

CONSEIL NATIONAL DE L'AIDE AUX VICTIMES

RAPPORT

sur

LA PRISE EN CHARGE

DES VICTIMES

EN URGENCE

Septembre 2003

INTRODUCTION

Le présent rapport consacré à « la prise en charge des victimes en urgence » s'inscrit dans le cadre de la politique du Gouvernement en faveur des victimes. A la suite de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, Monsieur le Garde des Sceaux, ministre de la justice, présentait en Conseil des Ministres, le 18 septembre 2002, un Programme d'action en faveur des victimes détaillé en 14 mesures. Parmi celles-ci, figuraient deux mesures relatives à l'amélioration de la prise en charge des victimes en urgence (mesures n° 10 et 11 : cf. annexe 1).

Lors de sa réunion plénière du 19 septembre 2002, sous la présidence du Garde des Sceaux, le Conseil National de l'Aide aux Victimes décidait la mise en place de trois groupes de travail consacrés respectivement à la prise en charge des victimes en urgence, à l'évaluation du dommage corporel, et à l'accompagnement et aux modalités d'indemnisation des victimes d'accidents collectifs.

Le présent groupe a été chargé de réfléchir à l'amélioration de la prise en charge des victimes en urgence, en intégrant notamment dans la discussion¹ :

- l'élaboration de protocoles d'accord entre les différents acteurs locaux,
- le rôle des associations d'aide aux victimes,
- un bilan du fonctionnement du Numéro National d'Aide aux Victimes et de son articulation avec les associations d'aide aux victimes,
- le développement des Unités Médico-Judiciaires (UMJ),
- la généralisation des permanences spécialisées d'avocats pour les victimes, en lien avec les associations d'aide aux victimes,
- le dispositif des Services d'Aide aux Victimes d'Urgence (SAVU) expérimenté par le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine,
- l'accès à une aide matérielle d'urgence.

*

Le groupe de travail, dont la composition figure en annexe 3, a tenu 8 réunions d'une journée, les 5 février, 10 mars, 26 mars, 9 avril, 21 mai, 5 juin, 25 juin et 31 juillet 2003.

Il a été procédé à l'audition de personnes qualifiées au cours des travaux, dont la liste est jointe en annexe 4.

*

¹ Cf. Note de problématique en Annexe 2

L'aide aux victimes en urgence est aujourd'hui une nécessité pour nombre de victimes, et notamment les victimes de violences.

Elle est cependant une notion difficile à cerner, qui dépend de la situation particulière de chaque victime, mais également de l'action des différents services ayant vocation à intervenir en urgence.

Ainsi, s'il apparaît indispensable de soutenir la victime dans les quelques instants qui suivent la commission des faits, il importe également d'assurer une présence à ses côtés au moment où elle formule une demande d'aide, même plusieurs jours après les faits. En effet, certaines victimes peuvent être confrontées, non pas à une agression ponctuelle, mais à des situations de violences continues (femmes victimes de violences conjugales, mineurs victimes d'abus sexuels ou de maltraitance, victimes de réseau de traite...) qui nécessitent une intervention appropriée.

Par ailleurs, lorsqu'une infraction a été commise au préjudice d'une ou plusieurs victimes, de nombreux professionnels sont appelés à intervenir dans un temps plus ou moins proche des faits. On parle alors d'urgence médicale, d'urgence policière, d'urgence psychologique... La question se pose pour une urgence juridique.

Il est donc utile de définir au préalable les actions à mener dans le cadre de ces différentes « urgences », afin de mieux percevoir la notion d'aide aux victimes en urgence, objet de ce rapport.

L'urgence médicale : il s'agit pour les services de santé (quels qu'ils soient : urgences des hôpitaux, SAMU, médecins de proximité) de stopper le risque médical et de limiter le risque vital (cf. circulaire du ministère de la santé du 16 avril 2003).

L'urgence policière : la première mission des services enquêteurs (police et gendarmerie) est une mission d'investigation. Ils doivent, dans l'urgence, surtout dans le cadre des enquêtes de flagrance, relever des indices permettant d'identifier l'auteur des faits et procéder à l'audition de la victime.

L'urgence psychologique : elle consiste à réduire les troubles psychiques ou psychologiques engendrés par l'infraction.

L'urgence juridique : l'accomplissement de démarches juridiques relève rarement de l'urgence. Par contre, il est nécessaire de favoriser dans l'immédiat l'accès de la victime à ses droits et à la justice, afin d'éviter qu'elle ne soit maintenue dans une situation de dépendance par rapport à l'auteur des faits et ne renonce ultérieurement à l'exercice de ses droits.

L'aide aux victimes en urgence peut donc être définie comme la réponse professionnelle, humaine et chaleureuse, qui doit être apportée aux victimes, par tous les services susceptibles de les accueillir (services d'enquête, services de soins, secteur associatif...), chacun dans leur spécialité, soit au plus près des faits, soit au moment où les victimes formulent une demande d'aide ou se trouvent en situation de grande détresse.

La victime doit être assurée que des professionnels compétents, qu'elle peut identifier clairement, vont s'occuper d'elle, voire la prendre en charge sur tous les plans : médical, psychologique, social, matériel et juridique.

Il convient toutefois de rappeler que l'instauration d'une aide pluridisciplinaire « en temps réel » aux victimes, recommandée par le groupe de travail, n'a toutefois d'utilité que si elle est relayée par un suivi adapté aux besoins de la victime, à moyen ou long terme, faute de quoi un sentiment d'isolement risque d'apparaître ultérieurement.

*

Sur la base de ses réflexions et auditions, le groupe de travail est en mesure de faire les propositions et recommandations suivantes, rassemblées autour de 5 idées principales :

- **améliorer l'accueil de la victime dans tous les services où elle est susceptible de se rendre après une infraction,**
- **instaurer une nouvelle forme d'aide fondée sur une démarche active vers la victime,**
- **développer l'intervention en urgence des associations locales d'aide aux victimes, « pivots » du dispositif d'aide,**
- **favoriser l'accès des victimes à une aide professionnelle, de qualité et facilement identifiable,**
- **apporter une aide matérielle d'urgence en cas de nécessité.**

*

Groupe de travail « prise en charge de la victime en urgence »

Relevé de propositions

- *Améliorer l'accueil de la victime dans tous les services où elle est susceptible de se rendre après une infraction :*
 - dans le cadre de **schémas départementaux d'aide aux victimes** définissant le rôle et la mission de chaque intervenant,
 - au moyen de **protocoles d'accord** signés entre chaque chef de juridiction et l'ensemble des partenaires concernés : établissements de santé, professionnels de santé libéraux, services de police et de gendarmerie, barreaux, associations d'aide aux victimes et autres acteurs reconnus par la Justice...

- *Instaurer une nouvelle forme d'aide pour les victimes :*
 - **fondée sur une démarche active de l'association d'aide aux victimes**, ce qui procède d'un changement des mentalités et des pratiques, l'association allant vers la victime sans attendre que cette dernière la sollicite,
 - **et organisée , sur mandat du Parquet et avec le consentement de la victime :**
 - * de manière systématique pour les infractions les plus graves (critère objectif),
 - * sur appréciation du Parquet pour les autres infractions, lorsqu'il aura été observé un traumatisme particulier chez la victime (critère subjectif),

- *Développer l'intervention en urgence des associations locales d'aide aux victimes, « pivots » du dispositif d'aide :*
 - par un **élargissement des plages horaires d'accueil** (de 8H00 à 20H00, du lundi au samedi),
 - par l'instauration d'**astreintes téléphoniques** de jour, de nuit et de week-end, permettant une intervention rapide sur appel du Parquet et des services enquêteurs,
 - par le développement des **permanences délocalisées** dans les commissariats, les hôpitaux, les tribunaux (notamment lors audiences de comparution immédiate, en lien avec le barreau),

- *Favoriser l'accès des victimes à une aide professionnelle, de qualité et facilement identifiable :*
 - par la **formation et la sensibilisation de tous les acteurs à l'aide aux victimes**,
 - par le **développement de permanences spécialisées d'avocats pour les victimes en lien avec les associations d'aide aux victimes**,
 - par l'instauration d'une **dénomination commune** des associations d'aide aux victimes conventionnées par le Ministère de la Justice,
 - par la signature de **conventions pluri-annuelles d'objectifs** avec les associations,
 - par le développement des **articulations entre le Numéro National d'Aide aux Victimes géré par l'INAVEM et les associations locales du réseau** : transferts et renvois d'appels réciproques en fonction des heures d'ouverture.

- *Apporter une aide matérielle d'urgence aux victimes en cas de nécessité :*
 - sous la forme d'**offres de service** réalisées en partenariat avec les acteurs locaux (hébergement en urgence dans des familles d'accueil ou des hôtels, réparation rapide de serrure, remplacement facilité de papiers d'identité volés...)
 - par un **accès facilité aux dispositifs d'aide sociale existant pour les victimes les plus démunies**.

PLAN DU RAPPORT

Un rappel des expériences et pratiques existantes apparaît nécessaire, avant de présenter dans le détail les propositions du groupe de travail.

1^{ère} PARTIE :

RAPPEL DE L'EXISTANT

- l'aide aux victimes en urgence dans les services de police,
- l'aide aux victimes en urgence dans les services de gendarmerie,
- une forme d'aide aux victimes en urgence dans les hôpitaux : les Unités-Médico-Judiciaires (UMJ),
- le dispositif de l'INAVEM et des associations d'aide aux victimes,
- l'aide aux victimes en urgence et les avocats,
- le dispositif des SAVU, expérimenté par le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine.

2^{ème} PARTIE :

PROPOSITIONS POUR AMELIORER L'AIDE AUX VICTIMES EN URGENCE

1. PAR QUELS ACTEURS ?

- 1.1. Les acteurs de l'urgence**
- 1.2. Les acteurs du suivi**

2. POUR QUELLE AIDE ?

- 2.1. Une aide morale**
- 2.2. Une aide psychologique**
- 2.3. Une aide matérielle**
- 2.4. Une aide juridique**

3. PAR QUELS MOYENS ?

- 3.1. Une démarche plus active vers les victimes, lorsque certains critères d'intervention sont remplis**
- 3.2. Les associations d'aide aux victimes, pivots de l'aide aux victimes en urgence**
- 3.3. La nécessité de protocoles d'accord entre les différents partenaires dans le cadre de schémas départementaux.**

ANNEXES

1^{ère} PARTIE : RAPPEL DE L'EXISTANT

Cette partie correspond à une description des dispositifs d'aide aux victimes existant chez les différents partenaires institutionnels de la Justice. Elle a été rédigée par les membres du groupe concernés. Elle n'engage pas la totalité du groupe de travail, dont les réflexions communes sont présentées en seconde partie.

L'aide aux victimes dans les commissariats de police

L'amélioration de l'aide apportée aux victimes est devenue ces dernières années un objectif majeur dans la Police Nationale et en particulier pour les Services relevant de la Direction Centrale de la Sécurité Publique (cf. Annexe 5).

Cette mission essentielle a été mise en exergue par la Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure qui, dans son annexe 1, rappelle que "l'accueil, l'information et l'aide aux victimes sont pour les services de sécurité intérieure, une priorité".

Toute victime doit être traitée dès sa déclaration ou son dépôt de plainte comme la personne centrale dans le dispositif de réparation judiciaire.

Souvent fragilisée en raison de la gravité des faits ou de leur impact psychologique ou en raison de son extrême vulnérabilité, la victime doit bénéficier d'un soutien personnalisé et efficace des services d'accueil et d'enquête relayés par les équipes de voie publique.

I – LES MODALITES DE L'AIDE AUX VICTIMES

1. L'accueil et l'écoute des victimes

Des efforts constants sont entrepris dans les commissariats et bureaux de police afin d'assurer un accueil et une écoute de qualité aux victimes : rénovation et modernisation des locaux destinés à la réception du public, création d'espaces de confidentialité, d'écoute et de déposition réservés aux victimes²...

La démarche d'écoute des victimes est bien sûr étendue à la voie publique, où tous les équipages, et notamment Police-Secours, ont à répondre en urgence aux appels de la population.

Enfin, l'accueil téléphonique est de même très valorisé afin que chaque correspondant puisse être convaincu que son appel n'a pas été vain et qu'il en retirera un profit.

2. La prise en charge globale des droits des victimes

L'obligation est faite aux policiers d'enregistrer la plainte déposée par toute victime d'infraction pénale, quel que soit le lieu de commission de celle-ci, à charge pour le service saisi de la retransmettre à l'autorité territorialement compétente.

Les coordonnées de l'association d'aide aux victimes la plus proche de son domicile sont communiquées de manière systématique à la victime qui se présente dans les services de police.

Les parents des mineurs victimes ainsi que les familles en cas d'accidents sont informés sans délai.

Toute victime doit pouvoir connaître le traitement réservé à son dossier en s'adressant à un policier identifié : à cette fin, le nom, la qualité et les coordonnées du policier qui a enregistré la plainte ainsi que celles de son collègue en charge du suivi du dossier, sont indiquées à chaque plaignant (cf. Annexe 5).

² comme par exemple à l'hôtel de police de Douai où a été créé en 1998 un Point-Rencontre Ecoute Témoignage Conseil permettant très largement une meilleure protection de toute personne victime ou en difficulté (cf. Annexe 5).

3. Le soutien et l'assistance aux victimes

Cet appui donné à la victime se concrétise par la fourniture des adresses utiles, par la faculté lui étant offerte de se domicilier au service conformément à l'article 62-1 du Code de Procédure Pénale et par l'intervention à domicile des policiers, notamment pour la prise de plainte d'une personne âgée ou à mobilité réduite ne pouvant se déplacer.

4. L'aide aux victimes dans les situations de danger ou de détresse

Dans l'attente des services spécialisés, les policiers, souvent les premiers sur les lieux, assurent la fonction de secours immédiat et disposent de boîtes de pharmacie de première urgence dans les véhicules d'intervention pour soigner les blessés.

Les situations de détresse morale font l'objet d'une intervention adaptée (isolement, confidentialité...).

Par ailleurs les services de Police, dans leur mission d'assistance immédiate, procèdent aux hébergements provisoires des femmes victimes de violences et à ceux de leurs enfants³.

II. LE DEVELOPPEMENT DES BUREAUX D'AIDE AUX VICTIMES

Prévus dans l'instruction du 21 décembre 2000, les Bureaux d'Aide aux Victimes sont implantés actuellement dans la plupart des circonscriptions de la Sécurité Publique.

Un Bureau d'Aide aux Victimes fait partie intégrante des services dédiés à la recherche judiciaire.

Il est dirigé par un Officier ou un gradé. Ce responsable peut être nommé correspondant départemental d'aide aux victimes dans les circonscriptions qui sont sièges de Direction Départementale de Sécurité Publique.

Ce correspondant départemental remplit une mission de coordination avec ses homologues des administrations partenaires et anime l'activité des Bureaux d'Aide aux Victimes des Services de Sécurité Publique du département.

L'activité d'un Bureau d'Aide aux Victimes doit être favorisée par sa proximité avec l'espace d'accueil des plaignants et du public. Elle doit permettre la confidentialité des entretiens et la mise à disposition d'un local destiné aux associations d'aide aux victimes assurant une permanence au sein du Commissariat.

Là où il existe, le travailleur social est étroitement associé à l'activité du Bureau.

Le Bureau d'Aide aux Victimes a pour mission première d'aider, d'assister et d'assurer la protection des victimes qui ont recours à l'intervention de la Police. Il exécute ces tâches, soit d'initiative, soit en liaison avec les autres services, soit en mobilisant les partenaires spécialisés. Lorsqu'il s'agit de victimes d'infractions pénales, son action se situe dans le cadre du dispositif animé par la Justice.

Outre sa vocation d'accueil et d'assistance, le Bureau d'Aide aux Victimes est à considérer comme une unité opérationnelle et de soutien. Ainsi, il doit fournir aux autres services les renseignements utiles à la prise en charge des plaignants ou des requérants, et mettre à leur disposition les coordonnées des correspondants ou partenaires (permanences des associations d'aide aux victimes, des Services de l'Etat, des municipalités, des assureurs,...), lesquels sont à solliciter en complément des actes judiciaires d'enquête, lorsque les circonstances le nécessitent.

Le Bureau d'Aide aux Victimes est systématiquement actionné lorsque les faits qui justifient la plainte sont graves au point d'affecter particulièrement la victime de l'infraction ou ses proches.

³ ou à l'inverse, comme à Douai, à l'hébergement du conjoint violent à éloigner du domicile conjugal.

L'aide aux victimes dans les brigades de gendarmerie

Un certain nombre de mesures ont été prises afin de permettre l'amélioration des conditions d'accueil des victimes dans les brigades de gendarmerie (plan d'action « gendarmerie 2002 » : cf. Annexe 6).

Parallèlement, des efforts ont été consentis pour améliorer l'accueil téléphonique des victimes, permettre une meilleure qualité de liaison entre les différents échelons et réduire le temps d'attente.

Dans certaines situations, les victimes peuvent être transportées à bord des véhicules de service lorsque, face à leur état de faiblesse ou de détresse, leur prise en charge paraît souhaitable.

Outre les informations données aux victimes sur la base des articles 53-1 et 75 du code de procédure pénale (modifiés par la loi du 9 septembre 2002), les coordonnées de l'association d'aide aux victimes et celles de la permanence gratuite des avocats (lorsqu'elle existe) sont systématiquement remises aux victimes et figurent sur le récépissé de dépôt de plainte (cf. Annexe 6). Un imprimé rappelant les principaux droits dont la victime dispose lui est également remis.

La répartition géographique des brigades de gendarmerie sur l'ensemble du territoire national n'a pas permis d'installer dans leurs locaux les associations d'aide aux victimes. Ces dernières, par manque de moyens, n'assurent d'ailleurs pas une présence quotidienne au bureau de permanence. A l'heure actuelle, il est indiqué à la victime les jours et heures d'ouverture du siège de l'association. Cette situation n'est pas satisfaisante, notamment en cas de situation d'urgence. Par ailleurs, invitée à se présenter à l'association, la victime subit une contrainte supplémentaire et risque bien souvent d'abandonner ultérieurement cette démarche.

Il convient toutefois de remarquer que le nombre d'interventions à prévoir ne nécessite pas la création d'installations calquées sur le découpage « gendarmerie ». Il serait ainsi plus adapté de mettre en place un dispositif permettant de faciliter la mise en contact de l'association et de la victime (soit par téléphone, soit par un déplacement ponctuel de l'association d'aide aux victimes dans les brigades).

Enfin, de nombreuses actions de formation interne à la gendarmerie (en formation initiale ou continue) proposent des sessions spécifiques à l'aide aux victimes, notamment à l'endroit des correspondants « aide aux victimes », mais également en direction des élèves-gendarmes, des officiers de police judiciaire, des commandants de compagnie...(cf. Annexe 6).

**Une forme d'aide aux victimes en urgence dans les hôpitaux : les UMJ
(Unités Médico-Judiciaires)**

Missions et Financement :

Les Unités Médico-Judiciaires sont un outil au service de la justice et des justiciables, placés sous la responsabilité du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées. Leur création est réglementée par la circulaire DH/AF1/98 du 27 février 1998.

Les UMJ dispensent aux personnes qui leur sont adressées sur réquisition d'un magistrat ou d'un officier de police judiciaire, les actes médico-judiciaires nécessaires aux enquêtes pénales. Participant à la reconnaissance de la victime, ces unités ont vocation à accueillir les victimes, à procéder à leur examen médico-légal et à effectuer tous prélèvements utiles en vue d'établir les constatations de coups et blessures et de fixer une incapacité totale de travail.

Elles effectuent également les examens médico-judiciaires des personnes placées en garde à vue, prévus par l'article 63-3 du code de procédure pénale.

La facturation des actes de consultation et des examens complémentaires est effectuée conformément aux tarifs fixés par le code de procédure pénale. Le règlement est assuré par le ministère de la justice (les mémoires de frais sont adressés à la régie du tribunal) et fait l'objet de recettes annexes inscrites au budget de l'établissement de santé.

Le coût du financement et du fonctionnement des UMJ n'est pas pris en charge par l'assurance maladie, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une mission de soins telle que définie par la loi hospitalière de 1991. Il existe donc une distinction entre la prise en charge des frais de santé par l'assurance maladie, pour ce qui relève des soins, et la prise en charge des activités des UMJ, financées sur frais de justice.

Cette distinction a notamment servi de principe directeur à la rédaction de la circulaire DHOS/E1/2001/503 du 21 octobre 2001, ayant pour objectif de réorganiser et de globaliser la prise en charge des victimes en urgence dans les établissements de santé. Ce texte, cosigné par le ministère de la santé et le ministère de la justice, a permis le financement et la création de 100 postes de psychologues affectés dans les services d'accueil d'urgence des hôpitaux.

Constats :

1 - Pour la majorité des UMJ, les frais de justice ne couvrent pas la totalité des dépenses engagées et il arrive fréquemment que le budget global de l'établissement de santé abritant l'UMJ compense le déficit. La réforme engagée par le ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées prévoit, pour l'année 2004, la mise en œuvre de nouvelles mesures de tarification des établissements hospitaliers. Le financement dépendra désormais de l'activité de chaque structure (tarification à l'activité). Dès lors, il apparaîtra, dans certains établissements, que le budget global - et donc l'assurance maladie - finance en partie l'UMJ, ce qui risque de remettre en question le fonctionnement et la pérennité de certaines unités.

2 - A ce jour, même s'il existe plusieurs UMJ, très peu de conventions ont été signées entre les établissements de santé et les tribunaux. Ces conventions, comme le précise la circulaire précitée, doivent être soumises à l'approbation du ministère de la Justice et du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées.

Ces deux ministères travaillent actuellement à l'élaboration d'une cartographie des UMJ existantes, ainsi qu'à l'élaboration d'un protocole national commun précisant le cadre juridique, les missions et les modalités de fonctionnement de ces unités.

Le dispositif de l'INAVEM et des associations d'aide aux victimes

L'aide aux victimes en urgence s'inscrit dans la préoccupation ancienne et constante de l'INAVEM de faire évoluer la prise en charge des victimes, afin que l'offre de service des associations d'aide aux victimes puisse répondre au mieux aux attentes et aux besoins des victimes.

Cette évolution doit tendre vers une prise en charge globale et rapide des victimes, ce qui suppose une intervention au plus près de l'acte délinquant.

Par le développement des permanences délocalisées (hôpitaux, commissariat, tribunaux), de partenariats ciblés (barreaux, services sociaux ...), d'actions spécifiques (groupes de paroles, débriefing en cas d'accidents collectifs ...), les associations d'aide aux victimes s'inscrivent dans cette nécessaire évolution.

Force est de constater que l'offre de service devrait être complétée et affinée autour de l'urgence, en renfort de l'activité existante. Pour cela, il semble en effet tout à fait important que les associations d'aide aux victimes soient impliquées dans une dynamique d'action d'urgence en faveur des victimes, dynamique qui devra être portée par tous les partenaires institutionnels concernés par l'aide aux victimes (justice, intérieur, défense, affaires sociales, politique de la ville ...).

Il semble toutefois nécessaire, qu'un travail de réflexion et d'évaluation soit envisagé afin que les attentes et besoins des victimes soient honorés dans ces projets expérimentaux.

Etat des lieux des réponses associatives intégrant la notion d'urgence

Il est à noter qu'une disponibilité certaine et immédiate, pour les victimes et/ou les institutionnels, existe déjà grâce à certains types de dispositifs et de réponses associatives.

La précocité de la prise en charge est très importante à la fois pour les victimes et pour les institutionnels. Pour la victime, il s'agit de trouver un accueil chaleureux et empathique au plus près de l'événement, précédant une prise en charge à plus long terme. Pour les institutionnels, il s'agit de pouvoir actionner un service compétent et disponible pour rendre efficace et lisible la prise en charge de la victime.

I. Les dispositifs législatifs ou les créations ad hoc intégrant le recours aux associations d'aide aux victimes

1. Les articles 53-1 et 75 du CPP

L'article 104 de loi du 15 juin 2000 a inséré dans le code de procédure pénale deux dispositions similaires prévoyant que les services de polices et les unités de gendarmerie doivent informer la victime de la possibilité de saisir une association conventionnée d'aide aux victimes.

L'effet de ces dispositions a été très positif puisqu'il a été constaté une augmentation de 65% de la saisine des associations, entre 2002 et 2001, suite à l'information donnée par les services enquêteurs. Il faut également noter que les diligences effectuées en relais avec les services de police et les unités de gendarmerie (information sur les suites données à la plainte, accompagnement des victimes...) sont en hausse de 52% entre 2000 et 2001.

2. L'article 41-7 du CPP

L'article 102 de la loi du 15 juin 2000 dispose que le procureur de la République peut également recourir à une association d'aide aux victimes ayant fait l'objet d'un conventionnement de la part des chefs de la cour d'appel, afin qu'il soit porté aide à la victime de l'infraction.

Cet article est actuellement utilisé par les parquets de façon plus systématique. L'INAVEM ne dispose pas encore de statistiques fiables, mais le réseau semble être requis de façon plus significative sur le fondement de cette disposition, notamment dans le cadre des accidents collectifs.

Souhait quant à ces dispositions :

Etablir une relation dynamique et interactive entre les associations et les partenaires institutionnels, parmi lesquels les services enquêteurs et les magistrats du parquet.

Une simple information, même complète et systématique, ne suffit pas à rendre effective une prise en charge.

Effet recherché :

La systématisation de telles procédures qui permettrait enfin :

- d'aller vers la victime tout en respectant ses souhaits et ce dans un délai très bref.
- de pouvoir rapidement être en mesure de répondre aux demandes de la victime et de pouvoir faire face à toute situation de détresse physique, psychologique ou matérielle à laquelle elle est confrontée.

Des expériences formalisées existent au sein du réseau quant à la mise en œuvre effective de cette disposition.

3. Le Numéro National d'Aide aux Victimes (N° Azur 0 810 09 86 09)

Ce dispositif participe aussi au renforcement de l'accès des victimes aux associations d'aide aux victimes et à une prise en charge effective et rapide des victimes, par une procédure de saisine actionnée de façon systématique pour les victimes de violences physiques, d'accident de la circulation avec dommage corporel et de cambriolages.

II. Les réponses pragmatiques des associations d'aide aux victimes

1. Les astreintes téléphoniques associatives

A l'initiative des services de Police ou des magistrats du Parquet, et sur les plages non couvertes par les permanences d'accueil, un dispositif d'astreinte téléphonique de la structure d'aide aux victimes peut être actionné. A l'heure actuelle, 12 associations sont joignables 24h sur 24 par un système d'astreinte téléphonique et peuvent intervenir en urgence après évaluation du besoin de la victime.

2. Les permanences associatives

- Permanences commissariat/gendarmerie

La présence des associations d'aide aux victimes au sein des commissariats ou des unités de gendarmerie s'est développée de façon importante ces dernières années. Ce développement participe de la préoccupation globale d'être au plus près des victimes d'infractions pénales.

L'Inavem a réalisé, à la fin de l'année 2002, une évaluation de cette coopération. Il se dégage de cette étude qu'au 31 janvier 2003, 71 permanences sont assurées par 50 associations d'aide aux victimes.

- Permanences Hôpital

Nous avons recensé 28 expériences au sein du réseau Inavem (cf. Annexe 10).

Sur ces 28 expériences :

- 10 permanences associatives formalisées
- 12 permanences associatives non formalisées
- 6 partenariats formalisés organisant un travail en réseau sans installation de permanences spécifiques au sein de l'hôpital

Sur les 22 permanences assurées par les associations :

- 6 sont assurées dans une UMJ
- 6 sont assurées dans un service de médecine légale
- 10 sont assurées à l'hôpital sans rattachement spécifique aux services de médecine légale ou d'une unité médico-judiciaire.

- Permanences dans les tribunaux

Il existe 81 permanences assurées dans les tribunaux dont

- 68 dans le cadre des audiences correctionnelles
- 14 dans le cadre uniquement des comparutions immédiates

3. Les dispositifs conventionnels de prise en charge de certains types de victimes

L'Inavem et de nombreuses associations réalisent des accords avec le secteur bancaire, des organisations commerciales ou des entreprises de transports. Ces conventions s'adressent aux personnes victimes sur leur lieu de travail, aux clients ou usagers exposés des entreprises comme la SNCF.

Des conventions existent en outre avec les ministères des Affaires Etrangères et de l'Education Nationale. Les coordonnées des victimes de violences graves à l'étranger ou de leurs familles sont transmises à l'Inavem, afin de pouvoir apporter un soutien adapté aux victimes et à leurs familles. La convention Education Nationale prévoit également un dispositif de prise en charge des victimes de violences en milieu scolaire.

---oOo---

Une description précise des dispositifs de prise en charge des victimes en urgence mis en place par trois associations du réseau dans des villes de petite, moyenne et grande importance (Tarbes, Bourg-en-bresse et Bordeaux) figure en Annexe 9.

L'aide aux victimes et les avocats

La loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 a instauré deux mesures en faveur des victimes, qui concernent leur défense juridique :

- leur information, dès les premiers stades de l'enquête pénale, de leur droit à demander la désignation d'un avocat, ce qui n'implique pas le droit à l'assistance gratuite,
- le bénéfice de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources pour les victimes des crimes les plus graves.

La mise en œuvre effective de ces mesures suppose une implication particulière des barreaux dans l'assistance des victimes, notamment sous la forme de permanences spécialisées d'avocats pour les victimes organisées en complémentarité avec les associations d'aide aux victimes.

1. la mise en place de permanences spécialisées d'avocats pour les victimes

Une victime immédiatement prise en charge après l'infraction sera en mesure d'affronter le processus judiciaire avec davantage de sérénité et saura mieux accepter une sanction pénale, que, sans information, elle aurait pu considérer comme trop indulgente.

Il est donc essentiel d'offrir aux victimes une vraie technicité juridique et une assistance immédiate par un professionnel, notamment pour les audiences de comparution immédiate.

D'ores et déjà, de nombreux barreaux ont organisé des permanences spécialisées d'avocats pour les victimes et s'engagent dans la signature de protocoles d'accord avec les juridictions (cf. annexe 11).

Afin d'assurer le développement de ces dispositifs, le décret du 2 avril 2003 est venu modifier le décret d'application de la loi du 10 juillet 1991, permettant d'étendre à l'assistance aux victimes, le champ d'application des protocoles de qualité que les barreaux peuvent signer avec les juridictions, et ouvrant droit à une majoration des dotations d'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, de nombreux Conseils Départementaux de l'Accès au Droit soutiennent des actions d'accès au droit mises en œuvre par certains barreaux, notamment en direction des victimes, comme par exemple la délivrance de bons de consultation gratuite (cf. annexe 11).

Ces différentes actions supposent également la mise en place d'une formation adaptée des avocats à la problématique particulière des victimes.

2. l'instauration d'un partenariat avec les associations d'aide aux victimes

Le rôle des avocats et des associations d'aide aux victimes peut et doit être complémentaire.

Cette complémentarité trouvera à s'appliquer dans le cadre de conventions précisant le rôle et les missions de chacun.

De nombreuses conventions liant des barreaux et des associations d'aide aux victimes ont d'ores et déjà été signées (cf. annexe 11).

**Un dispositif expérimenté par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine :
les SAVU (Services d'Aide aux Victimes en Urgence)**

L'aide aux victimes née aux débuts des années 80 fut inscrite dans les programmes de prévention de la délinquance comme une manifestation de solidarité avec les victimes. Les progrès accomplis dans l'accueil, l'information et l'accompagnement des victimes et de leurs familles n'ont pas pu assurer une présence immédiate auprès des victimes. C'est pour combler ce manque que le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine a décidé d'initier un dispositif expérimental d'amélioration de l'accompagnement des victimes d'infractions pénales et de leur famille.

L' objectif du dispositif d'aide aux victimes d'urgence :

L'objectif est d'assurer une permanence adaptée en temps réel auprès des victimes d'infractions pénales et de leur famille.

Les principes directeurs :

L'intervention des services doit être la plus rapprochée possible de la commission des infractions en proposant une offre de services :

- **une présence systématique :** Il s'agit d'aller au devant de victimes qui, sans l'existence de ce service, n'auraient peut être pas bénéficié de ce soutien . Il convient également d'ouvrir la prise en charge à une population défavorisée qui ne côtoie pas les services classiques. En ce sens il s'agit de passer d'un système de gestion de la demande à une politique d'offre de service.
- **une aide immédiate :** Il convient d'apporter une aide immédiate au moment où les victimes et leur famille sont particulièrement déstabilisées (le suivi devant être assuré par le service classique.) Il est essentiel que la victime s'exprime au plus tôt sur l'agression qu'elle a subi, pour éviter le sentiment d'abandon ou d'insécurité procédant bien souvent du manque d'écoute et de réponse rapide face aux infractions et réduire les risques sociaux et psychologiques.

Les missions :

- Il s'agit d'assurer une aide immédiate auprès des victimes en apportant une présence humaine ,en effectuant un travail d'écoute mais aussi d'analyse des besoins et attentes des victimes et de leur famille ainsi qu'un accompagnement dans les toutes premières démarches judiciaires, médicales, sociales ou matérielles. L'action doit être à la fois immédiate et concrète.
- Le rôle est ponctuel et doit servir de tremplin à la prise en charge, le relais devant être pris par le service d'aide aux victimes classique.

Les modalités de mise en œuvre :

- Il ne s'agit pas de la création d'un nouveau service au sens propre mais de **l'adaptation du service existant** pour assurer une présence adaptée en temps réel auprès des victimes en réexaminant les lieux d'implantation des services, en ajustant les heures d'ouverture aux besoins des victimes , en analysant la nature des besoins et des attentes des victimes lors d'un premier accueil. Autant d'ajustements pour rendre l'intervention professionnelle plus efficace.
- L'association porteuse doit être une **association d'aide aux victimes**, celle ci prenant le relais de l'intervention du Service d'Aide aux Victimes d'Urgence. L'expérimentation doit s'appuyer sur le volontariat d'une structure d'aide aux victimes existante et nécessite un travail de diagnostic mené en liaison avec l'ensemble des partenaires.
- **Le partenariat :** à tous les stades la structure s'appuie sur un réseau de partenaires tant en ce qui concerne le montage du projet que la réalisation de l'action.

Lors du montage et du suivi du projet l'existence systématique d'un comité de pilotage permet la réalisation du diagnostic, la quantification de l'impact, l'évaluation de la qualité du service rendu et l'ajustement de l'expérimentation.

Pour la mise en œuvre, la structure s'appuie sur un réseau de partenaires susceptibles d'être mobilisés dans l'urgence. Ce service ne doit pas faire écran par rapport aux autres services qui, selon les textes en vigueur et dans un souci d'efficacité à long terme, ne doivent pas se désintéresser de l'aide aux victimes. Le service de l'Aide aux Victimes d'Urgence est bien un service supplémentaire prenant appui sur un réseau solide préexistant.

Le partenariat comprend les élus des communes concernées, le Parquet, les services de police et de gendarmerie, l'hôpital, le barreau dans certains cas, les services sociaux... La politique de la ville traditionnellement très investie en matière d'aide aux victimes peut favoriser cette action collective et partenariale.

La modification des pratiques des associations autour de la question de l'urgence :

Cette modification est notamment induite par le passage du système de gestion de la demande à la politique d'offre de services. Elle se traduit à différents niveaux :

- Les lieux d'intervention : les déplacements s'effectuent généralement au commissariat, à la gendarmerie, à l'hôpital ou très exceptionnellement à domicile.
- Les horaires et les amplitudes sont déterminés en fonction des besoins repérés lors du diagnostic.
- Le mode de saisine : de manière générale le SAVU intervient en seconde ligne sur appel du parquet, des services de police et de gendarmerie (saisine exclusive). Dans un cas les victimes peuvent contacter directement l'association, l'intervention se faisant après vérification auprès des services compétents.
- Les personnels : les besoins des victimes dans ces stratégies d'urgence et d'adaptation des réponses en terme de compétences mobilisées ont conduit les structures à privilégier de manière générale des interventions en binôme formé de psychologues et de juristes ou de psychologues et de travailleurs sociaux.

Une formation à l'urgence est préconisée en préalable avant toute intervention des personnels.

Il convient de noter la diversité des modes de fonctionnement des différents SAVU en fonction des besoins locaux et des structures existant déjà.

Les victimes concernées :

Il s'agit de victimes d'infractions pénales. Le comité de pilotage a parfois défini les infractions devant être considérées comme prioritaires en raison de leur gravité ou a précisé dans d'autres cas que la prise en charge devait intervenir pour toute personne présentant un état de choc important quelle que soit la nature de l'infraction. Notons que certains services interviennent dans les cas de suicide.

L'existant :

Actuellement 5 SAVU fonctionnent. Il s'agit de Valenciennes, Blois, Bordeaux, Mulhouse et Marseille. Un projet est à l'étude à Melun.

Une évaluation concernant l'expérimentation du dispositif et commandée par le ministère de la ville a démarré.

Les moyens :

Il était nécessaire de doter les services de moyens leur permettant de répondre de façon plus pertinente aux attentes et aux besoins des victimes.

Le dispositif est de nature expérimentale et d'une durée de 6 mois. Les services ont bénéficié d'une aide au démarrage avec des financements du ministère de la ville (en général à hauteur de 80% du coût total) et des collectivités territoriales.

2^{ème} PARTIE :

PROPOSITIONS POUR AMELIORER L'AIDE AUX VICTIMES EN URGENCE

Cette partie reprend l'ensemble des propositions du groupe de travail en répondant aux questions suivantes :

- qui apporte l'aide ? (question des services susceptibles d'apporter une aide aux victimes en urgence),
- quelle aide ? (question du contenu de l'aide),
- comment apporter l'aide ? (question de l'organisation de l'aide).

1. PAR QUELS ACTEURS ?

L'objectif du groupe de travail est de réserver le meilleur accueil à la victime dans tous les lieux où elle est susceptible de se rendre après avoir subi le traumatisme d'une infraction, afin de lui proposer une aide et un soutien adaptés à sa situation.

Cela ne suppose pas nécessairement que chaque service soit en mesure de proposer directement une aide à la victime. Il s'agit essentiellement de sensibiliser chaque service accueillant à la particularité de la situation de la victime, en lui offrant un accueil privilégié et en l'orientant au besoin vers d'autres services spécialisés dans l'aide aux victimes.

Le but est d'éviter qu'une victime ne puisse bénéficier des formes d'aide qui lui sont offertes parce qu'elle a été mal renseignée ou parce qu'elle se trouve dans l'incapacité d'accomplir par elle-même les premières démarches.

Cet objectif impose que tous les acteurs se rencontrent au préalable, afin de définir et d'organiser les interventions de chacun dans un cadre établi à l'avance (protocoles d'accords étudiés ci-après), permettant d'assurer une complémentarité d'action et une prise en charge globale immédiate de la victime.

Il convient donc de dresser la liste des services d'accueil potentiel des victimes, en distinguant parmi ces derniers, ceux qui interviennent en première ligne, pour apporter des soins ou pour aider les victimes à prendre en charge leur situation et engager les démarches auprès des associations, des services de police ou des tribunaux, et ceux qui assurent un suivi à plus long terme après un signalement en urgence.

1.1. Les acteurs actuels de l'urgence

Les services auxquels les victimes s'adressent, immédiatement ou non après les faits subis, peuvent être ainsi énumérés :

- les commissariats de police et les brigades de gendarmerie.
- les établissements de santé : services d'urgence, UMJ lorsqu'elles existent, services de pédiatrie, de gynécologie, de gériatrie, SAMU,
- les médecins libéraux,
- les pompiers,
- les services sociaux et les associations agissant dans le domaine social,

En raison de leur spécificité, le groupe de travail préconise un certain nombre de recommandations particulières concernant les UMJ⁴ :

- l'accueil des victimes : au sein des UMJ, il est obligatoire que l'accueil des victimes se fasse dans des locaux distinctement séparés de ceux des personnes gardées à vue, lesquels doivent être sécurisés. Il est souhaitable qu'un « espace aménagé » soit réservé aux mineurs victimes. La présence d'associations d'aide aux victimes conventionnées par le ministère de la justice, à proximité des UMJ (ou dans l'enceinte même de l'établissement de santé, après signature d'une convention avec le directeur de l'établissement), est une nécessité, afin d'assurer un premier accueil des victimes qui le souhaitent. A cet effet, des protocoles doivent être formalisés et signés entre les différents partenaires (voir ci-après).

Le groupe de travail s'interroge sur l'opportunité de permettre à la victime, munie d'une réquisition par l'autorité judiciaire, de se présenter à l'UMJ de son choix, notamment pour des raisons de confidentialité ou de proximité de domicile.

- l'implantation des UMJ : il apparaît souhaitable de créer une UMJ dans les grandes agglomérations ou dans des départements à forte densité de population. En effet, en raison du financement actuel sur frais de justice, une UMJ nécessite une masse d'actes annuelle suffisante pour être créée et assurer un service de qualité. Toutefois, il convient de ne pas contraindre la victime à effectuer de longs déplacements pour se rendre à une UMJ. Aussi, le groupe de travail estime qu'en dehors des grandes agglomérations, des dispositifs médico-légaux qualifiés, en réseau avec une UMJ, doivent pouvoir accueillir les victimes et réaliser les examens demandés par l'autorité judiciaire.

Pour l'implantation des UMJ, il est également nécessaire d'associer les représentants de la discipline médico-légale.

⁴ Voir la description des UMJ en première partie « Rappel de l'existant »

Le groupe de travail souhaite enfin rappeler que l'objectif des UMJ est non seulement de garantir la qualité des certificats médicaux établis par les médecins requis, mais aussi d'assurer la reconnaissance, l'accueil et un accompagnement spécifique des victimes dans les centres hospitaliers.

- le financement des UMJ : compte tenu des difficultés évoquées dans la première partie, il est nécessaire d'engager une réflexion sur un nouveau mode de financement et de gestion des UMJ, de manière à assurer le développement et la pérennité de ces unités.

Par ailleurs, il convient d'éviter que la victime qui se présente en urgence dans une UMJ, sans réquisition, mais aux seules fins de faire constater ses blessures, soit amenée à régler elle-même le coût de cet examen, les frais n'étant en ce cas pris en charge ni au titre des frais de justice, ni au titre de l'assurance maladie. Une régularisation a posteriori, par une réquisition judiciaire, pourrait alors intervenir.

Enfin, dans sa majorité, le groupe estime que l'accueil des victimes, qu'il ait lieu aux urgences ou dans les UMJ, est une question de santé publique. En effet, la qualité de l'accueil réservé aux victimes lors de leur première confrontation avec un établissement de santé ou un médecin expert, favorise le processus de réparation physique et psychique des victimes. Une écoute attentive, ainsi que la délivrance d'informations médicales et juridiques, claires et accessibles, permet d'atténuer les souffrances morales qui, si elles sont négligées, peuvent évoluer vers des pathologies physiques et psychiques, coûteuses pour la Santé Publique.

1.2. Les acteurs actuels du suivi

Parmi ces acteurs, figurent l'institution judiciaire en général, notamment le Parquet, les associations locales d'aide aux victimes et les barreaux.

Dans le but de faciliter l'accès des victimes à une aide professionnelle de qualité, il convient que toutes les associations d'aide aux victimes conventionnées par le ministère de la Justice (adhérentes ou non à l'INAVEM) aient une dénomination commune, afin d'être rapidement identifiées par les victimes. En effet, ces associations se distinguent trop souvent aujourd'hui par des appellations différentes et parfois complexes, qui ne permettent pas aux victimes de s'assurer de leur professionnalisme.

La terminologie unique à adopter pourrait être la suivante : « Aide aux victimes » suivi du numéro de département ou de la ville d'implantation du TGI (par exemple « Aide aux victimes – 01 » ou « Aide aux victimes – Marseille »).

En vue d'inciter les associations à cet effort d'uniformisation, cette démarche pourrait être l'un des critères de conventionnement imposé par le ministère de la Justice.

Afin de permettre aux victimes de bénéficier d'une vraie technicité juridique et d'une assistance rapide par un professionnel du droit, il est essentiel de développer les permanences spécialisées d'avocats dans chaque barreau, en partenariat avec les associations d'aide aux victimes.

Enfin, en complément des acteurs intervenant à la fois dans l'urgence et à long terme, la présence des travailleurs sociaux dans les commissariats doit être soulignée : ils ont vocation à intervenir dans des dossiers qui ne peuvent obtenir de solution judiciaire, en raison de l'absence d'infraction pénale caractérisée (c'est le cas des faits signalés sur les mains courantes des commissariats : problèmes de la vie courante, conflits de voisinage...), tout en permettant une meilleure prise en compte des aspects sanitaires et sociaux. Le groupe de travail retient l'idée du développement du nombre des travailleurs sociaux (actuellement limité à 23), dont l'action doit être complémentaire de celle des associations locales d'aide aux victimes, et inscrite dans un large cadre partenarial en lien avec les Conseils Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD).

De manière plus générale, la sensibilisation et la formation de tous les acteurs à l'aide aux victimes est une nécessité.

Si la présence délocalisée des associations d'aide aux victimes dans les services de police et de gendarmerie, les hôpitaux, les tribunaux, ainsi que la signature généralisée de protocoles d'accords entre les différents partenaires, par les échanges et les rencontres qu'elle induit, devraient permettre l'émergence des nouvelles attitudes envers les victimes, voire d'une véritable « culture d'accueil et d'aide aux victimes », il est indispensable que des actions de formation sur ce thème soient organisées, et même imposées, dans les différents cycles de formation initiale et continue (ENM, écoles de police et de gendarmerie, CFPA, facultés de médecine ...).

2. POUR QUELLE AIDE ?

2.1. Une aide morale

Le groupe de travail considère qu'une victime a besoin en premier lieu **d'un accueil adapté et d'une écoute attentionnée**, avant même de recevoir tout type d'aide, y compris psychologique.

L'accueil des victimes en urgence suppose de modifier certains comportements afin de ne pas repousser le moment de la prise en charge. Rappelant que « l'urgent, c'est d'avoir accès à un acteur », le groupe de travail souligne la nécessité d'organiser une réponse immédiate à une victime qui formule une demande d'aide, fut-ce sous la forme d'un premier accueil téléphonique fixant à la victime un rendez-vous pour une date rapprochée. L'important est que la victime ait pu joindre un interlocuteur qui va rapidement assurer sa prise en charge.

La première aide dont a besoin une victime est donc une reconnaissance de sa situation de victime.

Cette empathie ne doit pour autant pas confiner à la compassion, au risque d'entraîner une survictimation de la personne.

2.2. Une aide psychologique

Un **soutien psychologique** doit être proposé aux victimes ayant subi un traumatisme engendré par l'infraction. Il doit être réalisé par des psychologues professionnels, présents dans les services d'urgence des hôpitaux, dans les UMJ, ou au sein des associations d'aide aux victimes.

Le rôle des psychologues est d'aider la victime à vaincre son traumatisme en l'aidant à s'exprimer. Dans les cas de grande souffrance, une aide thérapeutique peut être nécessaire. La pratique du « débriefing » peut également être utilisée lors d'événements traumatiques graves ayant fortement troublé la collectivité.

La nécessité d'une formation à la victimologie pluridisciplinaire, et non pas seulement psychologique, est rappelée par le groupe.

2.3. Une aide matérielle

Le groupe de travail préconise également l'instauration **d'une aide matérielle d'urgence sous la forme d'offres de service** réalisées en partenariat avec les acteurs locaux.

Il faut encourager la signature de conventions avec des professionnels en vue de négocier un tarif préférentiel et une rapidité d'intervention pour les victimes d'infractions pénales ayant recours à leurs services par l'intermédiaire de l'association locale d'aide aux victimes : convention avec des serruriers pour le remplacement d'une serrure, convention avec des hôtels pour assurer un hébergement en urgence...

Certaines expériences évoquées durant les travaux font également état de l'existence de listes de familles d'accueil, de conventions passées avec des communes pour la prise en charge d'une nuit d'hôtel...

Une association a également créé un compte-tiers au sein de sa comptabilité pour faire l'avance à la victime de certains frais auxquels elle peut être confrontée dans l'urgence : ex. : frais de déplacement pour lui permettre de participer à des auditions, aux confrontations, à l'audience (remboursés ensuite sur les frais de justice accordés à la victime) ; nuit d'hôtel (remboursée ensuite par l'auteur des faits, l'assurance...) ; achats de vêtements de remplacement...

Pour les victimes les plus défavorisées, le groupe de travail préconise un **accès facilité à toutes les formes d'aides sociales existantes** (cf. annexe 12), dont la nature et la procédure d'attribution devront être connues des interlocuteurs de l'urgence (associations d'aide aux victimes, travailleurs sociaux, services sociaux...). Ces aides sont multiples et relèvent actuellement de plusieurs organismes (Etat, Conseil Général, CCAS, associations...). Des

travaux en cours visent à regrouper dans un dispositif unique, appelé « Fonds Solidarité Logement » (FSL), l'ensemble des aides liées à l'habitat (concernant le loyer, l'accès ou le maintien à l'eau, l'énergie ou le téléphone...). Par ailleurs, la deuxième étape du processus de décentralisation attribuée au Conseil Général la pleine compétence sur l'attribution des aides financières d'urgence, le Conseil Général pouvant déléguer tout ou partie de sa compétence au niveau local (CCAS). Dans tous les cas, l'accès à ces aides passe par les services d'accueil des Conseils Généraux et des CCAS (service social, guichet d'accueil).

2.4. Une aide juridique

Enfin, l'aide apportée à la victime doit bien sûr être une **aide juridique**.

Elle peut être de deux natures :

- une aide favorisant l'accès de la victime à ses droits et à la justice,
- une aide à la réalisation de démarches juridiques.

Seul le premier type d'aide relève vraiment de l'urgence : il s'agit de rassurer la victime et de l'installer en véritable sujet de droits, afin d'éviter qu'elle ne soit maintenue dans une situation de dépendance à l'égard de l'auteur des faits et ne renonce finalement à l'exercice de ses droits.

Le second type d'aide ne relève pas de l'immédiat, sauf en cas de comparution immédiate de l'auteur des faits. Il s'agit d'informer la victime sur ses droits et de l'aider dans les démarches juridiques à accomplir (demande de dommages et intérêts ou de renvoi d'audience, demande d'expertise, demande d'aide juridictionnelle, requêtes CIVI...). C'est le rôle complémentaire des avocats et des associations d'aide aux victimes (cf. ci-après).

Au titre de l'aide « juridique », figure notamment le droit pour la victime d'être informée des suites de sa plainte.

Cet impératif appartient en premier lieu aux services enquêteurs.

Le groupe de travail évoque à ce titre l'instruction du Ministre de l'Intérieur du 20 mai 2002, qui prévoit la personnalisation de la réception des plaintes et de leur suivi au profit des victimes : désormais, les nom, qualités et coordonnées du fonctionnaire de police qui reçoit la plainte, ainsi que ceux de la personne chargée du suivi de son dossier, doivent être communiqués à la victime (information apparaissant sur le récépissé de dépôt de plainte).

Une pratique analogue devrait s'appliquer au sein de la gendarmerie.

La question du rôle du parquet en ce domaine est également posée. Pour l'instant, la seule information de la victime par le parquet n'intervient qu'au moment de la décision sur l'action publique (avis à victime en cas de poursuites, avis de classement sans suite). Le groupe préconise que les bureaux d'ordre soient plus systématiquement en mesure de renseigner la victime qui le demande sur l'état de la procédure.

Les nouvelles dispositions issues de la Loi d'Orientation et de Programmation pour la Justice du 9 septembre 2002 (article 64) procèdent utilement à un rééquilibrage des droits entre la personne poursuivie et la victime, en prévoyant la possibilité, pour la victime qui souhaite se constituer partie civile, d'obtenir, lorsque l'action publique est mise en mouvement par le Parquet, la désignation d'un avocat commis d'office (nouvel article 40-1 du CPP). Les frais sont à la charge de la victime sauf si elle relève de l'aide juridictionnelle ou bénéficie d'une assurance de protection juridique. L'information de ce droit est donnée à la victime au moment du dépôt de plainte (article 63 de la loi, articles 53-1 et 75 du CPP).

De même, l'indication aujourd'hui généralisée des coordonnées de l'association d'aide aux victimes et de celles de la permanence d'avocats spécialisés pour les victimes, lorsqu'il en existe une, sur le récépissé de dépôt de plainte remis à la victime, contribue à une meilleure information des victimes.

3. PAR QUELS MOYENS ?

Il s'agit de la question la plus importante de la mission, dont la réponse détermine la qualité et l'effectivité de l'aide apportée aux victimes en urgence.

Le groupe de travail préconise :

- de promouvoir une nouvelle forme d'aide aux victimes, fondée sur une démarche plus active, lorsque certains critères d'intervention sont remplis,
- de s'appuyer sur les structures existantes, et notamment sur les associations d'aide aux victimes, dont l'intervention en urgence doit être développée,
- d'organiser l'action de chaque intervenant au moyen de protocoles d'accord dans le cadre de schémas départementaux d'aide aux victimes.

3.1. Une démarche plus active vers les victimes, lorsque certains critères d'intervention sont remplis

Le groupe de travail souhaite promouvoir une nouvelle forme d'aide pour les victimes, qui marque une rupture avec le passé, en prévoyant d'aller au devant de la victime.

Cette proposition aboutit à un changement complet des mentalités, l'association d'aide aux victimes prenant directement contact avec la victime, sans attendre que celle-ci la sollicite. Il importe en effet que la victime n'ait pas le sentiment de demander de l'aide, sinon elle risque de ne pas accomplir cette démarche.

Relevant la difficulté pour l'institution judiciaire (entendue au sens large : enquêteurs, magistrats de permanence, associations) d'évaluer en urgence le traumatisme réel subi par une victime, le groupe de travail préconise l'élaboration de nouveaux critères d'intervention qui prévoient, pour les infractions les plus graves, la saisine systématique de l'association d'aide

aux victimes, dans le cadre des dispositions de l'article 41 al. 7 du code de procédure pénale (dont la rédaction devra ainsi être modifiée).

Les membres du groupe proposent deux critères d'intervention :

- un critère objectif : lié à la gravité intrinsèque de certaines infractions, il justifie l'intervention directe de l'association d'aide aux victimes auprès de la victime.

Une liste de qualifications particulièrement traumatisantes pour la victime peut être ainsi élaborée : accidents de la route (homicides involontaires), meurtres, viols, agressions sexuelles, vols avec violences ou avec arme, violences aggravées ayant entraîné une ITT supérieure à 8 jours.

Il convient de préciser que si la saisine de l'association revêt, dans ces différentes hypothèses, un caractère d'automaticité, le consentement de la victime doit être recueilli dès le début de l'intervention. L'association mandatée par le parquet expliquera alors à la victime qu'elle est en droit de refuser l'aide proposée. La mention de cet avis et de la réponse devra être inscrite dans le rapport d'intervention.

- un critère subjectif : pour les autres infractions, l'opportunité d'une aide est laissée à l'appréciation du Parquet qui, au vu du rapport fait par les services enquêteurs, notamment sur le traumatisme subi par la victime, décide ou non de saisir l'association d'aide aux victimes.

En ce cas, les enquêteurs devront être particulièrement attentifs à l'âge de la victime, à sa durée d'ITT ou d'hospitalisation, à l'usage d'une arme par l'auteur, ou à tout autre facteur susceptible d'aggraver la répercussion psychologique chez une victime déjà particulièrement vulnérable.

Un modèle de convention d'aide aux victimes les plus traumatisées est disponible en annexe 7.

S'agissant du mode opératoire à suivre, il conviendra que les enquêteurs avisent sans délai le parquet dès qu'ils auront connaissance de la commission de l'une des infractions énumérées ci-dessus (critère objectif), ou d'une autre infraction ayant entraîné un traumatisme particulier (critère subjectif), afin que le magistrat de permanence puisse mandater immédiatement l'association locale d'aide aux victimes, après s'être assuré de la qualification des faits (critère objectif) ou de la réalité du traumatisme (critère subjectif).

Ce mandat devra être adressé par télécopie à l'association afin de justifier son intervention auprès de la victime ou des tiers (hôpitaux...), et un courrier pourra également être adressé à la victime par le parquet, comportant les mentions relatives au mandat, au cadre d'intervention, et à la nécessité du consentement de la victime.

3.2. les associations d'aide aux victimes, pivots de l'aide aux victimes en urgence

Comme il a été rappelé dans la première partie, de nombreuses associations d'aide aux victimes ont déjà signé des conventions afin d'assurer une présence délocalisée dans les tribunaux, les commissariats et les hôpitaux, prévoir un hébergement en urgence, ou apporter un soutien psychologique immédiat aux victimes d'accidents collectifs et à leurs familles. Des accords ont également été passés avec les barreaux dans le cadre des permanences spécialisées d'avocats pour les victimes.

Certaines associations particulièrement dynamiques, le plus souvent avec peu de moyens à leur disposition, ont même développé des actions dans l'urgence, en élargissant les plages horaires d'accueil et en instaurant des astreintes téléphoniques (cf. annexe 9).

S'agissant des Services d'Aide aux Victimes d'Urgence (SAVU), dispositifs expérimentés par le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine dans cinq agglomérations, les membres du groupe parviennent aux conclusions suivantes : si les SAVU ont montré la nécessité d'apporter une aide immédiate aux victimes qui viennent de subir le traumatisme d'une infraction, et ont ainsi permis un regard nouveau sur les pratiques, leur généralisation à l'ensemble du territoire national, à côté des associations d'aide aux victimes, n'est objectivement pas possible, pour des raisons évidentes de coût, ni même souhaitable pour les raisons suivantes :

- sur la base des évaluations de Blois et de Valenciennes, il a été constaté que l'activité des SAVU est proche de celle d'un service d'aide aux victimes classique, puisqu'une nette majorité de victimes ont été reçues par les SAVU avant 20 heures,
- la création de tels services a engendré une confusion chez certains partenaires institutionnels qui n'ont pas fait la différence avec l'association d'aide aux victimes existante, bien que celle-ci soit toujours porteuse du projet dans les expériences actuelles,
- certains partenaires (barreaux, hôpitaux, certaines associations d'aide sociale...) ont même estimé inutile de recourir au SAVU, et de fait, n'ont entretenu que peu voire aucun lien avec lui,
- en tout état de cause, le coût élevé des SAVU ne permettrait pas de financer durablement ces dispositifs en supplément des structures existantes, qui assurent quant à elles, un suivi dans la durée.

Les SAVU, en l'état actuel des expériences en cours et des évaluations réalisées, ne sont donc pas apparus au groupe de travail comme la réponse adaptée à la question de la prise en charge des victimes en urgence.

Sur la base de ce constat, et en soulignant le travail accompli par les associations d'aide aux victimes depuis 20 ans, le groupe de travail préconise fortement d'organiser l'aide aux victimes en urgence en s'appuyant sur le professionnalisme et la disponibilité des structures existantes, plutôt qu'en ayant recours à des dispositifs créés en supplément des associations d'aide aux victimes, dont ils se distinguent par une autonomie ou une identité propre.

Le groupe de travail considère ainsi que les associations d'aide aux victimes, qui sont intégrées depuis de nombreuses années au plan local et bénéficient d'une reconnaissance unanime en matière d'aide aux victimes, sont la structure la plus adaptée pour organiser et développer les partenariats avec les acteurs locaux de l'urgence.

L'expérimentation des SAVU a toutefois montré la nécessité pour toutes les associations d'aide aux victimes d'adapter leur fonctionnement, en intégrant l'urgence dans leurs pratiques.

Cette évolution suppose notamment :

- d'élargir les plages horaires d'accueil (de 8H00 à 20H00, du lundi au samedi),
- d'organiser des astreintes téléphoniques de jour, de nuit et de week-end, permettant une mobilisation rapide en cas de saisine par les partenaires institutionnels (Parquet, services de police ou de gendarmerie, hôpitaux).

Ces nouvelles modalités d'organisation permettront de compléter utilement et efficacement les offres de services des associations d'aide aux victimes et d'élargir les possibilités d'actions avec les différents partenaires locaux. Elles contribueront notamment à faciliter les interventions dans les brigades de gendarmerie, dont le nombre et la répartition géographique ne permettent pas la tenue de permanences en nombre suffisant.

Dans le même esprit, il est essentiel de développer les articulations entre le Numéro National d'Aide aux Victimes géré par l'INAVEM et les associations locales du réseau, afin d'assurer une parfaite complémentarité. Il conviendrait ainsi d'aboutir :

- à un traitement en temps réel des appels reçus sur le Numéro National par un transfert de la communication, si la victime le souhaite, vers l'association la plus proche de son domicile, notamment en vue d'une prise de rendez-vous,
- à un renvoi vers le Numéro National des appels reçus sur le répondeur des associations locales en dehors des heures de bureau.

Le groupe de travail souhaite enfin souligner que cette nécessaire adaptation des associations d'aide aux victimes aux contraintes de l'urgence ne saurait être mise en oeuvre sans l'allocation de crédits d'intervention supplémentaires.

A cet égard, il conviendra de généraliser la signature de conventions pluri-annuelles d'objectifs entre les associations et les Cours d'Appel. Ces conventions constituent en effet le cadre juridique adéquat pour fixer des objectifs de qualité aux associations, au moyen d'un cahier des charges dont le respect serait pris en compte dans le montant de la subvention accordée.

3.3. La nécessité de développer les protocoles d'accord entre les partenaires dans le cadre de schémas départementaux

La principale difficulté dans la mise en place d'une aide globale aux victimes, dans l'urgence, puis dans la durée, réside dans l'exigence d'une coordination réfléchie et efficace entre les différents services concernés.

Dans les premières heures qui suivent l'infraction, chaque professionnel doit connaître sa mission, et la réaliser dans le cadre d'un protocole d'accord préparé et accepté à l'avance par tous les services concernés.

Il est apparu au groupe de travail que les protocoles d'accord doivent être élaborés à l'initiative des chefs de juridiction (ou tout du moins du procureur de la République), et conclus avec l'ensemble des partenaires : services de soins, services de police et de gendarmerie, barreaux, associations d'aide aux victimes...

Ces protocoles auront pour objectif de définir le rôle et les missions de chacun des intervenants, dans le respect de leurs compétences respectives, afin d'assurer une complémentarité d'action et une prise en charge globale immédiate de la victime.

Si ces protocoles d'accord peuvent être signés au niveau de chaque tribunal de grande instance, il importe, afin d'harmoniser les pratiques, d'organiser l'aide aux victimes au niveau départemental dans le cadre de « schémas départementaux d'aide aux victimes ».

L'échelon départemental permet en effet de regrouper l'ensemble des acteurs de l'aide aux victimes sur la base de pratiques communes appliquées à un territoire homogène.

Cette organisation offrira également l'avantage de s'appuyer sur les correspondants départementaux d'aide aux victimes, dont le rôle dans chaque administration devra être affirmé (justice, police, gendarmerie, santé...).

Un exemple de schéma départemental d'aide aux victimes est joint en annexe 8.

D'autres conventions peuvent être signées entre un nombre plus réduit d'acteurs, afin notamment de préciser certains points du protocole d'accord.

Ainsi, les conventions de partenariat entre les barreaux et les associations d'aide aux victimes permettent de rappeler la complémentarité du rôle des avocats et des associations et de délimiter de manière précise le domaine d'intervention de chacun :

- les associations : l'accueil, l'écoute, l'information juridique des victimes sur leurs droits, le soutien psychologique, l'aide matérielle en urgence,
- les avocats : l'écoute et le conseil juridique, le monopole de la représentation des victimes devant les tribunaux.

Plusieurs exemples d'une convention signée entre un barreau et une association locale d'aide aux victimes, ainsi qu'un modèle type de convention, sont disponibles en annexe 11.

On trouvera également en annexe 10 des exemples de convention entre un hôpital et une association d'aide aux victimes.