



1, rue du Pré St-Gervais
93691 Pantin cedex
Tél. : 01 41 83 42 00
E-mail : contact@inavem.org

La contribution de l'INAVEM, fédération nationale regroupant 150 associations d'aide aux victimes sur l'ensemble des départements métropolitains et outre-mer, s'appuie sur un article à paraître dans le magazine AJ Pénal, édition Dalloz le 20 décembre 2007. L'INAVEM ainsi qu'une association du réseau (ADAVEM – 12) ont été sollicités et l'INAVEM a corrigé l'article.

Réforme de la carte judiciaire : n'oublions pas les victimes

Par Valérie Grusenmeyer

Alors que les réunions de concertation menées ces derniers mois au plan national et au sein des cours d'appel débouchent sur des projets de schéma de réorganisation avec en ligne de mire la suppression de certaines juridictions (TI, TGI, CPH...) et la concentration de juridictions dans les villes de grande et moyenne importance¹, il faut peut-être regretter que l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM)² et les associations d'aide aux victimes (AAV) n'aient pas été associés aux concertations³.

Cette absence est d'autant plus dommageable que c'est oublier l'importance de l'activité des 150 associations d'aide aux victimes et de médiation fédérées par l'INAVEM, qui emploient près de 1400 salariés et bénévoles. Les AAV sont des acteurs à part entière de l'activité judiciaire⁴. Leur intervention n'a cessé de progresser ces dernières années (avec une hausse de 12 000 personnes de plus chaque année depuis 2002⁵), à mesure que l'activité pénale des juridictions croît et que les politiques pénales publiques placent les AAV au cœur de la prise en charge des victimes (en 2006, elles ont aidées 300 000 victimes). A l'évidence, la refonte de la carte judiciaire aura des incidences sur la prise en charge des victimes, sur les modalités concrètes d'intervention des AAV, leurs moyens et méthodes de travail, et leurs relations tant avec l'institution judiciaire, les professionnels et acteurs de la justice qu'avec les victimes elles-mêmes.

I – Les enjeux de la refonte de la carte judiciaire pour les victimes et les AAV

Pour mesurer l'impact de la réforme de la carte judiciaire pour les victimes et les AAV, il est essentiel de tenir compte des spécificités de l'état de victime, des lieux et modalités d'intervention des AAV, de la cohérence de la politique de prise en charge des victimes.

1° - Les spécificités de l'état de victime et de l'intervention des AAV

Le service public de la justice, particulièrement au niveau des infractions pénales, n'est pas un service public comme les autres. Les victimes ne sont pas des usagers habituels de la justice mais des justiciables « occasionnels », dont le traitement nécessite un suivi particulier - personnalisé et adapté - en amont,

¹ cf site internet du ministère de la justice, rubrique carte judiciaire, schémas de réorganisation des cours d'appel : www.justice.gouv/fr

² L'INAVEM fédère les associations d'aide aux victimes sur l'ensemble du territoire national et intervient en tant qu'expert associatif, interface entre les victimes et les institutions judiciaires.

³ En revanche, l'INAVEM participe à un groupe de travail au sein de la chancellerie sur la cartographie associative qui rendra un rapport prochainement.

⁴ les AAV interviennent en matière pénale essentiellement et civile, par des prestations gratuites : elles accueillent toute personne qui s'estime victime en lui proposant une écoute personnalisée, et notamment un suivi psychologique, elles informent les victimes sur leurs droits et les moyens de les faire valoir, elles les accompagnent dans leurs démarches et les orientent vers les services habilités, elles sont également habilitées à mettre en œuvre des mandats (médiation pénale, missions d'administrateur ad hoc).

⁵ Cf site internet du ministère de la justice/ statistiques/ données locales, les associations d'aide aux victimes en 2005

pendant et en aval du procès pénal. Ce suivi sera plus ou moins long dans le temps selon le dommage et le traumatisme qu'elles subissent, les délais de traitement des affaires et de la procédure pénale.

L'essentiel pour les victimes est de bénéficier d'une prise en charge qui ne se limite pas seulement à l'audience pénale.

Pour leur part, les AAV ont bien compris l'enjeu du traitement des victimes et la localisation des lieux où leur présence est utile, au plus près géographiquement des victimes, pour que celles-ci puissent rencontrer des professionnels du droit des victimes et du droit pénal par un accueil, une écoute, un soutien et une information. Les lieux d'accueil et de prise en charge des victimes ne se cantonnent pas aux lieux où la justice pénale est rendue. Les AAV interviennent à la fois au sein des juridictions pénales, notamment dans les TGI lors des audiences correctionnelles ou de comparution immédiate, mais aussi à la périphérie du système judiciaire dans des lieux délocalisés. Cela peut être dans leurs locaux, dans des lieux de présence judiciaire comme les MJD, dans les hôpitaux au sein par exemple des urgences médico-judiciaires, dans les commissariats ou brigades de gendarmerie pour les relais d'information et d'accompagnement des victimes, mais aussi en se déplaçant chez les victimes. Aujourd'hui, on compte plus 650 lieux d'accueil où les AAV du réseau de l'INAVEM sont présentes régulièrement.

2°- Proximité géographique, accessibilité au procès pénal et accessibilité au droit

Pour l'INAVEM et les AAV, il ne faut pas confondre proximité géographique, accessibilité au procès et accessibilité au droit.

L'accessibilité au procès pénal et à la juridiction compétente ne constitue qu'une phase, certes importante mais non exclusive, de la prise en charge des victimes.

De manière générale, le cœur de l'activité des AAV est centré sur le domaine de compétences d'un tribunal de grande instance. On peut donc penser que la suppression de TGI entraînera la disparition sur ses sites des permanences d'aide aux victimes avec en toile de fond l'allongement des distances séparant les victimes des lieux où elles pourront effectivement être prises en charge. Si cela est avéré dans certaines zones géographiques, dans d'autres où sont bien implantés des lieux d'accueil délocalisés, la suppression de TGI pourrait être sans conséquence, à condition que ces lieux puissent être maintenus.

Concrètement, l'absence de permanences régulières des AAV n'a parfois rien à voir avec la suppression de juridictions, mais tient à des manques de moyens financiers permettant le maintien ou la création sur ces sites de lieux d'accueil où peuvent intervenir les personnes qualifiées en matière d'aide aux victimes⁶.

Il est donc essentiel pour les victimes de maintenir les lieux d'accessibilité à leurs droits qui existent sur l'ensemble du territoire national.

La réorganisation de la carte judiciaire ne doit pas mettre en péril l'existence de ces lieux d'accueil de proximité géographique et temporelle, mais au contraire les pérenniser là où ils existent et d'en financer d'autres dans les zones géographiques où émergent les besoins, et notamment là où sont projetées des suppressions de juridictions pénales.

3° La cohérence de la prise en charge des victimes avec les politiques pénales

Pour l'INAVEM, il importe de conserver et améliorer la cohérence de prise en charge des victimes.

La refonte de la carte judiciaire visant, notamment à la concentration des pôles de l'instruction à compter du 1^{er} mars 2008 aura un impact sur la politique d'aide aux victimes. La création des MJD et des points d'accès au droit où peuvent intervenir de manière régulière les AAV dépend de la volonté politique de l'institution judiciaire et des collectivités territoriales et des financements qui y seront affectés. Par conséquent, les choix de suppression et de concentration de juridiction doivent s'accompagner d'une réflexion sur l'accessibilité des lieux de prise en charge des victimes.

L'INAVEM continuera de travailler avec son réseau à la coordination des actions des différentes associations qui accompagnent les victimes sur des territoires qui vont se confondre. Le secteur associatif auquel les gardes des Sceaux successifs ont confié la mission d'aide et d'accompagnement des victimes, se doit de continuer à être inventif et souple pour garantir, avec l'institution judiciaire et les élus, un service de qualité aux victimes.

⁶ Dans l'Aveyron, l'ADAVEM a dû supprimer il y a deux ans un poste de juriste affecté au TGI de Millau pour assurer des permanences faute de moyens financiers suffisants, avant même que ne soit programmé la suppression de cette juridiction, alors que le ressort de ce TGI représente ¼ des victimes prises en charge dans le département.

II- les écueils à éviter

La refonte de la carte judiciaire et les mesures qui l'accompagneront (suppression de juridictions, concentration de juridiction dans les métropoles de grande et moyenne importance, réorganisation des structures, des effectifs et méthodes de travail...), ne doivent pas aboutir à des disparités géographiques au détriment des victimes.

1° - Le risque de désertification dans certaines zones géographiques

Chaque victime, quel que soit le lieu où elle vit, la nature de l'infraction, le dommage et le traumatisme qu'elle subit, doit pouvoir avoir accès à la justice pénale et aux services rendus par les AAV. Parallèlement, les AAV doivent pouvoir assurer leurs missions de manière égale sur l'ensemble du territoire national, dans les meilleurs délais, sans que les distances géographiques ne soient une entrave à leur intervention, notamment du fait des frais de déplacement.

Or, la suppression de juridictions pénales où interviennent aujourd'hui les AAV et la concentration de juridictions dans les grandes métropoles risquent d'augmenter, dans certains territoires, les distances géographiques séparant le lieu où vit la victime du lieu où elle sera prise en charge et où ses droits seront reconnus. Ce phénomène risque également d'aggraver des disparités qui existent déjà⁷, particulièrement dans les zones géographiques, localisées principalement en milieu rural, où il n'existe ni MJD, ni point d'accès au droit. Aux difficultés de distance géographique des lieux de justice, s'ajoutent des phénomènes démographiques, sociaux et structurels qui peuvent contribuer à exclure certaines victimes de l'accès à leurs droits, comme les personnes âgées et les populations précarisées⁸.

Il n'est pas admissible pour les AAV de refuser leur aide aux victimes qui ne sont pas en mesure de se déplacer, parce qu'elles n'en n'ont pas les moyens ou que les infrastructures ne leur permettent pas, sous prétexte qu'il n'est pas « rentable » de faire des km pour une seule victime, sachant en outre que la prise en charge des victimes ne se limite pas à un premier contact mais se mesure dans le temps.

2° - l'absence de la victime à l'audience pénale

L'un des écueils envisageables dans la suppression de TGI est l'absence de la victime à l'audience pénale. Pourquoi y remédier ? L'expérience de l'INAVEM et des AAV montre que les victimes redoutent la plupart du temps l'audience et craint la rencontre avec l'auteur de l'infraction . Or l'audience est l'un des moments cruciaux dans le parcours de la victime : c'est une phase essentielle où elle va pouvoir être reconnue judiciairement et socialement en tant que victime, qu'elle va se sentir considérée dans les conséquences subies par cette victimation et non dépossédée de sa souffrance et de son préjudice. Si l'on ajoute à la peur naturelle de la victime la distance géographique, le fait qu'il faut prendre une journée de congé entière et non une demi journée, l'ajournement des audiences⁹, l'INAVEM et les AAV redoutent une défection accrue des victimes dans les prétoires. Cette situation n'est pas admissible. Plusieurs pistes de réflexions doivent être envisagées afin de pallier ce risque.

3° - Un risque de déshumanisation du traitement de la victime

L'une des réponses de l'institution judiciaire pour pallier les distances géographiques, les difficultés de déplacement dans les lieux de justice et le risque d'absence des victimes dans les prétoires, vise à développer le recours aux nouvelles technologies : l'accès aux démarches via internet et la visioconférence. Ces solutions ne sont pas pleinement satisfaisantes.

- *S'agissant des démarches en ligne : celles-ci restent inaccessibles non seulement aux victimes qui sont en état de souffrance telle qu'elles ne sont pas en état d'effectuer elles-mêmes les démarches pour faire reconnaître leurs droits, mais aussi à celles qui n'ont pas le niveau culturel pour*

⁷ la carte judiciaire actuelle (cf. site internet du ministère de la justice) montre que si les AAV sont présentes dans toutes les cours d'appel, leur activité est concentrée à certaines cours d'appel, voire à certains TGI. C'est principalement dans ces ressorts de juridictions qu'ont été créés des MJD, lieux d'accueil délocalisés des victimes, localisées dans les métropoles ou en périphérie

⁸ C'est le cas de certains départements, comme celui de l'Aveyron, où les AAV sont confrontés à des problèmes de distances géographiques qui se comptent en centaines de km, aggravées par des infrastructures routières mal adaptées, des réseaux de transports en commun quasi inexistantes et une population vieillissante et précarisée

⁹ certaines affaires audiencées sont renvoyées à plus tard, par exemple pour recueillir des pièces afin de mieux évaluer le préjudice de la victime.

maîtriser le jargon juridique, la complexité du processus pénal et les outils de communication électroniques ; à cela, s'ajoute le fait que certaines zones ne sont pas couvertes par internet.

- *S'agissant de la visio-conférence dont l'objectif est de permettre aux victimes d'assister à distance au procès pénal : d'une part, elle a pour effet de désincarner et déshumaniser la justice par une distanciation virtuelle de la victime au procès qui la concerne et, d'autre part, il est difficile de concevoir sa généralisation à tout procès pénal dans lequel intervient une victime pour des raisons économiques ; elle ne peut donc se limiter qu'à des cas très spécifiques.*

Pour les AAV, la prise en charge des victimes passent nécessairement par le contact humain. La justice doit conserver un visage humain pour permettre aux victimes d'appréhender leurs souffrances, reconnaître leur état de victime et les rétablir dans leurs droits.

III – Les solutions envisagées

Pour accompagner la réforme et permettre aux AAV d'agir de manière efficace au plus près des victimes, plusieurs solutions émergent des réflexions menées au niveau national et sur le terrain :

- *maintenir, développer les lieux d'accueil de proximité géographique et temporelle où interviennent les AAV, et notamment les MJD : il conviendra notamment d'en créer dans les zones géographiques éloignées des lieux de justice ;*
- *travailler en réseau la prise en charge des victimes : les AAV devront réfléchir à des accompagnements en commun, notamment dans le cadre de la réforme des pôles de l'instruction ;*
- *faciliter l'accès des AAV aux procédures pénales : la numérisation des procédures et de leur état d'avancement devrait contribuer à faciliter le travail des associations pour peu qu'elles puissent y avoir effectivement accès ;*
- *programmer très en amont les calendriers d'audiences, anticiper l'information qui est faite aux victimes dans les avis aux victimes, faire en sorte qu'une véritable explication soit donnée aux victimes sur l'intérêt juridique, psychologique et social d'être présentes aux audiences.*

L'INAVEM propose ainsi de généraliser certaines bonnes pratiques mises en place entre des parquets et des AAV comme la transmission par mail des audiences pour des comparutions immédiates : les coordonnées des victimes sont données à l'association avant l'audience et l'AAV prend attache avec les victimes pour leur expliquer ce qu'est cette audience, à quoi elle sert, la constitution de partie civile...

Autre exemple encore plus significatif : dans les avis à victime, certains parquets, en plus d'indiquer les coordonnées de l'AAV la plus proche, opèrent parallèlement une réquisition de l'AAV locale sur la base de l'article 41 alinéa 7 du CPP, ce qui permet là encore de prendre contact avec la victime, en amont du procès, et lui faire une offre des services que l'AAV met gracieusement à sa disposition, et éventuellement de l'accompagner dans son parcours ;

- *programmer les rendez-vous avec les victimes qui se trouvent dans des zones isolées pour éviter des déplacements inutiles et peu fructueux ;*
- *mandater plus les AAV pour les contentieux relationnels (intrafamilial, voisinage...) en développant par exemple la médiation pénale ;*
- *rationaliser les relations avec les services de police et de gendarmerie ;*
- *renforcer la coordination des politiques pénales d'aide aux victimes au niveau local ;*
- *mieux valoriser le dispositif gouvernemental¹⁰ : numéro national d'aide aux victimes 08VICTIMES¹¹ dont la gestion et l'animation ont été confiées, par le ministère de la Justice, à l'INAVEM depuis octobre 2001. En effet, ce numéro offre aux victimes une disponibilité d'écoute, de soutien et d'information, ainsi qu'une orientation vers les AAV et services localement compétents.*

¹⁰ Décision du Conseil de Sécurité Intérieure du 19 avril 1999

¹¹ à chaque lettre correspond un chiffre, soit le 08 842 846 37, ouvert 7j/7 de 9h à 21h. Cette nouvelle numérotation a été créée en avril 2005 par Nicole Guedj, alors Secrétaire d'Etat aux droits des victimes.

La refonte de la carte judiciaire doit tenir compte de l'ensemble des données locales (géographiques, démographiques, sociales, structurelles et culturelles) pour adapter la prise en charge des victimes aux modifications qu'elle prévoit et des incidences économiques de la distance géographique, notamment en revalorisant les frais de déplacement et le manque à gagner du fait que la victime vient au procès qui la concerne.

Lorsqu'un tribunal disparaîtra, ou qu'il se verra confier plus de compétences, des moyens supplémentaires devront être octroyés à l'association locale pour qu'elle puisse continuer à proposer son offre de service aux victimes de manière gratuite et égale sur tout le territoire.

La présence d'un professionnel de l'aide aux victimes et la qualité des services rendus ont un coût qui doit être assumé par l'État dans le cadre de la réforme et par les collectivités territoriales.

Nous restons à votre disposition pour toute interrogation de la délégation.