd'hui urgent que soient ouverts des travaux conjoints entre le ministère de l'économie et des finances, le ministère de la justice et les fédérations d'assureurs pour trouver des ressources de nature à rééquilibrer les comptes du FGTI.

Recommandation 1. Mettre en place un groupe de travail ministère des finances, ministère de la justice, fédération d'assureurs sur l'équilibre des comptes du FGTI.

³⁹ Article 25 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023.

⁴⁰ Chiffre incluant 26000 personnes prises en charge par le fonds de garantie automobile obligatoire au titre des accidents de la circulation provoqué par des conducteurs dépourvus d'assurance responsabilité civile.

1.3 Une organisation peu lisible de l'aide aux victimes au sein du ministère de la justice

Au sein des tribunaux judiciaires du territoire national, l'aide aux victimes s'appuie sur un partenariat de proximité avec les associations d'aide aux victimes agréées de leur ressort ainsi que les avocats du barreau local afin d'offrir aux personnes, principalement victimes d'une infraction pénale, un accueil, une orientation et un accompagnement, pour déposer une plainte ou présenter une demande ou une requête, être informées sur leurs droits, sur l'état d'avancement de leur procédure, consulter un avocat, être le cas échéant protégées, assister à l'audience, se constituer partie civile, comprendre le sens d'une décision pénale et en connaître les suites.

Cette présentation simple de l'aide aux victimes du quotidien des juridictions, dissimule en réalité une politique publique marquée par une certaine complexité.

Elle implique une articulation entre différents acteurs, paramètres et principes pour la concevoir et la mettre en œuvre, depuis l'administration centrale jusqu'à la juridiction de première instance en passant par la cour d'appel et leurs indispensables partenaires au premier rang desquels les associations d'aide aux victimes.

1.3.1 L'articulation des services au sein de l'administration centrale

À l'occasion de ses entretiens la mission a été régulièrement mentionné le manque de clarté dans la répartition des attributions entre les directions et les services du ministère.

Cela résulte d'abord des missions confiées respectivement à la DIAV et au SADJAV dont l'historique a été rappelé.

L'arrêté du 25 avril 2017, dans ses versions successives, fixant l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice, combinée à celle du décret du 17 août 2017 relatif au délégué interministériel à l'aide aux victimes est une grande source de confusion.

Ainsi, le SADVAJ a été successivement chargé de représenter le ministère dans les instances interministérielles de coordination de la politique d'aide aux victimes, puis a cessé d'en avoir la charge pour venir en appui de la DIAV avant que ce dernier ne soit désigné pour diriger le SADJAV. Depuis un arrêté du 30 décembre 2019, le délégué interministériel ne dirige plus le SADJAV qui revient en appui de la DIAV dans le cadre interministériel.

Sur le terrain judiciaire, le SADJAV est clairement identifié, prioritairement par les cours d'appels, comme service guichet « budgétaire » en charge du programme 101 « accès au droit et à la justice ».

En revanche, son positionnement comme concepteur d'une véritable politique publique de l'aide aux victimes est nettement moins visible. Le SADJAV n'apparaît d'évidence pas comme le point d'entrée ou en tout cas le point de passage obligé de tout projet « aide aux victimes » nécessitant son arbitrage. La DACG conserve des attributions structurantes au titre de la législation pénale et des politiques pénales. La DACS conduit notamment les évolutions législatives en matière de responsabilité civile et les discussions avec les assureurs, la DSJ pilote l'organisation et les moyens des juridictions, tant sur les sujets quotidiens d'accueil, de greffe, ou de l'organisation des grands procès.

Selon les situations, les juridictions (cours et tribunaux) et même dans une certaine mesure la fédération France Victimes s'adresse aux directions (DACG /DACS et DSJ) en fonction de la thématique abordée.

La délégation interministérielle de l'aide aux victimes est quant à elle assez peu identifiée par les juridictions et s'agissant des autres ministères les liens entretenus sont inégaux, en fonction notamment du profil des agents mis à disposition de la DIAV mais ont en commun la consultation engagée en 2023 sur le projet de guichet unique. Elle n'est pas plus le point de passage obligé des actions portées par les autres directions du ministère pour l'aide aux victimes. Elle n'est pas nécessairement conviée aux réunions de directeurs animées par le secrétariat général ou le cabinet du ministre.

La confusion entre d'une part la mission interministérielle de la DIAV, rattachée au ministre, et d'autre part celle du SADJAV en tant que représentant ministériel de la politique d'aide aux victimes, est manifeste avec la désignation du délégué interministériel pour « représenter le ministre de la justice » au CNAV à partir d'avril 2017 (jusqu'à l'abrogation de ce conseil) ainsi qu'en qualité de « représentant du ministère de la justice » au conseil d'administration du FGTI. La légitimité de la DIAV à siéger dans ces instances n'est pas en cause, mais le fait qu'elle y siège es-qualité de représentant du ministère de la justice et non en tant qu'organe interministériel agissant sous l'autorité du garde des sceaux témoigne de la confusion des fonctions respectives.

La mission tirera les conséquences de cette complexité en proposant des pistes de réflexions pour clarifier les champs de compétence au niveau ministériel d'une part et interministériel d'autre part dans une troisième partie du présent rapport.

1.3.2 L'articulation entre liberté associative et conduite d'une politique publique d'aide aux victimes

Le secteur associatif est très engagé depuis plusieurs décennies dans la défense des intérêts des victimes et dans leur accompagnement de la survenance de l'événement qu'elles subissent à leur résilience face aux préjudices subis.

Il résulte des dispositions du code de procédure pénale une distinction entre :

- les associations d'aide aux victimes, lorsqu'elles sont agréées, tenues à une neutralité qui suppose qu'elles fassent preuve de distance et d'objectivité dans la réponse apportée à la victime, sans tenter d'orienter ses choix ou se substituer à elle dans le cadre d'une procédure contentieuse ;
- les associations de victimes qui peuvent prendre le parti d'une cause et à ce titre, sous certaines conditions, peuvent se constituer partie civile (articles 2-1 à 2-25 du code de procédure pénale).

1.3.2.1 Le réseau des associations d'aide aux victimes piloté par le ministère de la justice

Comme évoqué précédemment, la politique publique de l'aide victime du ministère de la justice et plus largement de l'État s'appuie depuis son émergence sur **un réseau d'association d'aide aux victimes**, sous l'égide de la fédération France Victimes, mu par une conception généraliste et universaliste.

Le droit pour une association de participer à l'aide à la victime d'infraction au sein d'une juridiction judiciaire est subordonné à l'obtention d'un **agrément**⁴¹. L'agrément peut être général pour concerner tout type de victimes d'infractions ou, depuis 2022⁴², spécialisé lorsqu'il ne s'applique qu'aux violences au sein du couple et aux violences sexuelles et sexistes. Les dispositions réglementaires du CPP⁴³ précisent les conditions de cet agrément tenant au statut, à la bonne gestion de l'association ou encore au respect de critères précisés par un référentiel national publié par un arrêté du 29 novembre 2019.

⁴¹ L'article 41 du code de procédure pénale *le procureur de la République peut également recourir à une association d'aide aux victimes agréée par le ministre de la justice dans des conditions définies par décret, afin qu'il soit porté aide à la victime de l'infraction.*

⁴² Décret n° 2021-1516 du 23 novembre 2021.

⁴³ Articles D1-12-1 à D1-12-13 du code de procédure pénale.

Les critères réglementaires nécessaires à l'obtention de l'agrément définissent la conception même de l'aide apportée aux victimes d'infractions pénales. En effet, il est attendu des associations agréées d'aide aux victimes qu'elles mettent en œuvre les principes suivants : Pluridisciplinarité et anticipation de la prise en charge des victimes d'infractions ; Accessibilité des lieux d'accueil à tous les publics ; Continuité de l'offre de prise en charge ; Gratuité et durabilité de la prise en charge ; Neutralité et confidentialité de la prise en charge ; Professionnalisation des intervenants ; Implication dans des actions locales d'aide aux victimes.

Ainsi, seule une association agréée par le ministère de la justice peut, en application de l'article 10-2 du CPP :

- être mandatée par le procureur de la République pour qu'il soit porté aide à la victime de l'infraction (article 41) ;

- réaliser une évaluation approfondie (EVVI) ;

- gérer le bureau d'aide aux victimes du tribunal judiciaire (uniquement si compétence générale) et être destinataire, sous certaines conditions, de tout ou partie des informations et données à caractère personnel des procédures judiciaires ;

- être destinataire de la contribution citoyenne demandée par le procureur de la République à l'auteur de l'infraction (article 41-1, 10°).

Ces associations agréées bénéficient de **subventions** financées par le ministère de la justice sur le programme 101 via les cours d'appel. En 2023, plus de 190 associations d'aide aux victimes ont bénéficié de subventions pour 31,5 millions d'euros.

S'agissant du montant des subventions, les questions récurrentes sont celles de la pérennité des crédits d'une année sur l'autre avec le souhait des associations de conventionner sur plusieurs années, de la juste valorisation des actions de l'association s'agissant de structures qui, pour certaines d'entre elles, sont fragiles, de la nécessité de tendre à une certaine uniformisation du service rendu et enfin de l'évaluation de l'efficacité de l'activité d'aide aux victimes.

Le recours à ce mode de financement offre, contrairement à la commande publique, une certaine souplesse entre les moyens affectés et les actions menées mais la fragilité de certaines structures combinées à la liberté associative peut conduire à des difficultés d'harmonisation.

France Victimes a pu exprimer le souhait d'une meilleure définition des missions attendues de l'association d'aide aux victimes en faisant valoir que les projets et sollicitations de l'autorité judiciaire s'étaient multipliés au cours des dernières années et en appelle à une meilleure évaluation du temps consacré aux victimes pour la mise en œuvre de l'accompagnement lié à certaines mesures (TGD/BAR) afin de la prendre en considération dans l'évaluation du montant des subventions versées.

France Victimes souligne par ailleurs les enjeux financiers du développement de la contribution citoyenne, mesure créée par la loi du 8 avril 2021 renforçant l'efficacité de la justice. Selon le bilan établi fin février 2025 par France Victimes, plus de 70 associations d'aide aux victimes avaient signé une convention avec la juridiction. Un certain nombre de conventions sont en cours de signatures. Plus de 180 000 euros ont été versés aux associations pour des contributions fixées entre 50 et 3000 euros. Les justiciables semblent souvent préférer participer à l'action des associations d'aide aux victimes que payer des amendes. En ce sens, le dispositif est plus lisible et porteur de sens que les 10 % de la contribution victimes prévue dans les amendes auxquelles sont condamnés les justiciables, fondus dans le budget général de l'État.

France Victimes s'inquiète de ce que ces sommes levées conduisent à limiter le montant des subventions annuelles prévues au programme 101, ce qui ne serait pas illégitime à terme en suivant précisément les recettes et les dépenses.

1.3.2.2 Le rôle des associations de victimes

Les **associations de victimes** (violences faites aux femmes, protection de l'enfance, terrorisme...) sensibilisent quant à elles le public et les décideurs politiques aux problèmes rencontrés par les victimes et aux améliorations nécessaires à la prise en charge de leur situation, elles représentent les intérêts de ces victimes dans les médias, les institutions publiques et dans les procédures judiciaires où elles peuvent se constituer partie civile (articles 2, 2-1 à 2-25 du CPP).

Elles contribuent elles aussi à informer et à accompagner les victimes tout au long de leur parcours. Elles sont utilement associées à certaines actions ponctuelles (renforcement des numéros pendant la période COVID) et à la conduite des grands procès (procès des attentats de 2015, 2016, procès avec victimes sérielles...).

À ce titre, elles bénéficient aussi de subventions au titre du programme 101, mais revendiquent d'être mieux financées. Elles regrettent notamment de ne pas être bénéficiaires des produits des conventions citoyennes.

Les associations d'aide aux victimes ou de victimes bénéficient de subventions versées par d'autres programmes du ministère de la justice (DAP, DPJJ) mais aussi par d'autres ministères ou par les collectivités locales, au titre du soutien à certains projets, certaines politiques publiques (politique de la ville), à certaines causes ou à leurs agents susceptibles d'être victimes. Elles peuvent également bénéficier de ressources tirées de certains fonds (fonds de prévention de la délinquance et de la radicalisation). Cette pluralité de sources de financement présente plusieurs écueils : le poids des démarches administratives, la pression vécue par les associations pour boucler leur budget chaque année et la continuité de leurs actions ; la transparence sur les montants totaux perçus par les associations ; l'évaluation des actions menées au regard des subventions allouées.

Le réseau associatif est une vraie richesse pour la mise en œuvre de cette politique publique. Toutefois, le choix de la souplesse a pour contrepartie une plus difficile harmonisation des pratiques selon le niveau de professionnalisation et de solidité des structures associatives de chaque ressort mais également en raison de la liberté associative.

1.3.3 L'articulation entre l'administration centrale, la cour d'appel et les tribunaux judiciaires

La mission a pu constater que les tribunaux judiciaires, en lien direct avec les associations pour la mise en œuvre de la politique d'aide aux victimes, ne sont pas systématiquement associés aux dialogues de gestion visant à évaluer le montant des subventions à allouer aux structures associatives de leur ressort.

Les liens entre le tribunal et la cour d'appel au titre de l'animation de la politique associative et l'aide aux victimes sont très inégaux et le magistrat délégué à la politique associative et l'accès au droit (MDAAP) est diversement identifié selon les ressorts.

En l'état des éléments recueillis, la mission ne peut que constater le caractère très variable du pilotage et de l'animation de la politique de l'aide victime en lien étroit avec les juridictions et les associations selon de la charge de travail du MDPAAD, de sa personnalité et son appétence pour la matière.

De même, si le SADJAV est bien identifié comme un service budgétaire comme cela a été dit, il ne possède pas l'envergure d'un service disposant d'une capacité suffisante d'animation d'une politique publique nationale d'aide aux victimes. À titre d'exemple, si la diffusion en 2022 d'un référentiel, élaboré par la DSJ (bureau AccOr.J) en lien avec le SADJAV et l'Afnor, relatif à l'accueil et l'accompagnement des victimes en juridiction, constitue une action particulièrement positive, il a pu être constaté les marges de progression importante s'agissant de l'appropriation de cet outil par les juridictions.

Comme il a déjà été dit, les magistrats et fonctionnaires des juridictions de premier et second degré, avec lesquels la mission a pu s'entretenir, constatent la fragmentation des compétences et peinent parfois à identifier le service ou la direction pilote sur tel ou tel sujet. Le terrain judiciaire intègre d'ailleurs cette situation comme une donnée de fait prenant l'habitude d'appeler la DSJ pour l'organisation des grands procès, le SADJAV pour le financement de l'accès au droit et l'aide aux victimes, la DACG et la DACS en matière d'administrateur ad hoc, voire la DAP et la DPJJ dans la prise en compte des victimes dans le suivi des auteurs. Il faut ajouter que la DIAV apparaît peu et parfois pas identifiée par les différents interlocuteurs en juridiction.

1.3.4 L'articulation entre accès au droit et aide aux victimes

L'accès au droit est une mission essentielle du ministère de la justice. Situé en l'amont de l'aide aux victimes au sens strict, il en constitue en réalité la première étape. Les dispositifs d'accès au droit sont indispensables en ce qu'ils sont aussi utiles aux victimes civiles ou d'événements majeurs sans qualification pénale.

Ainsi, 101 conseils départementaux à l'accès au droit (CDAD) et 4 conseils de l'accès au droit animent et coordonnent plus de 2680 points justice sur l'ensemble du territoire national et s'articulent avec le maillage de France service, le ministère représenté par le secrétariat général étant présent au comité de pilotage de France service.

Dans les juridictions, le risque réside dans une répartition trop hermétique siège/parquet entre d'une part la présidence de la juridiction en charge de l'accès au droit via le CDAD et d'autre part le procureur de la République qui estime que l'aide aux victimes est étroitement liée à la politique pénale qu'il décline. La traduction de ce risque est le fait que ces deux politiques publiques menées en silo ne constituent pas véritablement une politique de juridiction conjointement menée par les chefs de juridiction, une seule politique - s'appuyant sur deux piliers : l'accès au droit et l'aide aux victimes - portée par la juridiction en impliquant siège et parquet, greffe, avocats, association d'aide aux victimes, chargés de missions...

1.3.5 L'articulation au niveau local de l'approche judiciaire et interministérielle

Les chefs de juridiction, en lien avec les associations agréées, ont parfaitement conscience que l'aide et l'accompagnement des victimes ne peut se limiter à la seule approche judiciaire intra-muros.

Les comités locaux d'aide aux victimes (CLAV) et le schéma départemental de l'aide aux victimes constituent des outils théoriquement destinés à répondre à ce besoin.

Toutefois, il a pu être constaté que l'un comme l'autre ne présente pas toujours un caractère opérationnel, le CLAV s'apparentant souvent à une réunion plénière formelle, dont la tenue était parfois aléatoire.

En revanche, le développement des CLAV thématiques dont les CLAV mineurs victimes ou routiers sous un format de comité restreint pour aborder de manière concrète des problématiques locales et parfois des situations individuelles, constitue un vecteur prometteur, encouragé par la DIAV en charge du suivi de ces instances interministérielles d'échelon départemental. La mission a cependant pu constater qu'il existait, sur certains territoires, un risque de démultiplication des instances difficile à réguler.

Les référent(e)s égalité des DDEETS portent souvent pour le préfet les CLAV VIF qui constituent un relais départemental efficace pour le ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes.

1.3.6 L'articulation de l'aide aux victimes de violences intrafamiliales avec l'aide aux autres victimes

Les différents échanges menés par la mission ont été unanimes à faire le constat objectif que les moyens humains et financiers de l'aide aux victimes ont été majoritairement orientés depuis quelques années en faveur des victimes de violences conjugales, des violences intrafamiliales (VIF) et des violences sexistes et sexuelles. Avec comme évoqué précédemment, une implication sans précédent de nombreux ministères et institutions publiques et une multiplication des actions parfois non coordonnées.

Il convient bien sûr de se féliciter de cette mobilisation qui traduit également une prise de conscience de la justice à l'unisson d'une large part de la société.

Le contentieux VIF justifie un investissement massif des enquêteurs, des juridictions et de l'ensemble des dispositifs d'accompagnement et de suivi des victimes, de temps d'audience. Ainsi, l'engagement fort mené depuis plusieurs années en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes mais également celles dont sont victimes les mineurs doit bien évidemment être maintenu et probablement encore renforcé en termes d'efficacité.

Toutefois, le principe d'égal accès au droit et à l'aide aux victimes doit conduire à se montrer collectivement vigilant pour ne pas donner le sentiment d'une justice à deux vitesses.

Illustration anecdotique, la lettre réceptionnée par un magistrat du parquet par laquelle une femme victime d'une agression dans la rue sollicitait sa prise en charge quand bien même elle n'était pas victime de violences conjugales.

Le ministère de la justice, dans la définition de la feuille de route en matière d'aide aux victimes d'infractions pénales, doit donc également prendre en considération toutes les victimes d'atteinte aux personnes sans négliger les victimes d'atteintes aux biens (soit 60 % des plaignants). Les atteintes aux biens à l'égard des personnes âgées ou vulnérables, de même que les escroqueries en ligne ont régulièrement été évoquées par les interlocuteurs de la mission comme constituant des faits pouvant fortement impacter les personnes qui les subissent et qui attendent également un soutien et un accompagnement porté par le ministère de la justice.

2 AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE, DES AMÉLIORATIONS SIGNIFICATIVES RÉALISÉES EN FAVEUR DU PARCOURS DES VICTIMES MAIS DES MARGES DE PROGRESSION IMPORTANTES RESTANT À ACCOMPLIR

2.1 Le constat d'une amélioration de l'accompagnement des victimes dans leur parcours judiciaire

En dépit des difficultés identifiées et de la complexité du cadre juridique et institutionnel précédemment décrites, il convient de souligner l'amélioration constante de la politique d'aide aux victimes mise en œuvre par les juridictions en lien avec les associations agréées et les barreaux.

Cette dynamique est la traduction d'un engagement politique constant et de la progression significative de l'engagement financier du ministère en faveur de l'aide aux victimes au cours des dernières années. Avec 46,5 millions d'euros en 2024, le budget de l'aide aux victimes a progressé de plus de 60 % en quatre années. Plus de 30 millions d'euros ont été versés aux associations de victimes. 8 millions d'euros ont été consacrés au téléphone grave danger.

2.1.1 La généralisation d'un socle commun de l'aide aux victimes au sein des juridictions

L'approche retenue par la mission est celle de l'aide aux victimes au sens généraliste même si de facto il a été constaté une priorité mise sur les dispositifs en faveur des violences faites aux femmes. Un état des lieux par typologie de victimes (terrorisme, VIF, infractions routières, mineurs victimes...) mériterait un examen au long cours compte tenu de la richesse et la diversité des situations locales et pourrait justifier des missions thématiques dédiées pour une étude approfondie selon le contentieux concerné.⁴⁴

- Il faut relever que le SADJAV comme la DIAV s'efforcent chacun de proposer aux acteurs de terrain des **outils et des référentiels** de qualité qu'il s'agisse à titre d'exemple du référentiel relatif à l'accueil et l'accompagnement des victimes en juridiction, du guide pratique de l'aide en urgence des victimes gravement traumatisées, du guide méthodologique sur la justice restaurative ou encore les fiches réflexes portant sur le bureau d'aide aux victimes ou sur les EVVI.

Le référentiel relatif à l'accueil et l'accompagnement des victimes en juridiction, diffusé en 2022, serait selon une enquête réalisée en 2023, au moins partiellement mis en œuvre par une grande majorité des 111 tribunaux judiciaires et 10 cours d'appel ayant répondu

- Ainsi, les tribunaux judiciaires sont dotés, sauf exception, d'un **bureau d'aide aux victimes** opéré par une association agréée d'aide aux victimes s'efforçant, en fonction des moyens localement alloués, d'accueillir sur certaines plages horaires, les victimes pour les orienter.

Le socle commun consiste ainsi à accueillir, orienter et accompagner les victimes lors de leur parcours judiciaire en mobilisant les principaux dispositifs que constituent le BAV, les EVVI, le TGD et le BAR.

L'attention de la mission a été appelée sur l'intérêt d'associer au sein des BAV, tenus en général par les personnels des structures associatives, des fonctionnaires du greffe pour bénéficier de leur expertise et de leur habilitation à accéder aux applicatifs métiers. En effet, l'impossibilité d'accès pour les associations à Cassiopée est perçue comme une perte de temps, une source de complexité supplémentaire pour les associations qui s'efforcent de récupérer les éléments utiles à la victime. Pour autant, la sensibilité des informations détenues dans l'applicatif, qui est un fichier de données sensibles selon le référentiel CNIL, exige en toute logique une habilitation individuelle.

La mission préconise, par sécurité informatique mais aussi eu égard à l'expertise juridique du greffe, un renforcement de l'articulation entre le BAV et les services d'accueil unique des juridictions (SAUJ) pour faciliter l'information des victimes sur le suivi des procédures.

Le secrétariat général peut néanmoins mener une réflexion sur la formation requise (juridique et déontologique) ainsi que sur une procédure d'habilitation pour ouvrir un accès en consultation aux applications métiers utiles (Cassiopée, SIAJ, WINCI pour la CIVI, voire GENESIS.) à certains agents des associations.

Recommandation 2. Envisager un processus d'habilitation d'agents des associations en charge du BAV leur donnant accès en consultation aux applicatifs métiers utiles des juridictions.

⁴⁴ Sur les VIF, une mission a été confiée à la haute fonctionnaire chargée de l'égalité du ministère de la Justice. À noter que le Haut conseil à l'égalité devrait aussi rendre des travaux faisant le bilan des dispositifs dédiés aux victimes de violences conjugales. Par ailleurs, une mission d'évaluation relative au traitement judiciaire des VIF a été confiée à l'Inspection générale de la justice le 8 juin 2025.

- Chaque juridiction s'efforce donc, en tenant compte de la spécificité du tissu associatif local, de développer en lien avec la structure agréée, une politique d'aide aux victimes à laquelle **les barreaux sont généralement associés par la mise en place de permanences victimes dans le cadre notamment des conventions locales d'aide juridique.**

Même si l'équilibre est toujours fragile, l'association et le barreau parviennent généralement à se répartir leur champ d'intervention, la consultation juridique ne pouvant qu'échoir à un avocat et non au juriste de l'association.

- France Victimes comme il a déjà été dit, milite pour une définition précise de l'étendue des missions devant être accomplies par l'association au titre de l'aide aux victimes au sein de la juridiction.

Cette préoccupation est liée au développement dans les juridictions d'un panel de missions en faveur des violences intrafamiliales et des violences faites aux femmes en particulier.

Ainsi, le constat est fait d'un recours fréquent et, sur certains ressorts, intensif des évaluations personnalisées des victimes au stade de l'enquête, mais également au niveau de l'application des peines au titre de l'information des victimes de violences conjugales dans la perspective de la sortie de détention de l'auteur des faits.

S'y ajoutent les téléphones graves danger, dont la généralisation remonte à une décennie. 5000 étaient déployés en janvier 2025 contre moins de 1000 en 2020.

De même, nombre de juridictions peuvent compter sur l'intervention en urgence de l'association au regard de la nature du dossier. Il n'est pas rare que, même en l'absence de permanence de week-end, des membres de l'association d'aide aux victimes demeurent joignables à tout moment pour apporter, en cas d'urgence, une aide aux victimes.

Les bracelets anti-rapprochement marquent en revanche le pas avec un peu plus de 800 dispositifs activés en janvier 2025. Les contraintes techniques du BAR y compris à l'égard de la victime – même si les nouveaux dispositifs déployés semblent plus performants – et le caractère subsidiaire de cette mesure – trop souvent oublié – prévu par la loi pour son prononcé, expliquent au moins partiellement les difficultés rencontrées par ce dispositif à se développer.

- En application du décret n°2023-1077 du 23 novembre 2023, chaque juridiction s'est employée à développer **un pôle spécialisé des violences intrafamiliales**⁴⁵ afin de faciliter, notamment avec l'aide du Système informatisé de suivi de politiques pénales prioritaires (SiSPoPP), la circularisation de l'information d'un même individu et de sa situation familiale grâce au partage des décisions et orientations prises par les différents services judiciaires ou juridictionnels concernés (juge aux affaires familiales, juge des enfants, parquet, instruction, juge de l'application des peines).

À cet égard, les juridictions se montrent vigilantes dans la mise en œuvre de l'information de la victime en cas de libération de l'auteur des faits de violences intrafamiliales⁴⁶, en lien avec le SPIP et les associations agréées.

- Enfin, les juridictions, au gré de la synergie qui peut s'établir entre les chefs de juridiction, l'association et le barreau, s'efforcent de développer **des initiatives et des bonnes pratiques.**

Tel est le cas par exemple du recours à un QR code permettant aux justiciables et donc aux victimes d'être facilement informés sur l'organisation et le fonctionnement de l'audience à laquelle ils vont assister. De même, le déploiement des chiens d'assistance judiciaire dans certains ressorts, s'il reste onéreux, est perçu comme une vraie plus-value dans l'accompagnement des victimes les plus traumatisées.

⁴⁵ Ces pôles n'ont pas d'activité juridictionnelle.

⁴⁶ D.1-11-2 du code de procédure pénale créé par le décret du 24 décembre 2021.

Des juridictions ont à cœur de mettre à disposition des victimes au sein de la juridiction un « livret d'accueil » ou quel que soit son intitulé, un document synthétisant les informations utiles. Tel est le cas au tribunal judiciaire de Lyon ou de Chartres, pour ne citer que ces juridictions.

- Pour mémoire, il convient aussi de rappeler les travaux menés par la DSJ et déjà mis en œuvre à plusieurs occasions pour accompagner les victimes à l'occasion de **grands procès** :

Facilitation de l'accès à la salle d'audience par la remise d'un badge personnel, retransmission des débats par voie numérique pour celles qui ne souhaitaient pas être physiquement présentes, soutien financier pour le séjour des victimes étrangères, attention portée pour protéger les victimes qui ne souhaitent pas être en contact avec les médias, accompagnement psychologique assurée par les associations de victimes et d'aide aux victimes ...jusqu'à la construction d'une salle d'audience temporaire à Paris, adaptée au nombre des victimes des attentats de 2015 et 2016...

- Enfin, dans le **processus d'indemnisation**, il faut souligner :

- le travail réalisé par les CIVI, le greffe apportant aujourd'hui un soutien matériel considérable aux victimes dans leurs échanges avec le FGTI ;

- l'amélioration de l'indemnisation par le FGTI, avec l'élargissement des victimes et des champs indemnisés, ce qui a conduit à verser 649,12M€ aux victimes d'infractions pénales en 2024 contre 571,2M€ l'année précédente ;

- sans oublier le travail complémentaire effectué par les équipes du FGTI pour déployer le SARVI et intermédiaire ainsi le recouvrement de créances dues aux victimes par les auteurs, de même que pour assurer des prestations en nature.

2.1.2 Des dispositifs interministériels locaux

Au titre des dispositifs interministériels déployés localement, les CLAV ont déjà été évoqués. Ils présentent un caractère opérationnel s'ils s'inscrivent dans un format restreint en abordant une thématique précise (Circulation routière/Mineurs victimes). De même le schéma départemental d'aide aux victimes doit être envisagé sous un angle opérationnel et sur un mode projet à développer sur le territoire plus que sur un descriptif des dispositifs en place.

- Il faut évoquer les **Unités d'accueil pédiatrique enfance en danger** (UAPED) déployées en nombre – 147 au 30 juin 2024 – avec un objectif d'une unité par juridiction. Un récent rapport inter-inspections a confirmé l'importance de ce dispositif interministériel de prise en charge globale des enfants victimes de violences au sein d'une unité hospitalière pluridisciplinaire⁴⁷.

La dépêche du 5 novembre 2021 relative à la généralisation à l'ensemble du territoire des unités d'accueil pédiatrique enfance en danger (UAPED) et la circulaire du 28 mars 2023 relative à la politique pénale en matière de lutte contre les violences faites aux mineurs ont veillé à bien articuler l'utilisation des UAPED et des salles Mélanie sur les territoires.

De façon plus générale, dans le cadre du parcours médico-judiciaire de la victime, la disponibilité sur le ressort de la juridiction d'une unité médico-judiciaire constitue un point essentiel et il existe à ce titre des marges de progression importantes. L'organisation d'une permanence de l'association d'aide aux victimes in situ étant par ailleurs extrêmement appréciée par les victimes qui y sont prises en charge.

⁴⁷ Rapport IGJ/IGA/IGAS de décembre 2024 qui pointe également les fragilités du dispositif en termes de ressources humaines et de nécessaire coordination des ministères de la santé, de l'intérieur et de la justice.

- La mission a par ailleurs relevé l'approbation unanime, quel que soit le ressort, concernant les 488 intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie (ISCG) déployés sur l'ensemble du territoire.

Souvent cofinancés (ministère de l'intérieur, FIPDR, collectivités locales), il est indispensable que ces postes soient stabilisés et pérennisés. Dans les territoires où l'ISCG n'est pas porté par l'association d'aide aux victimes, son articulation, sa coordination avec la ou les associations d'aide aux victimes sont essentielles.

Focus : un guichet unique pour toutes les démarches des victimes ?

Le projet de guichet unique porté par la DIAV repose sur cette approche interministérielle. L'objectif est d'éviter à toute victime, à tout moment, d'avoir à s'adresser à de nombreux services ou administrations pour les différentes problématiques auxquelles elle peut être confrontée : accès au droit, sécurité, santé, emploi, insertion, logement, scolarité...

La mission a pu constater à cet égard que la densité du réseau France service comme celle des points justice du réseau d'accès au droit du ministère de la justice pouvait constituer un maillage adapté pour initier une expérimentation du guichet unique.

En effet, 97,9 % de la population française réside, dans l'Hexagone, à moins de 30 minutes en voiture d'un point-justice. En outre, les liens entre le réseau point-justice et France Service sont croissants comme en atteste l'augmentation du nombre de Points Justice présents dans des guichets France Services. Sur les 3000 points-Justice du territoire national, près de 1000 se situent dans des 2804 guichets de France Services, soit environ un tiers.

L'enjeu réside dans la capacité d'accueillir les victimes dans des conditions de confidentialité et d'expertise suffisantes et de mettre en réseau les dispositifs d'un territoire au service des victimes (services publics, associations d'aide aux victimes...).

La mission considère que le déploiement territorial du projet de guichet unique doit s'appuyer sur le maillage France services ainsi que sur le réseau point-justice.

Au niveau national, cela implique que les travaux de la DIAV s'articulent avec ceux du secrétariat général sur les points-justice et avec ceux de l'État sur France services.

Au niveau territorial, le principe du guichet unique articulé avec le réseau existant (France services et point-justice) pourra être inscrit comme une priorité du schéma départemental d'aide aux victimes.

Recommandation 3. Articuler le projet de guichet unique avec le maillage France services et des points-justice.

Mais au-delà de ces constats globalement positifs, la mission a pu déceler qu'il existait des marges de progression importante.

2.2 Des champs de l'aide aux victimes à approfondir ou investir

En 2024, 460.000 personnes ont été aidées par les associations agréées dont près de 400.000 en matière pénale, 60.000 autres en matière civile. La plateforme téléphonique destinée aux victimes d'infractions pénales (numéro d'appel 116006) a reçu près de 80 000 appels pour l'année 2024.

Le nombre de victimes ainsi prises en charge est important et en augmentation d'une année sur l'autre.

Toutefois, selon l'édition 2024 de la publication *Références Statistiques Justice*⁴⁸, parmi les 3,9 millions d'affaires enregistrées et traitées en 2023 par les parquets, 3,2 millions comportaient au moins une victime identifiée dont un peu plus d'un million au titre d'une atteinte aux personnes.

Ces données témoignent à elles seules de la marge de progression importante existante pour mieux d'orienter et accompagner les victimes d'infractions pénales mais également celles les victimes agissant au civil.

Au gré des entretiens réalisés, des pistes d'amélioration ou de champs à investir en faveur de l'aide aux victimes ont été émises. La mission a sélectionné celles d'entre elles qui lui paraissent devoir constituer des recommandations afin que les propositions soient, selon leur état d'avancement, expertisées, approfondies ou mises en œuvre.

2.2.1 Renforcer l'uniformisation et l'évaluation de l'aide aux victimes dans les juridictions

Comme il a été indiqué au point 2.1, le constat est fait qu'un socle commun de prestations en faveur des victimes existe dans les tribunaux judiciaires du territoire national visant à accueillir, orienter et accompagner les victimes en mobilisant des dispositifs (BAV/EVVI/TGD/BAR) qui ont fréquemment une certaine prévalence pour le traitement des violences intrafamiliales.

Toutefois, chaque ressort a son histoire et en particulier celle de ses structures associatives d'aide aux victimes. Le niveau d'engagement, de professionnalisme, de dynamisme et de solidité des structures associatives a nécessairement une influence significative sur le volume d'activité et la qualité des prestations. Par ailleurs, même si chaque juridiction est actuellement fortement axée sur l'aide aux victimes de VIF, les chefs de juridiction, et en particulier les chefs de parquet, peuvent exprimer des préférences sur le déploiement de tel ou tel dispositif, tel que le recours aux EVVI, qui influence la structuration de l'activité de l'association requise.

En conséquence, la mission préconise plusieurs axes de travail afin d'améliorer l'uniformisation et la qualité de l'offre sur le territoire national en matière d'aide aux victimes :

Le premier, qui a déjà été identifié et engagé par le SADJAV, consiste à **poursuivre la structuration de l'activité des associations** (en recourant à des appels à projets, continuer à élaborer des fiches réflexes, en conduisant une instruction approfondie des demandes d'agrément...) et de l'activité des services déconcentrés (animation réseau MDPAAD, par les regroupements annuels mais aussi par la mise en place d'outils, l'organisation de webinaires de prise de fonctions...).

Recommandation 4. Poursuivre la structuration de l'activité des associations agréées à l'aide aux victimes pour améliorer l'uniformisation des prestations sur le territoire national.

Par ailleurs, la réalisation du référentiel relatif à l'accueil et l'accompagnement des victimes en juridiction, diffusé en 2022, doit être saluée. C'est un instrument de qualité qui recense les actions à déployer de la part de tous ceux qui (magistrats, fonctionnaires du greffe, attachés de justice, contractuels, auxiliaires de justice, associations), quel que soit leur service au sein de la juridiction, concourent, directement ou indirectement, à accueillir, orienter et accompagner les victimes dans le parcours judiciaire.

⁴⁸ Publication du service de la statistique des études et de la recherche, service statistique ministériel de la justice.

Toutefois, la mission a constaté au terme de ses entretiens qu'en dépit des résultats positifs de l'enquête de 2023⁴⁹, ce référentiel n'est pas suffisamment connu et approprié.

Il est donc préconisé de mieux valoriser le référentiel en réalisant à échéance régulièrement des campagnes de communication auprès des juridictions pour la mise en œuvre du référentiel et en appelant l'attention sur les différentes fiches techniques qui l'accompagnent.

Recommandation 5. Mieux informer et valoriser le référentiel relatif à l'accueil et l'accompagnement des victimes en juridiction et ses fiches techniques.

Au-delà, il est nécessaire d'encourager la mise en œuvre opérationnelle du référentiel par les tribunaux judiciaires sous l'impulsion des chefs de cour et des MDPAAD. Le plus souvent, cette mise en œuvre opérationnelle prend la forme d'une **déclinaison du référentiel dans chaque juridiction par la réalisation d'un livret, un protocole** ou tout autre appellation d'un document de synthèse qui décrit précisément depuis l'accueil jusqu'à l'exécution des peines tous les dispositifs et procédures existants au sein de la juridiction pour accueillir, orienter, accompagner les victimes.

La réalisation de ce document, sous l'autorité des chefs de juridiction, permet de valoriser des dispositifs existants, d'assurer la continuité du service public par une plus rapide appropriation des dispositifs par les nouveaux arrivants au sein de la juridiction et enfin mettre au jour les marges de progression, les secteurs dans lesquels des améliorations sont possibles voire nécessaires en fixant un calendrier pour atteindre ces objectifs.

Recommandation 6. Encourager les tribunaux judiciaires à élaborer un document opérationnel en application du référentiel de l'accueil et l'accompagnement des victimes en juridiction.

Il est en outre recommandé de recourir à une **évaluation de l'efficacité des principaux dispositifs** mis en œuvre en juridiction en faveur de l'aide aux victimes (BAV/EVVI/TGD/BAR). Il serait utile de procéder à des enquêtes ponctuelles – soit nationales soit sur quelques ressorts représentatifs – sur la qualité et l'impact des dispositifs mis en œuvre au titre de l'aide aux victimes. Au-delà, des missions thématiques, ciblées portant sur chacun des principaux dispositifs (BAV/EVVI/TGD/BAR), pourraient être diligentées pour mieux évaluer le niveau d'uniformité de l'application de ces dispositifs ainsi que leur efficacité. La question est apparue particulièrement prégnante à l'égard des EVVI dont la multiplication principalement à l'initiative des parquets mériterait une mission dédiée.

Recommandation 7. Procéder à une évaluation de l'efficacité des principaux dispositifs d'aide aux victimes en juridiction.

La mission a pu par ailleurs relever **une vraie rupture dans l'accompagnement des victimes entre la première instance et l'appel**. Il n'existe pas toujours un bureau d'aide aux victimes au niveau des cours d'appel. L'accompagnement est très dépendant de l'implication de l'association d'aide aux victimes et de l'avocat des parties civiles. Il n'existe pas toujours de documents partagés entre les cours et les tribunaux judiciaires du ressort. Les cours évaluent peu les outils et dispositifs dont elles disposent à leur niveau.

⁴⁹ Comme précédemment indiqué, l'enquête qui conclut à une appropriation au moins partielle par la quasi-totalité des juridictions ayant répondu au questionnaire Sphinx sur lequel se fonde ladite enquête (110 tribunaux judiciaires et 10 cours d'appel).

Le ministère peut engager des travaux en lien avec les chefs de cour, les associations et le barreau pour décliner le référentiel relatif d'accompagnement des victimes en juridiction au niveau de la phase d'appel.

Recommandation 8. Engager des travaux pour élaborer un document opérationnel d'accompagnement des victimes au cours de la procédure d'appel.

Enfin, l'attention de la mission a été appelée à maintes reprises sur les difficultés rencontrées dans l'accompagnement juridique des mineurs victimes de violences intrafamiliales, alors que les besoins ont considérablement augmenté avec l'engagement de tous dans la lutte contre les violences intrafamiliales et plus encore depuis que les mineurs témoins de violences conjugales sont reconnus victimes directes⁵⁰. En effet, les services de l'aide sociale à l'enfance financent et organisent de moins en moins les missions d'administrateurs ad hoc au bénéfice des mineurs victimes. À peine assurent-ils la prise en charge des mineurs qui leur sont confiés en assistance éducative. Parallèlement, les associations considèrent que le financement du ministère de la justice est insuffisant. Par ailleurs, l'étendue des missions de l'administrateur ad hoc est imprécise et les limites avec celles de l'avocat ou des civilement responsables lorsqu'ils ne sont pas vus retirer l'autorité parentale restent floues.

En dépit des annonces faites autour du parrain judiciaire, le rôle de l'administrateur ad hoc est peu repéré, peu valorisé.

Recommandation 9. Finaliser les travaux initiés par le ministère sur le parrain judiciaire et l'administrateur ad hoc pour en légitimer et renforcer l'intervention au bénéfice des mineurs victimes en cas de défaillance ou d'implication de leurs responsables légaux.

2.2.2 Le gouvernement doit élaborer un dispositif coordonné d'information, d'accueil et d'écoute et de suivi multicanal pour les victimes

2.2.2.1 La multiplication des dispositifs d'informations, d'accueil et de suivis des victimes

Les victimes d'infractions pénales disposent aujourd'hui de nombreux dispositifs d'accueil téléphonique, physique, d'informations en ligne, plus ou moins efficaces.

- Ainsi **le numéro de téléphonique unique (116006)** mis en place dans le cadre d'un marché public confié par le ministère de la justice à France Victimes a permis de répondre à 80.000 appels en 2024 soit une augmentation de 25 % sur une année.

Si ce résultat de même que le taux de décroché moyen de 88 % sur l'année doivent être salués, il apparaît encore insuffisant.

Cette insuffisance est manifeste au regard du nombre, déjà évoqué, de victimes concernées par des procédures pénales ou civiles chaque année ou encore du nombre de victimes ayant accès à un tchat proposé par le ministère de l'intérieur.

La mission a pu faire le constat au cours de ses entretiens de la connaissance relative voire parfois de l'ignorance du numéro unique de la part même des professionnels.

⁵⁰ Article D. 1-11-1 du code de procédure pénale créé par un décret n° 2021-1516 du 23 novembre 2021 tendant à renforcer l'effectivité des droits des personnes victimes d'infractions commises au sein du couple ou de la famille.

Le numéro choisi est long. Il a le mérite d'être accessible depuis tout le territoire européen mais reste difficile à mémoriser. Par ailleurs, il peine à émerger dans le maquis des autres numéros d'appel proposés tant par des ministères, des institutions publiques, des associations pour venir en aide des victimes de telles ou telles infractions ou situations. Il n'a pas fait l'objet de campagnes de communication ambitieuses.

- Parallèlement, le ministère de l'intérieur propose aujourd'hui une offre numérique de qualité en faveur de l'information et l'accompagnement des victimes.
- Ainsi, à partir de son site internet *Ma Sécurité – La police et la gendarmerie vous accompagnent dans vos démarches* – plaignants et victimes ont accès à de nombreuses informations pratiques et peuvent réaliser des démarches en ligne.

Il s'agit d'un guichet unique numérique en matière de sécurité intérieure.

Il est ainsi possible à toute personne se connectant d'identifier rapidement le point d'accueil (police ou gendarmerie) correspondant au lieu où elle se situe et d'accéder aux informations utiles pour entrer en contact avec ledit point d'accueil mais également aux coordonnées téléphoniques, électroniques et aux horaires des intervenants au commissariat (psychologue, intervenant social) et des structures d'aide aux victimes (bureau d'aide aux victimes du tribunal, du CIDFF).

- Parallèlement, l'offre télématique n'a cessé de s'étoffer depuis plusieurs années :

L'opération tranquillité vacances (OTV), l'application Thésée pour déposer plainte pour les arnaques sur internet, PHAROS qui permet de signaler en ligne les contenus illicites publics présents sur Internet et les réseaux sociaux, Police rendez-vous qui permet de prendre un rendez-vous en ligne pour déposer une plainte ou une main courante en commissariat et ainsi éviter les temps d'attente ou encore Cyber qui depuis décembre 2024 permet aux victimes d'infractions Cyber d'être assistées par un policier ou un gendarme quel que soit le jour, 24 heures sur 24.

La consultation de cette offre numérique est en augmentation. Ainsi, en 2024, le site a été visité par 5,4 millions de personnes tandis qu'il a déjà atteint pour l'année en cours 3 millions de visiteurs en juin 2025. Le ministère de l'intérieur fait par ailleurs état d'un taux de satisfaction de plus de 85 % de la part des usagers du site internet.

Outre l'accès à des fiches thématiques et pratiques, les plaignants et victimes peuvent réaliser des démarches en ligne selon le type d'infraction concernée : cyberharcèlement, violences sexuelles, sexistes ou conjugales, trafic de stupéfiants, radicalisation, maltraitance animale, fraude à la carte bancaire, arnaques sur internet mais également le dépôt de plainte en ligne pour les atteintes aux biens (vol, cambriolage, dégradation, escroquerie) dont l'auteur est inconnu, permettant de télécharger automatiquement le procès-verbal de son dépôt de plainte.

- Enfin, la DGPN et la DGGN ont également mis en place, chacune en ce qui la concerne, des plateformes en ligne d'accompagnement individualisé des personnes, permettant 24/24h à toute personne d'accéder à un policier ou un gendarme dans le cadre d'un tchat.

La plateforme généraliste de la DGPN est composée d'une équipe de 44 opérateurs, tous policiers, qui ont conduit en 2024 plus de 184.000 tchats soit une augmentation de 47 % par rapport à 2023. La plateforme dédiée aux victimes de violences sexistes, sexuelles ou conjugales, de cyberharcèlement et de discrimination est dénommée *la plateforme numérique de signalement des atteintes aux personnes et d'accompagnement des victimes (PNAV)*. Elle est opérée par 34 policiers ayant reçu une formation spéciale. En 2024, 24 683 tchats ont été échangés, en augmentation de 16,6 % par rapport à 2023 et 12 531 signalements ont été effectués. Plus de 80 % des échanges intervenus sur la PNAV correspondaient à des faits de violences sexuelles, sexistes et conjugales, et la durée moyenne de chaque échange était de 54 minutes.

L'attention de la mission a été appelée sur le fait que 30 % des demandes formulées à ces plateformes portent aujourd'hui sur les suites judiciaires données aux plaintes enregistrées. Les enquêtes de satisfaction réalisées pour évaluer cette offre numérique du ministère de l'intérieur font état de l'insatisfaction des plaignants à ne pas être informés des suites réservées par l'autorité judiciaire à leur procédure.

- Cette situation est révélatrice de l'insuffisance de l'offre numérique de proximité offerte par les services judiciaires aux justiciables et en particulier aux victimes d'infractions pénales.

Le site Justice.fr répond à la même ergonomie que celle de Sécurité.fr. Il permet aux justiciables d'avoir accès à un certain nombre d'informations juridiques et pratiques. Cependant, il n'existe aucun Tchat ni Chatbot.

Les démarches en ligne se limitent essentiellement à des requêtes numériques civiles (en matière de tutelle ou d'affaires familiales). La possibilité de se constituer partie civile n'est offerte qu'en cas de procédures en cours devant la juridiction et sous réserve pour la victime d'avoir reçu un avis du tribunal. En tout état de cause, ces démarches en ligne sont à la fois peu connues et peu utilisées.

- À noter enfin que **les ministères engagés dans certains champs de la politique publique d'aide aux victimes** (violences faites aux femmes, aux enfants, dans le sport, violences subies par les élus...) **ont toute une communication propre** sur leur site internet, parfois des numéros d'appel et des plateformes de signalement dédiées (119 Enfance en danger, 3018, signal- sport) avec des process spécifiques de prises en charge des victimes.
- Même si la direction de l'information légale et administrative (DILA) tient régulièrement à jour, sur le site service-public.fr, des fiches générales et plus spécifiques sur l'aide aux victimes, de plus en plus consultées, avec un process de rédaction et de mise à jour mobilisant tous les ministères dont le ministère de la justice, il en ressort une dispersion et une accumulation d'information pour les victimes qui cherchent des informations sur les moteurs de recherche internet.
-

2.2.2.2 Élaborer un dispositif gouvernemental complet et multicanal à destination des victimes.

Il apparaît dès lors indispensable d'établir un plan de déploiement d'une offre numérique de proximité à la hauteur des enjeux qui sont de trois ordres :

- **La lisibilité et la pertinence des informations données aux victimes dans une approche générale et territorialisée.**

Car, au-delà des définitions juridiques des termes, les victimes doivent pouvoir accéder aux coordonnées des interlocuteurs utiles (services de l'État, collectivités locales, des avocats et des associations...) ;

Il s'agit de tendre vers un guichet unique électronique de l'aide aux victimes au niveau gouvernemental. Un travail interministériel devrait être mené pour que les différents sites du gouvernement en faveur de l'aide aux victimes soient mieux coordonnés et que l'accès aux uns permette un renvoi aux autres lorsque les besoins des victimes le commandent.

- **L'accessibilité en temps réel à des professionnels formés** (enquêteurs, juristes, psychologues, travailleurs sociaux) lorsque la victime initie une démarche, en urgence ou dans le temps long.

Cet accueil doit être multicanal :

- téléphonique, avec une simplification ou à minima une architecture articulée donc un pilotage commun des différents numéros d'appel téléphoniques ;
- numérique par chat, sur site internet ou avec des applications téléphoniques dédiées, canal aujourd'hui largement privilégié par les jeunes victimes ;

- physique dans les unités de police et de gendarmerie, les juridictions, les associations, les points France services, le cas échéant les services d'accueil des collectivités locales, avec une réflexion à mener pour l'accueil et l'écoute des victimes en milieu scolaire ou en établissements sociaux et médico-sociaux. L'attention doit être portée sur le maillage territorial.

Les travaux pourront utilement intégrer une étude et une expérimentation des propositions digitales faites par NECX, start up américaine qui a été créée par des victimes, pour des victimes : leur but est de digitaliser l'aide aux victimes et de dégager du temps pour les professionnels, en les déchargeant des tâches administratives, via le recours à l'intelligence artificielle (IA). Toutefois, la plateforme n'a pas vocation à se reposer uniquement sur l'IA, qui n'est pas une IA générative, les interactions humaines restant à la base de l'aide aux victimes. NeCX propose deux solutions :

- Une application pour les victimes (gratuite) : elles y trouvent tous les services d'aide, d'échange avec des professionnels et d'autres personnes vivant la même situation qu'elles, et ce avec une protection forte de leurs données personnelles.

Une plateforme pour les professionnels (payante) facilitant la prise en charge rapide des victimes, leur orientation mais aussi le partage si elles acceptent des informations entre professionnels (policiers/gendarmes, professionnels de santé...).

L'application peut être entièrement personnalisée par l'État, de la forme au fond, ne gardant que la technologie mise au point par NECX. Tous les utilisateurs de l'application sont anonymisés : toutes les PII (Personal Identifying Information) sont cryptées afin d'assurer la sécurité des utilisateurs. Les données peuvent être stockées sur le cloud français, chez Microsoft France.

Les travaux peuvent aussi porter sur l'accès au droit et l'accompagnement des victimes d'événements majeurs sans dimension pénale et sur un accompagnement élargi aux besoins globaux des victimes. Le dispositif d'aide aux victimes peut s'articuler avec les dispositifs plus larges d'accompagnement des personnes en difficulté, comme le « soliguide » (Soliguide, le guide de la solidarité en ligne) pour répondre aux attentes des victimes d'événements majeurs et aux difficultés de toute nature (santé, hébergement, prestations sociales ...) qu'elles peuvent rencontrer comme les victimes d'infraction pénale.

L'ensemble de ces travaux ne peut être mené qu'avec un mandat clair du Premier ministre, des compétences mises à disposition par ses services et des moyens financiers qui pourraient être soutenus par France 2030.

Recommandation 10. Donner à la DIAV et aux différents services du Premier ministre (DITP, DINUM, SIG, DILA) un mandat précis et des moyens pour piloter la construction d'une architecture, claire et multicanale, d'informations et d'accueil en faveur des victimes.

Le suivi des plaintes, des démarches et procédures juridictionnelles initiées par les victimes, au pénal, au civil, devant les juridictions administratives, avec le FGTI.

En effet, au pénal tout justiciable ayant déposé plainte doit pouvoir bénéficier d'un accès sécurisé au suivi de sa procédure lui permettant de déterminer le service saisi de la procédure et de connaître la (les) décision(s) prise(s) sur les suites données. La mission n'ignore pas les difficultés techniques qui caractérisent l'interconnexion entre le ministère de la justice et de l'intérieur pour qu'une procédure pénale donne lieu à un seul et même numéro d'identifiant et qu'à terme, sans que cela constitue une charge en termes de saisies des données, le justiciable puisse se connecter à une interface numérique lui permettant d'être avisé des suites réservées et des motifs de cette décision.

La mission a pu échanger avec le secrétariat général sur les incertitudes du calendrier et les enjeux du déploiement de Portalis dans le champ pénal mais ne peut qu'appeler l'attention sur cette attente très légitime, répétée des victimes, de pouvoir suivre leur plainte en temps réel.

À noter que parallèlement, il faut maintenir la qualité de l'offre en matière d'aide juridictionnelle, d'accès aux informations pour la CIVI, et devant les juridictions administratives.

Recommandation 11. Prioriser les travaux de Portalis dans l'objectif d'informer les victimes des suites de leur plainte ou de leur constitution de partie civile au pénal, et du déroulement de la procédure devant la CIVI.

Recommandation 12. Travailler à une continuité de parcours numérique entre ma sécurité.fr et justice.fr.

Dans l'attente du déploiement de cet outil aujourd'hui incontournable, le ministère de la justice pourrait d'ores et déjà armer un dispositif complémentaire aux plateformes mises en place par la DGGN et la DGPN afin d'apporter les informations sollicitées par les victimes.

Recommandation 13. Prévoir le déploiement d'une équipe de greffiers ou fonctionnaires formés au soutien des plateformes du ministère de l'intérieur, avec accès aux fichiers justice pour leur apporter des réponses sur les suites judiciaires données à leur plainte.

2.2.3 Élaborer une communication offensive sur l'ensemble du dispositif d'accompagnement des victimes.

Parallèlement à ces travaux, il est indispensable de préparer un plan de communication pérenne sur l'ensemble de l'offre gouvernementale en travaillant un logo/ un label reconnaissable par les victimes.

Recommandation 14. Élaborer et mettre en œuvre une communication offensive pour faire connaître le dispositif complet offert par l'État pour accompagner les victimes (numéros de téléphone, applications, site, offre physique, associations...).

2.2.4 Mieux garantir les droits des victimes dans les procédures alternatives et d'homologation

Les 255600 affaires qui ont été jugées par les tribunaux correctionnels ou les tribunaux pour enfants (TPE) en 2023 comptaient 538000 victimes. S'ajoutent les affaires orientées en compositions pénales, ordonnances pénales et comparution par reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) qui cumulent plus de 355.000 affaires.

Le développement croissant des procédures simplifiées, d'alternatives aux poursuites classiques ou encore de la procédure de CRPC s'est fréquemment accompagné de difficultés à garantir le parfait exercice des droits des victimes et en particulier celui de se constituer partie civile et réclamer réparation.

Cette problématique déjà évoquée dans un rapport sur les délégués du procureur de la République est bien connue tant de l'administration centrale que des juridictions.

La mission recommande qu'une réflexion soit menée d'une part sur le plan normatif afin de faciliter l'exercice du droit à réparation des victimes, et d'autre part sur le plan de l'organisation des services au sein des juridictions afin que des circuits soient élaborés, après concertation des magistrats, fonctionnaires du greffe, association et avocats, aux mêmes fins.

Recommandation 15. Engager une réflexion pour mieux garantir les droits de victimes lors des procédures pénales alternatives et d'homologation.

Une difficulté réside dans l'absence de financement de l'aide juridictionnelle sur ce champ. Des échanges avec les avocats, il ressort qu'ils regrettent aussi que l'aide juridictionnelle ne soit pas mobilisable pour les victimes dès le dépôt de plainte.

La mission recommande que des travaux élargis sur le financement de l'aide juridictionnelle tout au long du parcours de la victime, de la plainte au procès y compris en appel soient menés par le ministère avec les représentants des avocats.

Ces travaux pourraient être complétés par une réflexion sur le renforcement du soutien apporté par les commissaires de justice et les notaires aux victimes.

Recommandation 16. Engager des travaux avec les représentants du barreau sur le champ de l'aide juridictionnelle dans l'accompagnement des victimes.

Recommandation 17. Initier une réflexion sur le renforcement du soutien apporté par les notaires et les commissaires de justice aux victimes.

2.2.5 Encourager la simplification de la procédure tendant à l'indemnisation des parties civiles

La mission recommande que soient finalisés les travaux menés par la DACS que la DACG concernant la simplification de la procédure juridictionnelle d'indemnisation des parties civiles.

Il s'agit d'une part des travaux en vue de la dématérialisation des dossiers transmis au FGTI dans le cadre la procédure devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI). Cela facilitera et simplifiera le traitement de ces procédures pour les juridictions et des victimes. Ils sont très attendus par les greffes des CIVI aujourd'hui impactés par les échanges papier entre les parties, ce qui est évalué à un tiers de leur charge de travail.

Il s'agit d'autre part des travaux de simplification de la phase de l'action civile et notamment celle du renvoi sur intérêts civils lors du procès pénal. En l'état, seule la phase de l'expertise relève des règles de procédure civile. Le code de procédure pénale continue à s'appliquer pour le reste de cette phase des intérêts civils. Les travaux en cours ont pour objet de rendre applicables certaines dispositions du code de procédure civile prévues pour la procédure orale sans représentation obligatoire par un avocat ce qui permettrait ainsi de doter le juge pénal d'outils procéduraux adaptés pour une mise en état efficace et dynamique.

Recommandation 18. Finaliser les travaux de dématérialisation et de simplification des procédures tendant à l'indemnisation des parties civiles devant la CIVI et devant les juridictions pénales statuant sur intérêts civils.

3 L'EFFICACITÉ ET LA LISIBILITÉ DE LA POLITIQUE DE L'AIDE AUX VICTIMES EST SUBORDONNÉE AU RENFORCEMENT DE SON PILOTAGE EN INTERMINISTÉRIEL ET AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE MAIS AUSSI À UNE CLARIFICATION DE SON ORGANISATION

3.1 Un renforcement du pilotage interministériel de la politique d'aide aux victimes

La mission considère qu'au regard des enjeux de coordination interministérielle et de la sensibilité de la politique publique d'aide aux victimes, de la nécessité d'être prêts à accompagner des victimes de tout type d'événements majeurs qui ont peu de perspective de se limiter à l'avenir, il convient de ne pas remettre en cause le principe d'une organisation structurée et pérenne de l'action interministérielle.

Au contraire, il est nécessaire de renforcer la légitimité et les leviers d'action de la délégation interministérielle de l'aide aux victimes.

3.1.1 *Renforcer la légitimité de la délégation interministérielle à l'aide aux victimes*

Cette légitimité passe des mandats clairs et renouvelés donnés par le Premier ministre :

- **Un mandat général défini sous forme du plan annuel** évoqué précédemment, validé et suivi en comité interministériel pour les grands axes de la politique publique.

Il est en effet indispensable que soit élaboré et validé un plan interministériel de l'aide aux victimes listant les actions et les plans ministériels, les priorisant et définissant les ministères pilotes, à charge pour la DIAV de suivre l'exécution du plan. Elle en rendra compte – une fois par an ou tous les dix-huit mois – devant le comité interministériel de l'aide aux victimes sous l'égide du chef du gouvernement ou par délégation sous celle du garde des sceaux.

- Des **mandats spécifiques** en cas de survenance d'une crise, à la demande du Premier ministre sans obstacle des ministres impliqués. La délégation interministérielle doit être en effet considérée par tous comme représentant la continuité de l'implication du gouvernement et un gage de cohérence de l'intervention de l'État sur les lieux de survenance d'un événement majeur. Sans se substituer à la communication ni à la responsabilité politique des ministres, elle doit en assurer le relais. À ce titre, la délégation interministérielle doit être présente à la CIC pour éclairer le Premier ministre sur la nécessité ou non de réunir une cellule interministérielle d'aide aux victimes. Elle doit régulièrement s'entretenir avec le SGDSN.

La DIAV doit aussi bénéficier d'une représentation propre au conseil d'administration du FGTI, dissociée de la représentation du ministère de la justice.

La DIAV doit être, en tant que de besoin, associée aux travaux interministériels portés en propre par le Premier ministre dans le champ de l'aide aux victimes au sens large.

La légitimité de la DIAV passe également par sa compétence, ses expériences passées, son degré de connaissance du fonctionnement de l'État. Aujourd'hui, si la déléguée interministérielle a rang de directeur et a été nommée en conseil des ministres, il est regrettable qu'elle ne soit pas nécessairement associée à la formation initiale des directeurs d'administration centrale.

Il paraît par conséquent indispensable que soit élaboré et validé un plan interministériel de l'aide aux victimes listant les actions et les plans ministériels, les priorisant et définissant les ministères pilotes, à charge pour la DIAV de suivre l'exécution du plan. Elle en rendra compte – une fois par an ou tous les dix-huit mois – devant le comité interministériel de l'aide aux victimes sous l'égide du chef du gouvernement ou par délégation sous celle du garde des sceaux.

Recommandation 19. Élaborer un plan interministériel de l'aide aux victimes actualisé, dont l'exécution sera suivie par la DIAV, et contrôler sa mise en œuvre par la réunion régulière du comité interministériel de l'aide aux victimes sous l'autorité du Premier ministre.

Recommandation 20. Contrôler la mise en œuvre du plan interministériel de l'aide aux victimes par la réunion régulière du comité interministériel de l'aide aux victimes sous l'autorité du Premier ministre.

Recommandation 21. Modifier la composition du conseil d'administration du FGTI en attribuant une place propre à la DIAV distincte de celle représentant le ministère de la justice.

Recommandation 22. Veiller à ce que la DIAV soit systématiquement associée aux travaux interministériels portés par le Premier ministre dans le champ de l'accompagnement des victimes au sens large.

Recommandation 23. Veiller à ce que la DIAV soit associée aux cellules de crise et soit le cas échéant mandatée par le Premier ministre pour animer la cellule interministérielle d'aide aux victimes, prendre le relais sur le terrain dans un CLAV et veiller à la communication.

3.1.2 Renforcer les leviers d'actions de la délégation interministérielle à l'aide aux victimes

La DIAV doit pouvoir **s'appuyer sur les services du Premier ministre** pour conduire certains projets structurants comme indiqué précédemment pour la construction d'une offre d'informations, d'accueil et d'écoute des victimes ou pour assurer une communication efficace à destination des victimes mais aussi plus large de valorisation de l'action de l'État en faveur des victimes.

Si elle dispose déjà d'**agents compétents mis à disposition** par certains ministères (ministère de la justice, ministère de l'intérieur, du budget, ministère de la santé), il serait utile que d'autres ministères soient représentés (notamment les ministères de l'éducation nationale et des solidarités).

C'est bien sûr la présence en miroir de **représentants de la DIAV au sein des ministères**, assurant la liaison avec ses équipes, de même que **des relais dans les préfectures** au niveau des territoires qui donneraient un appui solide à la DIAV pour mettre en œuvre et évaluer les actions ministérielles et interministérielles. Les coûts de création de ces référents pourraient être mutualisés avec le réseau référents égalité femmes hommes – très investis sur les violences faites aux femmes au détriment parfois des politiques d'égalité dans l'emploi ou l'accès aux droits. Ils pourraient aussi être mutualisés avec les référents protection de l'enfance qui existent dans certains territoires.

Les référents ministériels pourraient constituer **un comité de pilotage interministériel** chargé de la préparation du plan interministériel d'aide aux victimes en lien avec les référents locaux, le FGTI et les autres délégations interministérielles (DILHAL, MIPROF, DILCRAH...), avant validation par le comité interministériel.

Il est indispensable que soit créé **un fonds interministériel à disposition du DIAV** qui pourra être a minima abondé par l'État pour assurer les dépenses désormais récurrentes générées par les diverses manifestations mémorielles ou les démarches compassionnelles souhaitées par le Président de la République ou le Gouvernement, lesquelles ne peuvent être portées par le programme 101 du ministère de la justice. Il en est de même pour certaines dépenses exceptionnelles comme l'accompagnement de victimes de nationalité étrangère au cours de procédures judiciaires. Cela a été le cas pour les victimes du génocide du Rwanda ou bien des attentats de 2015.

Ce fonds pourrait aussi être abondé de manière pérenne pour porter des actions concrètes pour le parcours des victimes, de manière semblable au FIPDR.

Recommandation 24. Apporter le soutien des services interministériels du Premier ministre en appui de la mise en œuvre du plan porté par la délégation interministérielle à l'aide aux victimes.

Recommandation 25. Créer un réseau de référents au sein des ministères et des préfectures partiellement mutualisées avec les référents égalité femmes hommes et protection de l'enfance.

Recommandation 26. Proposer la création d'un fonds interministériel dédié aux dépenses exceptionnelles en faveur de l'accompagnement des victimes et des événements mémoriels.

Recommandation 27. Abonder ce fonds de manière pérenne afin de financer des actions propres à la délégation ou soutenir des actions interministérielles indépendamment du programme 101 du ministère de la justice.

3.1.3 Renforcer la cohérence de l'action de l'État entre les missions ou services et la délégation interministérielle à l'aide aux victimes

Si on mesure l'intérêt politique pour les ministres de tutelle de bénéficier de services, de moyens et de données propres à leurs écosystèmes, on peut aujourd'hui questionner le défaut de coordination et la dispersion des actions entre la DIAV, la MIPROF, la DGCS qui porte le plan de lutte contre les violences faites aux enfants et le pilotage de la CIVISE, les services du ministère de l'intérieur qui disposent du centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus (CALAE) créé en 2023 pour récolter des données de violences commises contre les élus et assurer la coordination et le suivi des mesures mises en place pour lutter contre les atteintes aux élus en France.

Si la fusion dans une même direction pourrait assurer une très grande cohérence entre les dispositifs et les actions, il est aujourd'hui indispensable a minima que la délégation interministérielle soit membre de droit des différents conseils et comités de pilotage.

Par ailleurs, la réalisation d'un jaune budgétaire permettrait d'évaluer pleinement les moyens financiers engagés par tous les ministères et les collectivités locales au soutien de la politique d'aide aux victimes, de les piloter plus globalement et de les mettre en valeur dans une communication partagée.

Recommandation 28. Envisager la fusion de certaines missions interministérielles (DIAV – MILPROF) et a minima s'assurer d'une représentation effective de la DIAV ou de ses représentants dans les conseils et comités de pilotage ministériels, les groupes de travaux déjà créés dans le champ de l'aide aux victimes par les ministères.

Recommandation 29. Proposer la réalisation d'un « jaune » budgétaire afin d'identifier l'ensemble des contributions de l'État au financement des associations d'aide aux victimes et de victimes.

3.2 Un renforcement du pilotage ministériel de la politique d'aide aux victimes et d'accès au droit

L'action de la DIAV, l'implication dans l'aide aux victimes de toutes les directions (DACG, DSJ, DAP, DPJJ), mais aussi de la haute fonctionnaire à l'égalité femmes-hommes sur les VIF, parallèlement aux missions (animation, budgétaires, administratives) portées par le SADJAV, conduisent aujourd'hui à un défaut de pilotage global et de valorisation de cette politique publique en administration centrale comme sur les territoires.

La mission suggère plusieurs pistes de réorganisation présentant avantages et limites. (3.3)

Quelle que sera l'organisation choisie, le renforcement de la coordination et de l'animation de l'aide aux victimes au ministère, avec et dans les juridictions mais également avec les services déconcentrés des administrations, est nécessaire.

3.2.1 Renforcer la coordination et le pilotage au sein de l'administration centrale.

3.2.1.1 Mettre en place des outils de coordination en administration centrale.

- Au-delà des impulsions politiques données par le Gouvernement, les ministres et leurs cabinets, il n'existe aujourd'hui aucune comitologie ni aucune stratégie partagée au sein du ministère de la justice sur l'aide aux victimes, pourtant considérée par tous comme une priorité.

Les actions, les projets, les travaux législatifs, les négociations européennes et internationales peuvent être conduites isolément avec un partage d'informations plus ou moins systématique.

Ni la DGSCGC, ni la DGCS, ni la MIPROF, dont le ministre dispose pour assurer sa compétence de coordination de l'aide aux victimes, n'ont jamais été conviés à aucune réunion.

Bien qu'ayant rang de directrice, la DIAV n'est pas systématiquement ni même régulièrement conviée au CODIR tenu par le ministre ou son cabinet, ni au CODIR tenu par la secrétaire générale. Elle n'a pas pu non plus prendre sa place au niveau DAC en interministériel.

La cheffe du SADJAV, positionnée au sein du secrétariat général en qualité de cheffe de service, n'a pas plus la légitimité pour réunir les directeurs au sein du ministère comme en interministériel. La secrétaire générale n'a pas nécessairement de temps disponible pour cela. La mission a d'ailleurs interrogé plusieurs interlocuteurs (SGG, secrétaires généraux) et s'interroge sur l'opportunité de confier le pilotage de politique publique aux secrétariats généraux dédiés aux fonctions support et à l'administration des ministères et des services déconcentrés.

- Quoi qu'il en soit, il est aujourd'hui indispensable -à organisation constante- qu'un **comité stratégique** de l'aide aux victimes soit tenu régulièrement par le ministre ou son cabinet, pour valider une stratégie planifiée élaborée par l'ensemble des directions et services.

La DGSCGC, la DGCS et la MIPROF seront membres de ce comité.

Selon l'organisation choisie, le ministre désignera le service chargé de coordonner les travaux, veiller à son suivi et constituera un guichet unique d'entrée des commandes et de sortie des travaux.

Le comité ministériel veillera à donner un mandat clair à son représentant au conseil d'administration du FGTI.

La stratégie ministérielle comportera notamment trois volets essentiels : la stratégie d'allocation des moyens aux associations ; la planification des travaux pour le déploiement des outils numériques d'information et d'accompagnement des victimes ; les plans de communication à destination des victimes mais aussi pour valoriser l'action du ministère en la matière

Recommandation 30. Instituer un comité stratégique ministériel de l'aide aux victimes et de l'accès au droit, incluant la DGSCGC, la DGCS et la Miprof, chargé de valider et suivre la mise en œuvre d'un plan stratégique commun.

Recommandation 31. En fonction de l'organisation choisie, désigner le service pour coordonner la rédaction du plan stratégique ministériel, tenir le secrétariat du comité ministériel, suivre les travaux et constituer un guichet unique d'entrée des commandes et de sortie des travaux sur l'aide aux victimes au sein du ministère.

Recommandation 32. Confier au comité ministériel la détermination d'un mandat clair à son représentant au sein du conseil d'administration du FGTI.

Recommandation 33. Définir une stratégie ministérielle comportant notamment trois volets essentiels : l'allocation des moyens aux associations ; le plan numérique dédié à la politique d'aide aux victimes ; les plans de communication.

3.2.1.2 Renforcer les leviers de pilotage de l'action territoriale.

La stratégie portée par le comité interministériel doit se décliner au niveau territorial en s'appuyant sur les magistrats délégués à la politique associative et l'accès au droit (MDPAAD) dont la dénomination pourrait être modifiée et sur une gestion plus fine des moyens alloués aux associations sur le programme 101 mais aussi par la DAP et dans une moindre mesure la DPJJ.

- **Conforter le rôle des MDAVAD comme relais de la stratégie ministérielle sur le territoire.**

La mission suggère de modifier le nom du MDPAAD en **magistrat délégué à l'aide aux victimes et à l'accès au droit (MDAVAD)**, titre plus lisible, plus attractif et finalement plus proche des missions réelles.⁵¹

⁵¹ Il convient de noter que ni le SADJAV ni le MDPAAD ne conduisent aujourd'hui la totalité de la politique associative du ministère. La DSJ, la DAP, la DPJJ financent de nombreuses associations dans leurs champs respectifs.

La mission suggère d'établir une cartographie par cour d'appel en évaluant la charge de travail des missions des magistrats délégués, la traduire en quotité de travail du ou des ETPT consacrés aux fonctions de MDAVAD par rapport à la taille et au volume d'activité du ressort de la cour d'appel et l'acter dans la circulaire de localisation des emplois de la DSJ. Elle suggère que les ETPT soient répartis entre le siège et le parquet.

Elle propose de développer l'organisation, dans les premiers mois suivant leur nomination, d'une formation des nouveaux MDAVAD au SADJAV et en administration centrale (DSJ/DACG/DACS/ DAP/DPJJ) afin d'être initiés aux exigences budgétaires et administratives, pour bien identifier les différents intervenants centraux et leurs problématiques, être formés également aux techniques d'animation du partenariat.

L'ENM pourra aussi travailler sur un module dédié en ligne.

Elle suggère que le MDAVAD soit désigné comme l'animateur, dans son ressort, de cette politique pour le ministère et veille à ce titre à associer les services déconcentrés du secrétariat général, de la DAP et de la DPJJ dans les actions menées sur le territoire.

Recommandation 34. Modifier le code de l'organisation judiciaire pour consolider la place du magistrat délégué à l'aide aux victimes et à l'accès au droit (MDAVAD).

Recommandation 35. Évaluer précisément les ETP nécessaires à l'exercice des missions de MDAVAD et les répartir entre le siège et le parquet.

Recommandation 36. Concevoir une formation des MDAVAD en administration centrale et/ ou avec un module en ligne dédié de l'ENM.

Recommandation 37. Positionner les MDAVAD comme animateurs régionaux de la politique du ministère en veillant à associer les services déconcentrés du SG, de la DAP et de la DPJJ en tant que de besoin.

- **Gérer plus finement la politique d'allocation des subventions aux associations d'aide aux victimes et de victimes.**

La mission suggère de poursuivre le plan mis en place par le SG à la suite du groupe de travail sur la déconcentration du P101.

Cela impose de :

- accélérer la politique de rééquilibrage des dotations budgétaires des cours d'appel sur la base des critères objectifs (démographiques, socio-économiques, judiciaires) et de soutien à l'émergence et au renforcement d'acteurs associatifs parfois faibles.
- mieux former les MDAVAD au contrôle de gestion et de leur attribuer un temps disponible suffisant pour exercer cette mission, en lien avec les SAR.

Elle invite le SADJAV à porter des travaux plus poussés sur le conventionnement pluriannuel avec les associations récurrentement demandeuses de plus grande stabilité et prévisibilité financière seules de nature à assurer la pérennité des actions en faveur des victimes.

Elle suggère que soit établi un rapport annuel de la politique ministérielle de l'aide aux victimes et de l'accès au droit sur la base des rapports de dialogue de gestion des cours d'appel.

Elle souligne à nouveau la nécessité de porter des travaux interministériels en vue de la création d'un jaune budgétaire pour mieux évaluer et piloter les subventions versées aux associations de victimes et d'aide aux victimes. Ces travaux pourront conduire à la simplification des démarches des associations et à la stabilité de leur financement.

Recommandation 38. Poursuivre le plan de déconcentration des crédits du programme 101 porté par le secrétariat général.

Recommandation 39. Continuer le rééquilibrage des dotations entre cours d'appel en fonction de critères objectifs.

Recommandation 40. Veiller à la formation des MDAVAD au contrôle de gestion.

Recommandation 41. Conduire des travaux sur le conventionnement pluriannuel des associations.

Recommandation 42. Établir un rapport annuel de la politique ministérielle de l'aide aux victimes et de l'accès au droit sur la base des rapports de gestion élaborés par les MDAVAD au nom des chefs de cour.

3.2.2 Renforcer le pilotage au niveau du territoire

3.2.2.1 Au niveau de la cour d'appel

Comme cela est déjà assuré dans la majorité des cours d'appel, les chefs de cour seront invités à coanimer la stratégie territorialisée d'aide aux victimes et d'accès au droit portée par le ministère en s'appuyant sur leurs MDAVAD, épaulés par le SAR, renforcés au besoin par le soutien d'un assistant de justice ou attaché de justice ou fonctionnaire du greffe afin d'être plus présent sur le terrain et mieux assurer l'évaluation des politiques menées.

Ils veilleront à favoriser la mise en place d'instances locales d'échanges (MDPAAD/Juridiction/DAP / DPJJ /Collectivités locales/FIPD), sur le modèle des comités des financeurs en matière de médiation familiale organisée par la CAF, pour améliorer l'efficacité des cofinancements MILDECA/AGRASC/FIPD, la participation des collectivités territoriales et l'utilisation du produit des conventions citoyennes.

Recommandation 43. Constituer une équipe solide autour des chefs de cour composée des MDAVAD siège et parquet, d'un référent au SAR, au besoin soutenus par un chargé de mission pour animer l'animation de la politique d'aide aux victimes et d'accès au droit, les dialogues de gestion avec les juridictions et le ministère, le pilotage des associations du territoire.

Recommandation 44. Instituer des instances locales d'échanges sur le modèle des comités de financeurs pour améliorer les cofinancements des actions portées par les associations et homogénéiser l'offre de service sur le ressort de la cour d'appel.

3.2.2.2 Renforcer le pilotage local en juridiction

La mission a pu constater que les chefs de tribunaux judiciaires n'étaient pas nécessairement associés au dialogue de gestion entre les associations de leurs territoires et le MDPAAD. Bien que dépendants dans leurs actions au bénéfice des victimes de la dynamique des associations d'aide aux victimes, ils n'en connaissent pas nécessairement les moyens et les ambitions. La co-construction des projets dépend beaucoup de l'ancienneté et de l'expérience de l'association, de la continuité de l'engagement de ses dirigeants qui souffrent quant à eux du turn-over des magistrats.

Il existe une répartition naturelle entre l'accès au droit piloté par le/la président(e) et l'aide aux victimes piloté par le/la procureur(e), le JUDEVI n'ayant pas pris sa place dans cette politique.

La mission suggère plusieurs pistes pour renforcer le pilotage et donc l'action coordonnée en matière des politiques d'accès au droit et d'aide aux victimes.

Ainsi, il est nécessaire de procéder à une objectivation des besoins du renfort de l'équipe autour des chefs de juridictions afin d'envisager l'affectation d'un cadre-greffier ou à défaut d'un attaché de justice sur le modèle de ce qui a été réalisé au profit des pôles spécialisés VIF. L'objectif est d'accroître la capacité des chefs de juridiction à renforcer le lien entre accès au droit et aide aux victimes et à animer cette politique publique sur leur ressort en coordination avec le MDVAAD.

Il est évident que la multiplication des CLAV, les besoins de coordination au sein des juridiction implique un investissement supérieur des chefs de juridiction.

Enfin, le conseil de juridiction placé auprès de chaque tribunal judiciaire, *lieu d'échanges et de communication entre la juridiction et la cité* selon les termes de l'article L. 212-9 du code de l'organisation judiciaire, apparaît comme l'instance adaptée pour aborder régulièrement la mise en œuvre de cette politique publique d'accès au droit et d'aide aux victimes sur le ressort en lien avec les parlementaires, les représentants de l'État et des collectivités locales ainsi que tous les partenaires de l'institution judiciaire. Une modification du code de l'organisation judiciaire pourrait être envisagée afin de prévoir que cette thématique soit systématiquement prévue à l'ordre du jour de cette instance.

Recommandation 45. Objectiver l'évaluation des besoins de renfort de l'équipe autour des chefs de juridiction afin d'accroître leur capacité à mieux coordonner et animer la politique d'aide aux victimes et d'accès au droit sur leur ressort.

Recommandation 46. Envisager une modification du code de l'organisation judiciaire afin de prévoir l'inscription systématique de la politique d'aide aux victimes et d'accès au droit à l'ordre du jour du conseil de juridiction placé auprès de chaque tribunal judiciaire.

L'Inspection générale de la justice pourrait se voir confier une mission pour établir des grilles d'évaluation des principaux dispositifs généraux et spécifiques mis à la disposition des victimes, utiles aux chefs de juridiction pour s'assurer de l'efficacité des actions menées sur leur territoire.

Recommandation 47. Missionner l'IGJ pour établir des grilles d'évaluation des principaux dispositifs d'information et d'accompagnement mis en place dans les juridictions (site public du CDAD, EVVI, BAR...).

Enfin, comme indiqué précédemment, il est indispensable que les chefs de juridictions soient associés aux dialogues de gestion entre les cours d'appel et les associations de leur ressort.

Recommandation 48. Associer les chefs de juridiction au dialogue de gestion entre le MDPAAD/ futur MDAVAD et les associations, avec un travail préparatoire du chargé de mission CDAD/ Aide aux victimes.

La mission n'a pas d'avis tranché sur le JUDEVI dont les fonctions, en application de l'article D.47-6-2 du code de procédure pénale, sont assurées par le président de la CIVI. Dans le cadre de l'impulsion souhaitée au niveau des tribunaux judiciaires pour une politique commune siège/parquet, il est peut-être prématuré de condamner son existence.

Il pourrait être conduit une réflexion par le ministère sur la place que le JUDEVI pourrait prendre pour articuler encore mieux les processus d'indemnisation dans le parcours de la victime.

Recommandation 49. Conduire une réflexion sur la place que pourrait prendre le JUDEVI en qualité de président de la CIVI pour sécuriser les processus d'indemnisation juridictionnels ou amiable.

3.3 Une organisation plus lisible pour le ministère

Comme évoqué précédemment la place structurelle de la DACG dans la politique d'aide aux victimes étroitement imbriquée à la politique pénale, le rôle de la DSJ dans l'organisation des juridictions et l'accueil du public, les missions administratives et budgétaires du SADJAV, sans oublier les missions propres à la DAP et à la DPJJ qui les invitent à prendre en compte la place des victimes, conduit aujourd'hui à une dispersion des intervenants et des interlocuteurs pour les juridictions, les services déconcentrés, les associations, les autres ministères...

La compétence interministérielle de coordination de la prise en charge des victimes au sens large confiée au garde des sceaux, portée par la DIAV qui est directement rattachée à son cabinet, n'a fait qu'augmenter cette dispersion.

Cette situation entraîne des conséquences préjudiciables tant pour le ministère de la Justice que pour le gouvernement :

- Une position de direction et de coordination au sein du gouvernement prévue par les textes mais affaiblie dans les faits ;
- Une valorisation limitée de l'action du ministère en faveur des victimes qui perçoivent plutôt l'autorité judiciaire comme la source de difficultés supplémentaires ;
- Une communication peu lisible de l'État au service des victimes et une valorisation nettement insuffisante de l'engagement réel des pouvoirs publics au soutien des victimes globalement ou prises par communauté d'intérêts et de vécus.

La mission a envisagé plusieurs solutions appréciées à l'aune de leurs avantages et inconvénients mais aussi de leur impact politique.

3.3.1 À moyen constant, la fusion de la DIAV et du SADJAV dans un service rattaché au ministre ou au secrétariat général.

La fusion de la DIAV et du SADJAV peut se concevoir dans un service soit rattaché directement au ministre de la justice soit relevant du secrétariat général du ministère.

Cette solution limiterait la dispersion de l'action et renforcerait la lisibilité de la politique conduite par le ministre y compris dans son volet interministériel. Ce service unique permettrait en effet de mettre en place plus facilement le guichet unique d'entrée et de sortie au ministère et faciliterait le travail du ministre et de son cabinet.

Mais elle ne serait, quelle que soit l'option retenue, que partiellement satisfaisante :

Soit la fusion placerait auprès du garde des sceaux des fonctions administratives et budgétaires isolées du secrétariat général ou de toute direction structurée, qui par ailleurs entraverait l'agilité politique de la DIAV dans sa mission interministérielle. À cet égard, la première déléguée nommée 2017 a souhaité abandonner la codirection du SADJAV avec le secrétariat général ;

Soit elle noierait l'action politique de la DIAV comme garante de la continuité de l'engagement du gouvernement dans la politique d'aide aux victimes ou la gestion des crises dans les missions d'un secrétariat général peu apte à porter en propre des politiques publiques interministérielles.

La légitimité du délégué, chef de ce service unifié, dépendrait en tout état de cause de la clarté du mandat donné par le Premier ministre et le ministre lui-même et des outils – notamment budgétaires – mis à sa disposition.

Par ailleurs, quel que soit le modèle adopté, rattachement au ministre ou au secrétariat général du ministère, le chef de ce service unifié devrait être nommé en conseil des ministres.

3.3.2 Le retour de la délégation interministérielle auprès du Premier ministre

De la crise au suivi de la victime jusqu'à réparation du préjudice, l'accompagnement de nos concitoyens qui subissent des faits particuliers ou des événements majeurs implique de nombreux acteurs publics. La multiplication prévisible des catastrophes naturelles, le risque persistant d'attentats terroristes ou de violences gratuites, les menaces technologiques, exigent un investissement collectif permanent et de qualité. Parallèlement, les attentes des victimes (financières, matérielles, psychologiques, morales...) sont toujours plus élevées.

En dépit du souhait légitime du Premier ministre d'alléger les services dont il dispose directement, la mission considère que le repositionnement de la DIAV à Matignon serait de nature à :

- Clarifier le mandat de la DIAV, à la positionner sans difficulté en temps de crise ;
- Recentrer les missions du ministère de la justice sur son cœur de métier ;
- Mobiliser les ministères comme les services du Premier ministre (SIG, DINUM, DITP) pour passer définitivement un cap en matière d'accompagnement des victimes ;
- Valoriser l'action de l'État en leur faveur.

Le signal politique à destination des associations de victimes serait positif, le coût assez limité.

Il conviendra alors de renforcer le positionnement du SADJAV pour qu'il assure les fonctions de guichet d'entrée et de sortie en matière d'aide aux victimes et d'accès au droit pour le ministère. Il faudra également lui allouer des moyens supplémentaires pour assurer en interministériel les fonctions de référents pour le compte du ministère de la justice.

3.3.3 La création d'une direction nouvelle au ministère sur le modèle de la direction de la sécurité routière au ministère de l'intérieur.

Il s'agit là de structurer une direction légitime, car en capacité de porter tant les attributions interministérielles que les attributions ministérielles du garde des sceaux. Ainsi le délégué interministériel à la sécurité routière est-il également directeur ministériel de la sécurité routière.

Cette direction serait composée des équipes actuelles de la DIAV et du SADJAJ, conserverait les attributions de ce dernier dont la gestion du programme 101 mais pourrait se voir alléger de la médiation familiale confiée à la DSJ.

En revanche, il n'est ni souhaitable ni pertinent d'envisager une séparation de l'aide aux victimes de l'accès au droit et donc de l'aide juridictionnelle y compris dans la symbolique de procès équitable que doit défendre le ministère. Il serait certes politiquement percutant d'annoncer la création d'une direction dédiée à la politique d'aide aux victimes. Mais le ministère pourrait défendre son impartialité, si elle venait à être contestée, en maintenant l'ambition de l'accès au droit pour tous.

Pour renforcer la cohérence de l'action de l'État et son poids ministériel comme interministériel, la direction pourrait absorber différents observatoires (violences faites aux femmes, violences faites aux élus...), services (MILPROF) et se voir confier le pilotage du plan de lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants (dont le suivi des préconisations de la CIVIISE), aux personnes vulnérables aujourd'hui confiées aux ministères sociaux.

Son directeur aurait une double voix au FGTI au titre de ses deux missions.

Il porterait la préparation du comité interministériel d'aide aux victimes et des comités ministériels.

En interne, la direction pourrait piloter avec plus d'ambition les travaux sur la justice restaurative.

Cette proposition, qui suscitera probablement l'opposition de certains membres du gouvernement, est certainement coûteuse mais peut constituer une annonce très forte du ministre concernant une politique publique au sujet de laquelle le ministère et l'autorité judiciaire sont souvent interpellés.

CONCLUSION

À l'issue de ses travaux, la mission suggère donc des pistes très concrètes de réorganisation et de travaux permettant d'améliorer, de parachever et de mettre en valeur le dispositif ambitieux d'accompagnement des victimes.

Les moyens engagés, en constante croissance depuis 40 ans, sont légitimés par l'action réparatrice mais aussi fédératrice de cette politique publique considérée depuis longtemps comme prioritaire par les pouvoirs publics et par nos concitoyens.

À Paris, le 18 août 2025

Charlotte CAUBEL,
Chargée de mission



ANNEXES

Annexe 1.	Lettre de mission.....	58
Annexe 2.	Liste des personnes entendues.....	60

Annexe 1. Lettre de mission



**Le ministre d'Etat
Garde des Sceaux
Ministre de la Justice**

Paris, le **17 AVR. 2025**

A l'attention de Madame Charlotte CAUBEL

Objet : Lettre de mission sur l'amélioration de l'aide aux victimes au sein du ministère de la Justice

La France s'est dotée d'un cadre juridique solide en matière d'aide aux victimes, s'appuyant sur un tissu associatif structuré et engagé. Les associations d'aide aux victimes assurent un accompagnement juridique, psychologique et social, contribuant ainsi à la reconnaissance et à la reconstruction des personnes victimes d'une infraction pénale.

L'organisation institutionnelle de cette politique publique repose sur plusieurs acteurs et niveaux d'intervention :

- La Déléguée interministérielle à l'aide aux victimes (DIAV), chargée de la coordination interministérielle, aussi bien en matière d'infractions pénales que de catastrophes naturelles ou d'accidents collectifs ;
- Le Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV), rattaché au secrétariat général du ministère de la Justice, pilote cette politique à l'échelle ministérielle ;
- Les magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD), qui assurent son animation locale et la répartition des crédits aux associations ;
- Les bureaux d'aide aux victimes (BAV), présents dans les juridictions, accompagnent les victimes avant, pendant et après l'audience ;
- Les comités locaux d'aide aux victimes (CLAV), co-présidés par les préfets et les procureurs de la République, assurent la coordination, la mise en œuvre et l'amélioration des dispositifs territoriaux d'aide aux victimes ;
- Le Fonds de garantie des victimes, en charge de l'indemnisation.

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone standard : 01 44 77 60 60
www.justice.gouv.fr

Cette structuration favorise les dynamiques locales et permet d'adapter les dispositifs aux spécificités territoriales. Toutefois, sa complexité et son morcellement nuisent à la lisibilité de l'action publique et à l'efficacité de son pilotage. On estime ainsi que seules 10% des victimes engagent aujourd'hui une action judiciaire pour faire valoir leurs droits.

C'est dans ce contexte que je vous confie une mission visant à dresser un état des lieux précis des actions existantes en faveur des victimes d'infractions pénales, afin d'évaluer leur adéquation aux besoins des victimes sur l'ensemble du territoire. À ce titre, vous apprécierez notamment, pour chaque territoire concerné, dans quelle mesure les attentes suivantes sont satisfaites et selon quelles modalités :

- La prise en charge urgente des victimes en détresse ;
- L'information sur les droits des victimes en phase pré-sentencielle ;
- L'information et l'accompagnement des victimes pendant le procès ;
- L'information sur les droits en matière d'indemnisation ;
- L'information sur les droits en phase post-sentencielle.

Vous formulerez des recommandations sur le niveau de pilotage le plus pertinent pour garantir une action harmonisée sur tout le territoire, tout en préservant les initiatives locales. Vous évaluerez à ce titre l'opportunité de rattacher la déléguée interministérielle au ministère de la Justice.

Vous proposerez par ailleurs toute initiative permettant de renforcer la visibilité des actions de la Justice en faveur des victimes, d'améliorer la couverture territoriale de l'aide aux victimes, en particulier dans les zones insuffisamment dotées, et d'exploiter les outils numériques pour mieux informer, orienter et accompagner les victimes.

Pour mener à bien cette mission, vous serez assistée par deux membres de l'Inspection générale de la justice, désignés par le chef de l'Inspection à cette fin. Vous pourrez mobiliser les services concernés, notamment le secrétariat général, le SADJAV, la DIAV et la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG). Vous prendrez également soin d'associer les parties prenantes de la société civile et les représentants du terrain, en particulier les associations et les collectivités territoriales impliquées dans l'aide aux victimes.

Signature



Gérald Darmanin

Annexe 2. Liste des personnes entendues

**Mission sur l'amélioration de l'aide aux victimes
au sein du ministère de la justice**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

1. SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

- Mme Claire Landais, secrétaire générale du gouvernement
- M. Romain Boned rédacteur au service d'information du gouvernement (SIG)
- Mme Lucile Josse, rédactrice à la direction de l'information légale et administrative (DILA)

2. CABINET DU MINISTRE D'ETAT, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

- Mme Pauline Bonnecarrere, conseillère politiques pénales générales et aide aux victimes

3. SECRETARIAT GENERAL ET DIRECTIONS DU MINISTERE DE LA JUSTICE

3.1 Secrétariat général du ministère de la justice

- Mme Carine Chevrier, secrétaire générale,
- M. Alexandre de Bosschère, secrétaire général adjoint,
- Mme Charlotte Beluet, haute fonctionnaire à l'égalité femmes-hommes et à la diversité,
- Mme Claire Liaud, cheffe de service du service de l'accès au droit et à la justice et à l'aide aux victimes (SADJAV),
- Mme Anne-Sophie Bernachot, adjointe à la cheffe de service du SADJAV,
- Mme Céline Dusautoir, cheffe du bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative,
- M. Pierre Challan Belval, chef du département Chaîne civile et pénale (Direction du numérique - DNUM)
- Mme Fanny Fiorentino, Responsable de la communication au secrétariat général (Direction de la communication - DICOM)

3.2 Direction des services judiciaires (DSJ) :

- M. Roland de Lesquen, chef de service, adjoint au directeur,
- M. Guillaume Michelin, sous-directeur de l'organisation judiciaire et de l'innovation (SDOJI),
- Mme Morgane Bernard, adjointe au sous-directeur de la SDOJI,
- M. Eric Gensel, chef du bureau de la protection, planification et de la sûreté (sous-direction des finances, de l'immobilier et de la performance - SDFIP),

3.3 Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)

- Mme Valérie Delnaud, directrice des affaires civiles et du sceau

3.4 Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) :

- Mme Sophie Macquart-Moulin, directrice adjointe, cheffe de service,
- Mme Florence Béclier, cheffe du bureau de la politique pénale générale,
- Mme Amélie De Robien, rédactrice

3.5 Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)

- M. Sébastien Cauwel, directeur de l'administration pénitentiaire,
- M. Morgan Tanguy, sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales,
- Mme Camille Digneau, adjointe au chef du département des parcours de peine (sous-direction de l'insertion et de la probation)

4. DELEGATION INTERMINISTERIELLE DE L'AIDE AUX VICTIMES

- Mme Alexandra Louis, déléguée interministérielle,
- Mme Chloé Bernigaud, cheffe de cabinet,
- Mme Noémie Richard, conseillère santé et affaires sociales
- Mme Elen Vuidard, lieutenant-colonelle de gendarmerie, conseillère coordination territoriale
- Mme Laurence Begon, Magistrate - conseillère juridique et relations avec l'autorité judiciaire
- Mme Juliette Lancon, Magistrate - conseillère affaires européennes et internationales
- Mme Axel Nys-Faure, conseiller communication et presse
- Mme Noémie Richard, conseillère santé et affaires sociales

5. CONFERENCES

5.1 Conférence nationale des premiers présidents (CNPP) :

- Mme Marie-Christine Leprince, première présidente de la cour d'appel de Rouen.

5.2 Conférence nationale des procureurs généraux (CNPGE) :

- Mme Anne Kostomaroff, procureure générale près la cour d'appel de Lyon,
- M. Éric Maillaud, procureur général près la cour d'appel de Bourges.

5.3 Conférence nationale des présidents de tribunal judiciaire (CNPTJ) :

- M. Bertrand Menay, président de la CNPTJ, président du tribunal judiciaire de Versailles,
- Mme Stéphanie Clauss, présidente du tribunal judiciaire de Dunkerque,

5.4 Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR) :

- M. Raphaël Baland, procureur de la République de Béziers,

- M. Rodolphe Jarry, procureur de la République de Pau,
- Mme Laetitia Francart, procureure de la République de Villefranche-sur-Saône,

5.5 Conférence nationale des directeurs de greffe (CNDG) :

- Mme Eurydice Chabant, présidente de la CNDG, directrice de greffe de la cour d'appel de Versailles,
- Mme Karine Senteral, directrice de greffe du tribunal judiciaire de Besançon
- Mme Emmanuelle Brunet, directrice de greffe du tribunal judiciaire de Thonon-les-Bains
- Mme Alexandra Arteaud, directrice de greffe du tribunal judiciaire de Clermont Ferrand,

6. COUR D'APPEL DE PARIS

- Mme Claudine Angeli-Troccaz, avocate générale, magistrate déléguée à la politique associative et à l'accès au droit,
- M. Patrice Mathieu, attaché et responsable de la gestion budgétaire du BOP 101 au SAR de Paris,
- M. Matthieu Lherminier, secrétaire administratif auprès du MDPAAD au parquet général,

7. DEPLACEMENT AU TRIBUNAL JUDICIAIRE DE MEAUX

- M. Paul Huber, président du tribunal judiciaire,
- M. Jean-Baptiste Bladier, procureur de la République de Meaux,
- M. Jean-Michel Bourles, procureur de la République de Melun,
- M. Etienne Petit, secrétaire général adjoint de la préfecture de Seine-et-Marne,
- Mme Isabelle Verissimo, première vice-présidente en charge du service correctionnel de Meaux,
- Mme Manon Garcia, assistante spécialisée VIF,
- Mme Mathilde Leblanc, assistante spécialisée VIF,
- Mme Delphine Baccouche, directrice de l'association de victimes AVIMEJ,
- Me Tania Mande, bâtonnier de l'ordre des avocats de Meaux,
- Me Lucile Levet, avocate au barreau de Meaux,

8. DEPLACEMENT A LA COUR D'APPEL DE DIJON

- M. Alain Chateauneuf, premier président,
- M. Philippe Astruc, procureur général,
- Mme Marie-Eugénie Avazeri, substitut général, magistrate déléguée à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD),
- M. Frédéric Pillot, président de chambre, MDPAAD adjoint,
- Mme Marie-Britte Sentis, responsable de la gestion budgétaire chargée du programme 101, SAIR de Dijon,
- Mme Nathalie Aubertin, directrice des sécurités adjointe au directeur de cabinet, préfecture de la Côte-d'Or,
- Mme Nathalie Poux, président du tribunal judiciaire de Dijon
- M. Olivier Caracotch, procureur de la République de Dijon,
- Mme Patricia Dubrez, cadre greffier SAUJ du tribunal judiciaire de Dijon,

- M. Patrice Guigon, procureur de la République de Chalon-sur-Saône,
- Mme Catherine Buschser-Martin, présidente du tribunal judiciaire de Chaumont,
- M. Denis Devallois, procureur de la République de Chaumont,
- Mme Anne-Lise Furtoss, procureur de la République de Macon,
- Me Franck Petit, avocat au barreau de Dijon, représentant du bâtonnier,
- M. Dominique Cazeau, président de France-Victime 21,
- Mme Orane Duchatel, directrice de France-Victime 21,
- Mme Sandrine Piazzon, directrice de France-Victime 71,
- M. Jacques Rachet président de l'ADAJ 52
- M. Loïc Couturier, directeur de l'ADAJ 52
- M. Yves Lambert-Delettre, directeur de SOS Femmes Accueil 52
- Mme Patricia DUBREZ cadre greffier SAJ du TJ de DIJON

9. CONSEIL NATIONAL DU BARREAU

- Me Anne-Sophie Lépinard, présidente de la commission Accès au droit et à la Justice, avocate Hauts de Seine
- Me Valentine Guirato, vice-présidente de la commission Libertés et droits de l'homme, ancien bâtonnier de Bergerac
- Me Clotilde Lepetit, membre la commission Libertés et droits de l'homme, avocate pénaliste Paris,

10. CONFERENCE DES BATONNIERS

- Mme la bâtonnière Agnès Ravat-Sandre, secrétaire générale de la conférence, barreau de Châlon-sur-Saone,
- Mme la bâtonnière Catherine Glon, barreau de Rennes,

11. FONDS DE GARANTIE DES VICTIMES

- M. Julien Rencki, directeur général du fonds de garantie des victimes,
- Mme Nathalie Faussat, directrice du FGVI,
- Mme Catherine d'Hérin, directrice adjointe du FGVI,

12. GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC "MISSION DE PRÉFIGURATION DU MUSÉE-MÉMORIAL DU TERRORISME"

- Mme Elisabeth Pelsez, directrice générale du GIP,

13. MINISTÈRES

13.1 Ministère de l'intérieur

13.1.1 Direction générale de la police nationale

- M. Alexandre Bonneville, contrôleur général, sous-directeur de la sécurité du quotidien et des partenariats à la direction nationale de la sécurité publique,

- Mme Séraphia Scherrer, commissaire divisionnaire, sous-directrice adjointe en charge de la stratégie et du pilotage territorial de la direction nationale de la police judiciaire,
- Mme Charlotte Huntz, commissaire de police, conseillère adjointe « missions de police » au cabinet DGPN et référente violences intrafamiliales de la DGPN,
- Mme Peggy Rogers, conseillère d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer, responsable de la délégation aux victimes de la direction nationale de la police judiciaire,
- Mme Léane Armenjon, collaboratrice au sein du bureau judiciaire (cabinet DGPN),

13.1.2 Direction générale de la gendarmerie nationale

- Colonelle Claire Bouchet, cabinet du DGGN, pôle stratégie et prospective,
- Major Jessica Dubois, bureau de la prévention et des partenariats de sécurité

13.1.3 Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise

- M. Julien Marion, directeur général de la sécurité civile et de la gestion de crise,
- Mme Magali Chapey, directrice de cabinet du DGSCGC,

13.2 Ministères chargés des affaires sociales

- M. Jean-Benoît Dujol, directeur général de la cohésion sociale (DGCS),
- Madame Roxana Maracineanu, secrétaire générale de la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)
- Madame Cécile Mantel, secrétaire générale adjointe, de la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF)

13.3 Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

- M. Philippe Lalliot, directeur de la cellule de crise et de soutien (CDCS),
- Mme Marion Flavier, cheffe des opérations d'urgence de la CDCS,
- Mme Léopoldine Faye, magistrate de liaison au CDCS.