

Ministère
de la Justice



Délégation
interministérielle à
l'aide aux victimes

Rapport d'activité 2017-2018



Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

DÉLÉGATION
INTERMINISTÉRIELLE
À L'AIDE
AUX VICTIMES

Sommaire

| | |
|--|------|
| Introduction..... | p.3 |
| La structuration et le renforcement de l'aide aux victimes..... | p.5 |
| L'amélioration de la prise en charge des victimes..... | p.8 |
| La mémoire et la reconnaissance..... | p.12 |
| Conclusion..... | p.15 |

Introduction



Créée depuis le décret du 7 août 2017, la délégation interministérielle à l'aide aux victimes est devenue en une année l'interlocuteur privilégié des victimes d'attentats, de catastrophes naturelles, d'accidents collectifs, de sinistres sériels et d'autres infractions pénales.

Constituée d'une équipe interministérielle qui s'est formée en quelques semaines, elle bénéficie de 9 représentants des ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Solidarités et de la Santé, de l'Économie et des Finances et de l'Action et des Comptes Publics. Tous

apportent leur expertise et leurs expériences riches et approfondies de leur ministère d'origine, pour favoriser une prise en charge des victimes la plus globale et cohérente possible, avec la volonté d'en améliorer les conditions sur le long terme. Une partie des membres de la délégation faisant partie du secrétariat d'État aux victimes puis du secrétariat général aux victimes, une continuité efficace dans le traitement des dossiers en cours, sans risque de déperdition de l'information, a pu être assurée.

Si la délégation est placée auprès de la garde des Sceaux, ministre de la Justice, à laquelle le décret du 24 mai 2017 attribue des prérogatives en matière d'aide aux victimes, il est devenu évident que tous les ministères sont concernés par ce sujet et que seule une coordination interministérielle, cœur de métier de la DIAV, peut répondre aux enjeux et défis d'une prise en charge efficace voire optimale de l'ensemble des victimes.

Ainsi, la plupart des grands ministères ont désigné en leur sein un référent victimes qui est un facilitateur de premier ordre pour résoudre des questions très pratiques ou parfois plus théoriques.

Dès l'été 2017, le Premier ministre a fixé à la DIAV deux objectifs à réaliser en trois mois : réviser l'instruction interministérielle relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme et présenter un plan interministériel d'aide aux victimes. Le 10 novembre 2017, le Comité Interministériel de l'Aide aux Victimes a constaté la réalisation de ces deux objectifs.

La révision de l'instruction interministérielle a permis une avancée majeure, en supprimant la liste unique des victimes, au profit d'une liste partagée comprenant à la fois les victimes recensées par le parquet de Paris et celles dont l'indemnisation par le Fonds de garantie d'indemnisation des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions est retenue. Cette liste est désormais plus conforme à la réalité, plus lisible et plus compréhensible, mais son corollaire est de permettre à ceux et celles qui n'y figurent pas, de pouvoir contester leur non inscription. La DIAV a contribué de manière constante à la réflexion dans ce domaine en préconisant avec insistance que le nouveau juge de l'indemnisation des victimes du terrorisme (JIVAT) dont la mise en place a été annoncée par le Premier ministre le 13 juillet 2018, puisse avoir la fonction de juge du recours et se prononcer sur la qualité de victime attribuée à ceux et celles qui le saisiront en ce sens. Il s'agit d'un progrès incontestable en faveur de l'équité et des droits reconnus aux victimes de terrorisme.

Par ailleurs et sans conteste, le plan interministériel a constitué pour la DIAV une feuille de route claire et ambitieuse dont elle a décliné la réalisation au fil des mois.

Ce premier rapport d'activité a donc pour objet à la fois de rendre compte des différentes actions qui ont été menées, des chantiers qui sont en cours en faisant état de leur avancement et des perspectives à venir.

Au sein de chacun des quatre axes retenus : renforcer le parcours de résilience des victimes, développer et amplifier le service public de l'aide aux victimes, harmoniser les règles



d'indemnisation de toutes les victimes et construire une politique européenne et internationale de l'aide aux victimes, toutes les actions qui ont été menées ont un caractère interministériel. L'implication de tous, au plus haut niveau, est essentielle pour permettre que l'aide aux victimes dépasse le champ d'action du seul ministère de la Justice mais bien au contraire draine les compétences, les savoir-faire et irrigue les domaines d'action des différents ministères pour répondre à un projet global, cohérent et suffisamment large pour concerner toutes les victimes. La délégation s'est toujours

attachée à concevoir ses actions en faveur de l'ensemble des victimes dont elle a la charge même si des mesures spécifiques peuvent concerner certaines d'entre elles en fonction de leurs besoins.

Confrontée dans le même temps à de nombreux événements dramatiques, attentats de Barcelone et de Cambrils, ouragan Irma, accident de Millas, attentats de la gare Saint-Charles à Marseille, de Trèbes et Carcassonne puis de Paris (2^e arrondissement), la DIAV a intégré continuellement dans ses réflexions les retours d'expérience tirés de ces tragédies, n'hésitant pas à initier de nouveaux chantiers lorsque des mesures prioritaires lui sont apparues.

C'est aussi grâce à un partenariat très étroit avec la fédération France Victimes et son réseau de 132 associations d'aide aux victimes réparties sur l'ensemble du territoire que les pistes d'amélioration provenant des mesures mises en œuvre sur le terrain peuvent être adoptées et développées. Dans la lignée de ce travail partenarial, la DIAV a également noué des relations de confiance avec de très nombreuses associations de victimes qu'elle rencontre régulièrement et dont elle reçoit très régulièrement les membres et les personnes qui lui sont signalées.

Ainsi, deux chantiers ont été identifiés en cours d'année, ceux de l'annonce des décès et de la prise en charge des victimes françaises à l'étranger.

Enfin, la DIAV a cherché tout au long de cette année à faire connaître son action, en participant à de nombreux colloques, en participant aux écoles de formation, en répondant aux sollicitations des médias, en se déplaçant sur le terrain notamment grâce à la participation aux comités locaux d'aide aux victimes (CLAV).

Désormais inscrite dans le paysage institutionnel, grâce à des relations de confiance avec l'ensemble de ses partenaires institutionnels et associatifs, bien identifiée et reconnue dans son action, elle est recherchée à l'international pour son expertise. L'exemple de la France peut apporter une contribution utile pour les États voisins ou plus lointains.

Bien évidemment, le travail à accomplir reste immense, et l'important est d'avoir conscience de tout ce qui peut être encore entrepris. L'écoute des victimes est bien souvent la façon la plus efficace de prendre conscience des manques, des défaillances dans leur prise en charge, elles sont un aiguillon particulièrement exigeant pour nous remettre en cause et développer nos actions en leur faveur, d'une manière plus optimale.

La structuration et le renforcement de l'aide aux victimes

La constitution d'un vivier national de coordonnateurs en matière d'accidents collectifs terrestres

Sur la base des retours d'expérience de précédents accidents collectifs et des préconisations du rapport inter-inspections sur la politique publique d'aide aux victimes, la délégation interministérielle a constitué **un vivier de coordonnateurs pour l'assistance aux victimes d'accidents collectifs terrestres**. Agissant successivement comme facilitateur, garant ou médiateur, le coordonnateur est chargé d'apporter aux familles de victimes une information régulière et un soutien appuyé, notamment en favorisant la conclusion rapide d'une convention d'indemnisation entre acteurs.

Une fiche de poste a été élaborée par la délégation interministérielle et diffusée en février 2018 sur la bourse interministérielle de l'emploi public et via les réseaux des secrétaires généraux des ministères pouvant être concernés : Justice, Intérieur, Solidarités et Santé et Transports.

L'examen des candidatures a fait ressortir 4 professionnels de haut niveau issus de la justice et de la gendarmerie nationale. Ce vivier de jeunes retraités a été installé début juillet 2018. Il bénéficie actuellement d'un parcours interministériel de formation, destiné à les préparer à une intervention en urgence sur le terrain.

Cette mesure du plan interministériel de l'aide aux victimes permet de disposer d'un vivier de professionnels pré-identifiés et formés, mobilisables immédiatement en cas d'accident collectif. La désignation d'un coordonnateur pourra ainsi être proposée au Premier ministre par la délégation interministérielle quand le nombre de victimes est important, que des problématiques particulières se posent en matière d'accompagnement et de réparation du préjudice corporel ou encore lorsque l'émotion et la médiatisation liées à l'évènement sont particulièrement importantes.

La mission de coordination de l'accident collectif de Millas

Le 14 décembre 2017, un TER qui circulait sur la ligne Perpignan-Villefranche-Vernet-les-Bains a heurté un car scolaire à hauteur d'un passage à niveau. L'accident a causé la mort de 6 enfants et blessé une vingtaine de personnes. Le soir même, la déléguée interministérielle propose la désignation d'un coordonnateur pour l'assistance aux victimes et familles de victimes. La signature par le Premier ministre de la lettre de mission dès le lendemain de l'accident permet un déplacement très rapide du coordonnateur sur le terrain facilitant ainsi l'exercice de sa mission. Le coordonnateur a participé aux réunions d'information des familles et aux comités locaux d'aide aux victimes, tout en préparant la conclusion d'un accord cadre d'indemnisation qui sera signé le 22 mars 2018. Il assure désormais le suivi général du dispositif et pilote les réunions du comité de suivi. Conformément à l'engagement pris dans l'accord cadre, les blessés et ayants droit des décédés victimes de l'accident survenu à Millas ont tous été destinataires dans le délai de 8 mois suivant l'accident, d'une offre provisionnelle d'indemnisation par la société d'assurance concernée. Le coordonnateur poursuit sa mission. Il contribue à sensibiliser la société d'assurance sur les besoins particuliers des victimes et de leurs familles, notamment en matière de prise en charge psychologique. Il veille à maintenir et favoriser le dialogue entre l'assureur et les conseils des familles de victimes.



La structuration du volet territorial de l'aide aux victimes, le déploiement des comités locaux d'aide aux victimes (CLAV)



Pour déployer sur l'ensemble du territoire la politique publique de l'aide aux victimes, la délégation a développé et conforté le réseau des comités locaux d'aide aux victimes (CLAV).

Etendus à toutes les victimes par le décret n° 2017-618 du 25 avril 2017, les CLAV veillent à la structuration, à la coordination, à la mise en œuvre et à l'amélioration des dispositifs locaux d'aide aux victimes d'infractions pénales ainsi que d'actes de terrorisme, d'accidents collectifs et de catastrophes naturelles.

La DIAV a renforcé le corpus juridique des CLAV en clarifiant le dispositif, en améliorant sa lisibilité et son efficacité et en tirant les conséquences des attributions renforcées du ministre de la justice en matière d'aide aux victimes (le procureur de la République devient notamment co-président du CLAV aux côtés du préfet).



Ce travail normatif a permis d'aboutir à la publication :

- / du décret n° 2018-329 du 3 mai 2018 relatif aux CLAV ;
- / de l'arrêté du 7 mai 2018 relatif aux modalités de fonctionnement de l'espace d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme ;

/ de la circulaire interministérielle du 22 mai 2018 qui vient présenter les conditions de création et d'animation des CLAV et dynamiser concrètement leur déploiement.

Chaque CLAV doit définir la stratégie territoriale adoptée en matière d'aide aux victimes, notamment par l'élaboration d'un schéma départemental présentant les dispositifs locaux, à la fois généraux et spécialisés d'aide aux victimes, évaluant les moyens et l'organisation territoriale de l'aide aux victimes et dégagant des priorités d'action. Pour assurer la structuration du réseau des acteurs, il élabore et actualise régulièrement un annuaire pour la mise en œuvre des droits accordés aux victimes (prise en charge, suivi, indemnisation). Les CLAV visent ainsi à partager toutes les informations concernant les dispositifs propres à chaque acteur et à vérifier que l'ensemble des besoins des victimes et de leurs familles est pris en compte localement. La DIAV accompagne la création et l'installation des comités. 51 CLAV sont aujourd'hui créés avec un objectif fixé à un CLAV installé par département en fin d'année 2018. La délégation en assure le soutien, le suivi et la coordination.

La DIAV a participé aux CLAV qui se sont réunis consécutivement aux événements dramatiques de Millas (accident collectif du 14 décembre 2017), Trèbes/Carcassonne (attentat du 23 mars 2018) et Paris (attentat du 12 mai 2018). Lors de ces réunions, la DIAV apporte son expertise et ses conseils aux autorités administratives et judiciaires afin de coordonner de manière efficiente l'action des différents acteurs de l'aide aux victimes. La DIAV développe également sa présence aux CLAV en visioconférence avec les préfetures. Récemment, la DIAV a ainsi pu directement coordonner les CLAV de l'Aisne (lieu de l'accident) et de la Meuse (lieu de résidence des victimes), réunis en même temps, pour aborder l'accompagnement et le suivi des victimes de l'accident survenu le 16 août sur l'autoroute A4 entre un camion et un car de centre de loisirs.

La mise en œuvre d'un dispositif d'agrément pour les associations d'aide aux victimes

Dans le prolongement du rapport d'évaluation de la politique publique de l'aide aux victimes remis en février 2017, la DIAV a soutenu la nécessité de créer un **agrément par voie législative, pour les associations d'aide aux victimes**, opérateurs de l'État assurant une mission d'intérêt général.

Jusqu'à présent seules les associations de victimes bénéficient d'un agrément, les associations d'aide aux victimes étant conventionnées localement par les cours d'appel dont elles dépendent. Le besoin de reconnaissance mais également la nécessité pour l'État de garantir la

qualité de la prise en charge rendent nécessaires la mise en œuvre d'un agrément pour les associations d'aide aux victimes.

Ces associations, chargées d'accueillir, d'informer et d'accompagner les victimes d'infractions pénales contribuent directement à la politique publique de l'aide aux victimes. L'agrément apporterait aux victimes des gages de qualité et de professionnalisation des associations sur le fondement d'un socle-tronc commun dont les exigences seraient de plusieurs ordres : répondre à un intérêt général, présenter un mode de fonctionnement démocratique et respecter les règles de nature à garantir la transparence financière. Accordé pour une durée limitée par le ministère de la Justice, l'agrément s'appuierait ainsi sur un cahier des charges et une convention pluriannuelle d'objectifs.

Suite aux consultations menées par la DIAV et le service d'accès au droit, à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV), un projet d'amendement a été rédigé en avril 2018 pour être intégré au projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022 dont l'examen par les parlementaires, serait attendu à l'automne.

La création d'outils de partage d'informations et la numérisation

Le projet de **Système d'information Interministériel sur les Victimes d'Attentats et de Catastrophes (SIVAC)** a été confié à la délégation interministérielle. Il vise à doter les différents acteurs publics d'un outil de travail informatisé, orchestrant les échanges de données, en accroissant la rapidité, la précision et la pertinence des informations échangées. La mise en œuvre de ce système d'information contribuera à améliorer la prise en charge des victimes en permettant une ouverture accélérée de leurs droits, une simplification de leurs démarches, un meilleur accompagnement et un suivi des actions mises en œuvre.

Depuis l'été 2017, la DIAV a tenu 3 réunions du comité de pilotage et organisé 27 réunions des groupes de travail des utilisateurs, réunissant les 11 administrations concernées par le projet. Ces réunions ont permis de bien cadrer le projet et d'avancer dans la définition de son fonctionnement. Des nouvelles étapes du projet



et de nouvelles échéances ont ainsi été formalisées. L'interconnexion entre l'application SINUS du ministère de l'intérieur, déployée fin 2018 dans tous les départements, et SIVIC du ministère des solidarités et de la santé a été mise en place.

Le calendrier de mise en œuvre vise une première mise en service de SIVAC fin 2019. La création de ce système d'information nécessite une mesure législative spécifique autorisant les échanges de données entre les différentes administrations concernées par la prise en charge des victimes. En parallèle, la délégation a réactualisé et développé l'ensemble des contenus du site internet guide-victimes dédié à l'information et aux démarches en ligne des victimes d'actes de terrorisme.

La gestion technique du site ne pouvant être à ce jour confiée au ministère de la Justice, une solution technique transitoire a été trouvée avec les services du Premier ministre pour permettre à la DIAV d'assurer une gestion directe du site. La délégation a sollicité tous ses partenaires institutionnels et associatifs pour contribuer au développement de l'information sur les droits et les dispositifs ouverts aux victimes et à leur famille.

Pour développer l'offre de service à d'autres victimes, faciliter leur accès aux informations générales qui leur sont nécessaires, les guider en leur proposant un service personnalisé d'orientation individualisé et de démarches en ligne, une nouvelle version du site Guide Victimes est envisagée. La DIAV lancera un appel d'offre pour sélectionner un prestataire afin de définir l'ergonomie et l'organisation du futur site. Les liens entre ce site spécialisé et les autres sites d'information publique plus généralistes (*service-public.fr, justice.fr...*) devront être améliorés.

Le 25 mai 2018, la DIAV, la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC) et la Direction Générale de la Santé (DGS) ont présenté aux différents ministères concernés, les outils informatisés sur les victimes déployés au niveau national. Les deux systèmes (SINUS pour la DGSCGC et SIVIC pour la DGS) peuvent être interconnectés depuis décembre 2017 lors de crises causant de nombreuses victimes.

Ces outils, qui sont régulièrement utilisés lors d'événements graves, permettent un meilleur suivi des victimes, pour leur dénombrement, leur identification et l'information de leurs proches, comme pour la poursuite de leur accompagnement par les autres acteurs. Ils contribuent également à aider les acteurs de terrain (services d'incendie et de secours, SAMU, établissements de santé, etc.) à la prise en charge des victimes.

Cette collaboration exemplaire marque une avancée notable et une première étape indispensable à la mise en place du futur Système d'information Interministériel des Victimes d'Attentats et de Catastrophes (SIVAC).

L'amélioration de la prise en charge des victimes

La prise en charge des troubles psychiques post-traumatiques

Au-delà des blessures physiques visibles et parfois spectaculaires, la plupart des victimes présentent également des blessures psychiques qui ne sont pas toujours aisées à détecter car souvent tues ou cachées. Les troubles engendrés par ces chocs psychologiques sont regroupés sous le terme de « psychotraumatismes » ou de « troubles psychiques post-traumatiques ».

Le comité interministériel à l'aide aux victimes du 10 novembre 2017 a retenu **quinze mesures pour améliorer l'accompagnement psychologique des victimes**, réparties en cinq grands axes :

- / améliorer et structurer le parcours de soins des victimes ;
- / renforcer la formation et l'accompagnement des professionnels ;
- / enrichir nos savoirs en stimulant la recherche scientifique et les échanges de pratiques ;
- / améliorer la coordination entre les acteurs ;
- / mobiliser la société pour que chacun soit acteur de la résilience.

La création d'un **Centre national de ressources et de résilience** (CNRR) constitue une mesure phare.

Sous l'égide de la DIAV, un groupe de travail composé de représentants des ministères des solidarités et de la santé, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, de la justice, de l'intérieur, des armées et de l'éducation nationale s'est réuni pendant plusieurs mois afin d'élaborer le cahier des charges du futur centre. Ce cahier des charges a fait l'objet d'un appel à projet lancé par la DIAV auprès de tous les établissements de santé.

Pour des raisons tenant au lien nécessaire avec la pratique clinique, le CNRR sera hébergé au sein d'un établissement hospitalier. Pour autant, il ne sera pas un centre de soins et son caractère multidisciplinaire et interministériel est un élément clef de sa réussite. Un jury pluridisciplinaire et interministériel a sélectionné l'établissement de santé qui accueillera le centre.

Le CNRR aura en charge le recensement et la veille en matière de travaux de recherche sur le psychotraumatisme dans le champ médical et en sciences humaines et sociales au plan national et international. Les objectifs sont la mise à jour des connaissances mais aussi l'identification des manques et la définition d'axes de travail et de recherche. Le CNRR pourra susciter ou orienter des travaux de recherche. Il sera un acteur majeur de la recherche de financements dédiés à la recherche dans le domaine du psychotraumatisme.

Des référentiels de bonnes pratiques seront élaborés en étroite collaboration avec les professionnels, les sociétés savantes, et la Haute autorité de santé (HAS) pour harmoniser la prise en charge des patients selon des critères de qualité reconnus et partagés. Le CNRR développera des référentiels de formation en collaboration avec les professionnels et les instances universitaires destinés à tous les professionnels exerçant auprès des victimes : personnels de premiers secours et professionnels de santé mais également forces de l'ordre, personnels du secteur de la justice et du secteur social et médico-social.

L'expérience et les travaux français seront diffusés et valorisés au niveau international pour favoriser les échanges scientifiques et l'approfondissement des connaissances.

Le statut juridique de ce centre est celui d'un groupement d'intérêt public (GIP) lui conférant la personnalité morale et une autonomie administrative et financière. Le choix du site retenu sera annoncé en novembre 2018 et le centre devrait commencer à fonctionner avant la fin de l'année 2018.

L'accompagnement en matière d'emploi et de reconversion professionnelle

Dans les échanges avec les associations et les victimes, la question de l'emploi et de la place dans le monde professionnel revient très régulièrement. Pour faire progresser la connaissance des dispositifs parfois complexes et améliorer la prise en charge des victimes, la DIAV a organisé un cycle de 4 tables rondes entre institutions et associations.

Le secteur associatif élargi, les ministères du travail, des solidarités et de la santé, de l'éducation nationale, la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, Pôle emploi, l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH), les maisons départementales des personnes handicapées, l'union nationale des missions locales, le conseil régional d'Ile-de-France, le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, etc. ont participé à ces travaux.

Axées sur les attentes et préoccupations des victimes (réglementation générale, dispositifs de lutte contre la désinsertion professionnelle, dispositifs de maintien et d'accès à l'emploi, reconversion et formation professionnelles, handicap, jeunes victimes), ces réunions ont permis de mettre à disposition des associations, les outils et annuaires utiles à l'accompagnement et à l'orientation des victimes, mais aussi de rénover les contenus du site internet d'informations et de démarches en ligne, **Guide victimes**.

La délégation a également signé le 1^{er} décembre 2017, une **convention avec Pôle emploi** en quatre axes pour améliorer la coopération entre acteurs et renforcer l'accueil et l'accompagnement des victimes d'acte de terrorisme. Un réseau de référents territoriaux a été désigné par Pôle emploi dès la fin de l'année 2017 pour intégrer la structuration locale de l'aide aux victimes. Interlocuteur privilégié des associations et des acteurs de l'aide aux victimes sur son département, le référent participe au comité local d'aide aux victimes et coordonne les interventions de Pôle emploi. Il apporte soutien et expertise aux conseillers qui prennent en charge les victimes.

La délégation a constitué et diffusé un kit de formation pour les conseillers et référents de Pôle emploi qui présente les acteurs de l'aide aux victimes, les droits et les dispositifs. Ce kit, disponible en ligne, est déployé sur l'ensemble des départements à l'occasion de réunions de travail départementales entre les associations d'aide aux victimes et les référents et conseillers de Pôle emploi. Ces journées d'échanges, pilotées par la délégation interministérielle, sont l'occasion pour les professionnels de terrain de se rencontrer, d'échanger sur leurs pratiques et de développer des modalités de travail communes.

Le comité de pilotage national qui se réunira à la date anniversaire de la convention permettra de présenter un bilan quantitatif et qualitatif précis, mais d'ores et déjà les expériences locales conduisent à envisager un élargissement du champ d'application quant au public pris en charge et aux modalités d'intervention.

Le partenariat actuel est limité aux victimes d'actes de terrorisme et à leurs proches mais la participation des référents de Pôle emploi aux comités locaux d'aide aux victimes conduit nécessairement à réinterroger ce schéma.

La référente des Pyrénées-Orientales a, par exemple, mis en place des accompagnements renforcés pour des parents ayant perdu leur enfant dans la dramatique collision de Millas.

Par ailleurs, si la mission de Pôle emploi ne débute en principe qu'à l'inscription en qualité de demandeur d'emploi, il est demandé aux conseillers d'assurer une information de premier niveau pour limiter le risque de désinsertion professionnelle des personnes en arrêt maladie de très longue durée, comme le sont malheureusement souvent les victimes de violences. Pôle emploi travaille à développer ces nouvelles modalités d'intervention proactives, en lien avec la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés. Ces différentes évolutions seront travaillées dans le cadre d'un avenant à la convention qui sera proposé à la signature en fin d'année 2018.

La prise en charge des victimes d'actes de terrorisme et leur indemnisation

La protection des victimes d'infractions pénales a toujours été une préoccupation majeure de notre société. Le législateur, depuis une vingtaine d'années, a consolidé de façon progressive mais incontestable le statut de la victime dans la procédure pénale, en lui reconnaissant des droits, du dépôt de plainte au jugement de la personne poursuivie. La difficulté pour les victimes d'actes de terrorisme s'est rapidement posée en termes d'identification et de prise en charge.

En effet, le terrorisme qui a frappé notre pays ou nos pays voisins a changé dans ses formes et dans ses modes d'exécution, atteignant actuellement des cibles collectives de victimes dans des lieux fermés et sur des voies publiques, en utilisant des modes opératoires différents et conduisant à une prise en charge des victimes, sur le plan physique ou psychologique.

Cette nécessité pour l'État d'assurer la prise en charge des victimes de terrorisme s'explique par l'idée que les auteurs d'un attentat terroriste visent avant tout les intérêts d'un État, les personnes ciblées n'étant quant à elles que des victimes collatérales.

La protection devant être assurée par l'État, les associations de victimes ont toutes demandé aux pouvoirs publics de renforcer les droits de ces victimes d'actes de terrorisme. C'est la raison pour laquelle les victimes d'actes de terrorisme ont très vite bénéficié d'un corpus juridique protecteur et d'un régime d'indemnisation qui repose sur la règle de la solidarité nationale, assuré par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) qui indemnise intégralement les dommages corporels des victimes blessées et les préjudices moraux et économiques des ayants droit des victimes décédées.

La problématique qui s'est rapidement posée tant à l'autorité judiciaire qu'aux autres ministères ou organismes impactés par les questions de prise en charge des victimes (ministères des solidarités et de la santé, l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre et surtout le FGTI) a été de dresser une liste précise des victimes des attentats en vue de leur prise en charge.

En raison des difficultés d'interprétation nées de la liste unique des victimes (LUV) qui avait été dans un premier temps établie par le procureur de la République du tribunal de grande instance de Paris, l'instruction interministérielle du 10 novembre 2017 relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme, a supprimé cette liste au profit d'une liste partagée.



Cette **liste partagée des victimes d'actes de terrorisme** est aujourd'hui établie dans un premier temps par le FGTI, puis transmise et validée par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) du ministère de la Justice, lequel la diffuse in fine à l'ensemble des acteurs institutionnels impactés par la prise en charge

des victimes de terrorisme, tels que rappelée dans l'instruction interministérielle du 10 novembre 2017.

Une nouvelle architecture du dispositif interministériel de prise en charge des victimes d'actes de terrorisme a été ainsi conçue, accordant au FGTI une place plus active dans le recensement de ces victimes. Un tel dispositif ne peut toutefois trouver son efficacité opérationnelle qu'en intégrant l'idée de la création prochaine d'un juge en charge du contrôle juridictionnel des décisions du FGTI, **juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme** (JIVAT).

À la suite d'une mission confiée par la ministre de la Justice à Chantal Bussièrre, ancienne Première présidente de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, celle-ci a repris les propositions de la délégation interministérielle à l'aide aux victimes et a préconisé la création d'un juge de l'indemnisation qui aurait une compétence nationale au profit des victimes de terrorisme afin :

- / de ne pas ralentir une procédure pénale par les nombreuses expertises médicales ordonnées par le juge d'instruction ;
- / de favoriser dans le même temps l'indemnisation des victimes de terrorisme par le FGTI, tout en assurant un contrôle juridictionnel des décisions de celui-ci, tant au profit des personnes non inscrites sur la liste partagée du FGTI pour se voir reconnaître la qualité de victimes

d'actes de terrorisme (recours portant sur l'éligibilité de la qualité de victime de terrorisme) que par les victimes d'actes de terrorisme qui contesteront les indemnités proposées par le FGTI (recours portant sur la liquidation des dommages corporels) ;

- / de permettre de rendre une jurisprudence claire et précise en évitant des divergences d'interprétation mal perçues par les victimes comme cela a été le cas dans le passé.

Il est donc aujourd'hui proposé de doter le JIVAT d'une compétence nationale au même titre que la juridiction du TGI de Paris pour les auteurs des infractions à caractère terroriste.

Le projet de création du JIVAT est en cours de rédaction auprès des directions législatives du ministère de la Justice et devrait se concrétiser d'ici l'automne 2018 par le dépôt d'un amendement gouvernemental.

La professionnalisation de l'annonce des décès

Depuis son installation à l'été 2017, la délégation interministérielle à l'aide aux victimes a eu à connaître soit directement, soit à travers les différents retours d'expérience de récentes crises majeures (attentats, accidents collectifs), des difficultés liées aux modalités de l'annonce de décès à des familles et aux proches de victimes. Dans ce moment chargé en émotion, où la famille et les proches vont être officiellement informés du décès, une réflexion doit être menée pour :

- / identifier l'autorité qui doit annoncer le décès ;
- / déterminer le moment, le lieu, la façon dont doit être annoncé le décès, avec l'idée que cette démarche devrait idéalement s'effectuer dans l'intimité, en présence d'un ou plusieurs soignants médico-psychologiques, de façon à accompagner la famille par un soutien immédiat adapté, en cas de besoin.

Aujourd'hui, si aucun texte réglementaire ne précise réellement quelle est l'autorité chargée d'annoncer un décès, un certain nombre de circulaires ou guides de bonnes pratiques ont été diffusés, sans cohérence générale. Des formations sont également prévues pour certains agents de l'État visant à les sensibiliser à cette problématique souvent difficile à maîtriser.

Fréquemment, c'est donc l'intelligence des situations qui prédomine, dans la gestion de crise comme dans le droit commun des victimes (infractions pénales, sécurité routière), étant rappelé que chaque cas est différent et que la perception de l'annonce du décès reste aussi variable selon les personnes.

Sur les événements majeurs de l'année écoulée, force est de constater une hétérogénéité dans les modalités d'annonce des décès. Certaines victimes ont vivement

dénoncé la maladresse du responsable d'un hôpital dans l'annonce de décès de leurs enfants, d'autres ont déploré l'absence de personnel médical pour une prise en charge médico-psychologique immédiate. Ce moment reste toujours un moment essentiel pour les victimes qui, lorsque l'annonce du décès est mal perçue, conservent à l'évidence de réelles séquelles, fragilisant ensuite leur parcours de reconstruction. Comme le soulignent régulièrement les médecins spécialistes, au traumatisme provoqué par le drame, s'ajoute dans la mémoire des proches la façon dont ils ont été informés.

Les ministères directement concernés par l'annonce des décès (Intérieur, Justice, Solidarités et Santé, Europe et Affaires étrangères) ont pleinement conscience des enjeux et de la nécessité de professionnaliser les acteurs, voire de légiférer en ce sens. La qualité de l'accompagnement des familles dans les plus proches instants qui suivent la mort participe également à l'image que chaque institution laissera d'elle-même. Ainsi, agissant dans son rôle de coordination de l'action des différents ministères en matière d'amélioration des dispositifs d'aide aux victimes, la DIAV initie en septembre 2018 un chantier sur l'annonce des décès.

Le renforcement de la prise en charge des victimes françaises à l'étranger

Les victimes françaises, d'attentats terroristes, d'accidents collectifs et de façon générale d'infractions pénales commises à l'étranger bénéficient en principe des mêmes droits et de la même prise en charge que les victimes françaises. Les juridictions françaises conservent une compétence naturelle pour des crimes ou délits commis à l'étranger du fait de la nationalité des victimes (article 113-7 du code pénal).

Ainsi et sur le plan de la prise en charge indemnitaire, le FGTI assure une réparation intégrale des dommages résultant d'un acte terroriste. Celui-ci étend en effet sa garantie à toutes les victimes françaises en cas d'attentat terroriste commis à l'étranger, dans les conditions définies aux articles L. 422-1 à L. 422-3 du code des assurances. Ce fut le cas pour les attentats de Barcelone, Londres ou encore du musée du Bardo à Tunis.

Le FGTI indemnise donc intégralement tous les dommages corporels des victimes blessées et les préjudices moraux et économiques des ayants droit des victimes décédées.

Il est important de souligner que notre système d'indemnisation, tel qu'il est aujourd'hui prévu au profit des victimes d'actes de terrorisme, est plébiscité par l'ensemble des États membres de l'Union Européenne qui le considèrent comme très protecteur au profit de ces victimes.

Toutefois et sur le plan judiciaire, si les victimes d'attentats terroristes bénéficient d'un certain nombre de droits dans le cadre de la procédure pénale ouverte à l'étranger pour les faits de terrorisme (assistance possible d'un avocat dans le cadre d'une enquête miroir ouverte en France, soutien sur place des services consulaires français du pays où se déroulera le procès), les textes, au titre des frais de justice, ne prévoient pas de prise en charge de leur frais de déplacement lorsque les victimes souhaitent assister au procès à l'étranger.

Un groupe de travail a donc été installé le 21 juin 2018 à l'initiative de la déléguée interministérielle à l'aide aux victimes, les victimes de l'attentat du musée du Bardo à Tunis l'ayant sensibilisée sur ces textes, l'objectif étant d'uniformiser le régime des frais de justice, que le procès se tienne en France ou à l'étranger lorsqu'une enquête miroir a été ouverte en France.

Il est aujourd'hui nécessaire de prévoir de nouveaux textes qui devraient leur assurer un meilleur accompagnement dans leur déplacement à l'étranger. Les victimes (bénéficiant de l'aide juridictionnelle en France eu égard à la faiblesse de leurs ressources ou de l'aide juridictionnelle de plein droit pour les victimes de terrorisme) ne peuvent être privées du droit d'assister au procès, au motif que celui-ci se tient à l'étranger. Il est essentiel de leur assurer cette prise en charge, leur présence au procès étant souvent vécue comme un préalable à leur reconstruction.

Par ailleurs et dans la même optique, les victimes sont souvent confrontées, lorsque le procès se tient à l'étranger, à une absence ou une insuffisance de prise en charge psychologique. Ne dépendant pas du régime général de l'assurance maladie, les victimes directes ne peuvent pas toujours bénéficier d'une prise en charge à 100% des soins médicaux en lien avec l'attentat si elles résident à l'étranger. Enfin, les proches parents des victimes blessées ou décédées ne bénéficient pas systématiquement d'une prise en charge psychologique ou psychiatrique. La délégation réunira en septembre 2018 un groupe de travail composé de tous les acteurs interministériels impactés par cette problématique.

La mémoire et la reconnaissance



La mise en place de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme

La **médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme**, créée par le décret n°2016-949 du 12 juillet 2016, est destinée à manifester l'hommage de la Nation aux victimes d'actes terroristes commis sur le territoire national ou à l'étranger.

Rédigée sous l'égide de la DIAV, la circulaire du 6 mars 2018, signée par la garde des Sceaux, ministre de la Justice, est l'aboutissement d'un travail collaboratif mené avec l'ensemble des acteurs intéressés : direction des services judiciaires, service de l'accès au droit, à la justice et de l'aide aux victimes au ministère de la Justice, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, secrétariat général du Gouvernement, grande chancellerie de la Légion d'honneur. Elle a été présentée par la DIAV, préalablement à sa signature, aux associations d'aide aux victimes et de victimes pour recueillir leurs observations.

La circulaire a pour objet de décrire le dispositif entourant la démarche des victimes, marqué par sa simplicité et son accessibilité. Depuis sa publication, la DIAV relaie l'information auprès de l'ensemble de ses partenaires

et répond aux interrogations émanant des victimes, des associations d'aide aux victimes et de victimes et des services de l'État.

Outre le décret et la circulaire, la DIAV a mis en ligne, sur le portail du ministère de la Justice, les formulaires de demande en quatre langues (français, anglais, allemand, espagnol).

Des réunions techniques associant l'ensemble des acteurs intéressés se poursuivent afin de mettre en place les modalités sécurisées indispensables pour procéder à une première promotion qui devrait intervenir à l'automne.

Le soutien et la participation aux hommages et aux commémorations

Dans le cadre de ses attributions visées par le décret de nomination précité du 7 août 2017, la déléguée interministérielle à l'aide aux victimes est chargée de coordonner les services de l'État pour l'organisation des hommages et des commémorations.

Plusieurs demandes de dépôt de plaques aux Invalides en hommage aux victimes d'actes de terrorisme commis à l'étranger ont pu aboutir grâce à l'intervention de la délégation. La DIAV a ainsi organisé le 22 novembre 2017, la cérémonie pour les victimes de l'attentat du Caire et le 26 février 2018, celle en hommage aux victimes de l'attentat d'Arabie Saoudite.

La déléguée participe également aux commémorations et journées d'hommages organisées par les familles ou les associations de victimes de terrorisme et d'accidents collectifs.

La réflexion du Comité mémoriel sur les actes de terrorisme qui ont touchés la France et ses ressortissants

Le 12 février 2018, à la demande du Président de la République, la ministre de la justice a installé le **Comité mémoriel** pour qu'il mène une réflexion approfondie sur les différentes façons de commémorer les attentats et pour donner au souvenir de ces tragédies la place fondamentale qui doit être la sienne. L'enjeu est

avant tout d'inscrire dans la mémoire collective ces événements tragiques et d'assurer la transmission de leur connaissance aux générations futures.

Ce comité, placé sous l'égide de la délégation interministérielle à l'aide aux victimes, était composé de diverses personnalités issues du monde universitaire : historiens, scientifiques, sociologues et des ministères de la Justice, des Armées ou encore de l'Éducation nationale.



Pour mener ses réflexions, le comité a procédé à une série d'auditions et de déplacements sur sites à des échéances régulières. Le comité a entendu 25 personnes :

- / 9 représentants institutionnels,
- / 9 partenaires associatifs,
- / 3 personnes qualifiées,
- / 4 autorités religieuses.

Il s'est rendu sur 4 lieux où des attentats ont été commis, à Paris (« La Belle Équipe », « Le Bataclan », « Charlie Hebdo ») et à Nice (« Villa Masséna »). Il a enfin visité 5 lieux de mémoire (Mémoriaux de Caen, de la Shoah à Paris, camp des Milles d'Aix-en-Provence, camp de Rivesaltes) et le Centre hospitalier universitaire de Lenval à Nice.

Les membres du Comité mémoriel ont remis leur rapport à la garde des Sceaux le 7 septembre 2018. Parmi les 14 propositions figurent :

- / le développement en milieu scolaire d'une éducation critique aux médias et aux réseaux sociaux et la prise en compte de la question des attentats terroristes dans les futurs programmes scolaires dans une approche géopolitique, multiscalaire et pluridisciplinaire ;
- / l'enregistrement filmé des principaux procès en matière de terrorisme ;
- / la création d'un Musée-mémorial qui soit à la fois un lieu de mémoire, un musée d'histoire, un espace de recherche, de conférences et de débats, un lieu de transmission et d'éducation ;
- / la fixation du 11 mars comme date commune de commémoration afin de l'inscrire dans une perspective européenne.



Conclusion

Devenue experte en matière d'aide aux victimes, la délégation est sollicitée pour participer aux réunions de la cellule interministérielle de crise (CIC IRMA et exercices organisés par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale). L'aide aux victimes est aujourd'hui une dimension incontournable dans la gestion d'événements faisant un grand nombre de victimes. Elle doit être prise en considération dès les premières heures. La DIAV participe, dans cet objectif, aux réflexions nationales sur la gestion de crise majeure.

La délégation poursuit également l'objectif de renforcer la coopération européenne et internationale en matière d'aide aux victimes et de développer les droits des victimes. La déléguée interministérielle a participé à plusieurs réunions d'experts organisées par l'Union européenne. Elle est membre du comité restreint sur l'indemnisation des victimes d'infractions créé par Joëlle Milquet, conseillère spéciale du président de la Commission européenne sur cette question, dont les travaux se poursuivent.

Pour mettre en valeur l'expertise française en matière de prise en charge globale et s'enrichir des bonnes pratiques des pays étrangers, la DIAV a contribué à différents séminaires internationaux, en France ou à l'étranger : le séminaire annuel de *Victim Support Europe* et celui de l'IFDIS (*International Framework for Dialogue and Information Sharing*) à Stockholm en mai 2018 par exemple ou la réunion d'Eurojust sur le contre-terrorisme en juin 2018.

Plusieurs réseaux de professionnels développent la coopération sur ces questions et notamment le Réseau européen des droits des victimes (ENVR). Espace de dialogue et de coopération afin de favoriser la transposition de la législation européenne en matière d'aide aux victimes, ce réseau regroupe des professionnels membres d'administrations en charge de l'aide aux victimes dans les 28 pays de l'Union européenne. Le point de contact français du réseau est désormais placé au sein de la DIAV.

Le 24 avril 2018, la déléguée interministérielle a participé à la réunion des experts et points de contact du Réseau européen des droits des victimes (ENVR) à Budapest. Elle est intervenue en ouverture de cet événement avec le ministre de la Justice hongrois László Trócsányi et Joëlle Milquet, conseillère spéciale du président de la Commission européenne sur l'indemnisation des victimes d'infractions. La déléguée interministérielle a souligné le rôle essentiel que devait jouer l'ENVR pour améliorer la coopération et la coordination au niveau européen afin d'assurer une prise en charge efficace des victimes dans tous les États membres.

Elle a ensuite participé avec le point de contact français, membre de la DIAV, aux groupes de travail qui ont porté sur le rôle des services d'aide aux victimes dans les dispositifs d'urgence, sur l'évaluation individuelle des victimes et les mesures de protection, ainsi que sur l'identification et l'aide aux victimes de la traite des êtres humains. Cette participation permet à la DIAV de valoriser les dispositifs français, de s'enrichir des bonnes pratiques étrangères, et d'avoir des interlocuteurs bien identifiés et disponibles dans tous les pays européens afin de faciliter l'échange d'informations et la coopération.

L'organisation par la DIAV des Assises européennes des associations d'aide aux victimes et de victimes à la mairie de Paris le 5 novembre 2018 doit aussi permettre de faciliter la coopération internationale à un autre niveau. La prise en charge des victimes repose en effet bien souvent en Europe sur les associations. Ce colloque dont le thème choisi est celui de « la résilience », a vocation à favoriser leurs échanges, leur connaissance mutuelle et la diffusion de leurs bonnes pratiques et projets pour améliorer ainsi concrètement leur coopération dans la prise en charge des victimes. Interviendront notamment des experts comme Boris Cyrulnik, des représentants associatifs européens et des victimes. L'ensemble des États membres de l'Union européenne et la diversité des victimes et des associations devraient être représentés. Le Premier ministre et la garde des Sceaux devraient intervenir lors de ces assises, comme le commissaire européen de la sécurité, chargé de la lutte contre le terrorisme et le crime, Julian King.

En 2019, la DIAV conduira de nouveaux chantiers en concertation étroite avec les associations d'aide aux victimes et de victimes. Elle mènera une réflexion très pratique avec l'ensemble des directions concernées au sein du ministère de la Justice ainsi qu'avec des magistrats en juridiction, pour proposer des mesures à mettre en place pour faire face aux procès de masse. S'inscrire de manière proactive dans la perspective des grands procès à venir qui traiteront de contentieux de masse, notamment dans le cadre des sinistres sériels, représente un défi incontournable qui dépasse les seules problématiques organisationnelles. Il serait utile de lier la réflexion avec les deux chantiers ouverts par la garde des Sceaux sur la procédure pénale et civile pour accorder une place aux victimes qu'elles attendent devant les juridictions de jugement.

Afin de donner toute la place à l'aide aux victimes et notamment de renforcer son caractère interministériel, la DIAV contribuera à la rédaction d'une circulaire générale sur ce sujet, laquelle est appelée de leurs vœux par de nombreux magistrats.



