

## **Circulaire relative à la politique pénale d'aide aux victimes d'infractions pénales.**

**13 juillet 1998**

**N° NOR : JUS A 98 00177 C**

### **Pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes**

Ministère de la Justice  
Direction des Affaires Criminelles et des grâces  
Sous-Direction des Affaires pénales générales et des Grâces,  
Bureau de la Protection des victimes et de la Prévention  
Direction de l'Administration pénitentiaire  
Sous-Direction de l'exécution des décisions judiciaires  
Bureau de la réglementation et de la Méthodologie

### **LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE**

à

#### **POUR ATTRIBUTION**

Madame et Messieurs les Premiers Présidents des Cours d'Appel  
et  
Madame et Messieurs les Procureurs Généraux  
près lesdites Cours  
Messieurs les directeurs régionaux  
de l'Administration pénitentiaire

#### **POUR INFORMATION**

Messieurs les Préfets de Départements  
Mesdames et Messieurs les présidents d'associations  
Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux  
de la Protection judiciaire de la Jeunesse

Les initiatives prises en faveur des victimes d'infractions pénales depuis le début des années quatre-vingt se sont traduites par un développement des actions des services de l'Etat, des professionnels, des associations, des collectivités locales, mais aussi des citoyens et des victimes elles-mêmes.

Ces efforts qui révèlent en eux-mêmes un élan de solidarité sans précédent sont restés souvent segmentés et localisés et ils n'ont pas suffi à enrayer certains processus de marginalisation subis par les victimes d'infractions pénales qui souffrent d'un double handicap : traumatisées par un fait délictueux, elles sont trop souvent tenues en lisière de l'action judiciaire.

Les considérables progrès réalisés en ce qui concerne l'indemnisation des victimes d'infractions pénales n'ont pas été suffisamment accompagnés de mesures d'aide et d'assistance. Il s'agit donc dorénavant d'assurer une prise en charge réelle et durable. Dans cette perspective, il importe de donner un nouvel élan à la mobilisation des acteurs locaux, notamment les élus, ceux du monde associatif voire d'autres intervenants tels ceux du secteur des assurances.

L'amélioration de la prise en compte des victimes d'infractions par l'institution judiciaire est devenue, au cours des deux décennies passées, l'un des éléments essentiels de toutes les politiques pénales menées tant au plan national que régional et local par les procureurs généraux et les procureurs de la République.

L'amélioration des réponses apportées aux attentes des victimes s'inscrit dans une démarche visant à donner à la victime toute sa place dans le cadre du procès pénal qui, centré sur le débat entre la société et le délinquant, paraissait l'exclure.

L'effort est entrepris, il faut le généraliser et le pérenniser.

Je vous demande d'engager une action résolue qui permette de mieux prendre en compte les intérêts des victimes à tous les stades de la procédure (I) mais également de développer une politique globale d'aide aux victimes, bien au-delà des aspects purement judiciaires de leur prise en charge (II).

## **I - L'action en faveur des victimes doit être renforcée à toutes les phases de la procédure pénale.**

Les modalités de prise en charge de l'indemnisation des victimes ont été considérablement améliorées grâce à la création d'un fonds de garantie et aux procédures simples et rapides qui ont été mises en place et régulièrement perfectionnées tant pour les victimes d'actes de terrorisme que pour celles d'infractions de droit commun.

La réforme de l'aide juridictionnelle, et l'accroissement des droits et des possibilités d'action des parties civiles dans le déroulement de la procédure d'instruction, tel qu'il résulte notamment des lois des 4 janvier et 20 août 1993, participent du même mouvement.

Si cet ensemble de réformes, législatives et réglementaires, et de moyens budgétaires, place notre pays au premier rang des pays européens qui ont fait de l'aide aux victimes d'infractions pénales une priorité, il n'est néanmoins pas suffisant en soi et ne saurait produire son plein effet que s'il est complété par une attention permanente de l'ensemble des magistrats, des fonctionnaires des greffes et des personnels des directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Je sais d'ailleurs l'importance qu'ils ont d'ores et déjà donné à leur engagement et je souhaite que cet effort soit accentué.

Je considère que l'accueil, l'écoute et l'information des victimes, mais également la prise en compte de leur préjudice, tant moral que matériel est l'un des devoirs éminents du ministère public tant au stade de la poursuite, de l'instruction et du jugement des affaires pénales qu'à celui de l'exécution des décisions de justice, qui doit s'inscrire dans l'évolution des missions et des fonctions que connaissent les parquets au cours de ces dernières années.

### **I.1 - L'action en faveur des victimes au stade de la plainte et des poursuites**

Quelle que soit la décision qui est prise sur l'action publique (classement, médiation ou poursuite, et, dans cette hypothèse, ouverture d'information judiciaire ou saisine rapide de la juridiction), je souhaite que le parquet assure, directement ou indirectement une information des victimes.

Les modalités de cette information sont précisées dans les annexes de la présente circulaire et seront déclinées par les parquets en fonction des réalités locales mais sur la base des principes d'action suivants :

\* Conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, toute décision de classement doit être notifiée et motivée suivant les cas, c'est à dire en fonction de la gravité de l'infraction ou du préjudice subi par la victime, par écrit ou par l'intermédiaire des services enquêteurs. Selon des modalités à déterminer localement, les services d'aide aux victimes peuvent également être informés de ces classements sans suite et mobilisés pour répondre au cas par cas à une demande d'aide de la victime.

\* En cas de recours à la procédure de médiation ou de réparation, une information claire et précise devra être dispensée à la victime afin qu'elle puisse donner son accord en toute connaissance de cause.

\* Lorsqu'il y a poursuite, toute victime doit pouvoir obtenir le plus rapidement possible des informations tant sur le déroulement de l'enquête développée à partir de sa plainte que sur les règles générales de procédure et les possibilités d'indemnisation qui lui sont ouvertes.

\* En cas de saisine rapide de la juridiction, et notamment de comparution immédiate, les parquets et les services de police doivent porter une attention toute particulière à ce que la victime soit, sans délai, informée des suites données à sa plainte, de la date de l'audience et de la manière dont elle peut utilement faire valoir ses droits.

### **I.2 - L'action en faveur des victimes au stade de l'audience**

Je souhaite que les juridictions portent une attention particulière à l'intérêt des victimes lorsqu'elles déterminent la nature de la sanction applicable à l'auteur. Certaines réponses pénales permettent mieux que d'autres de prendre en compte les intérêts des victimes. Je demande donc aux magistrats du ministère public de requérir, à chaque fois que la gravité de l'infraction et les antécédents de son auteur le permettent, des mesures d'ajournement avec mise à l'épreuve, de sursis avec mise à l'épreuve, de travail d'intérêt général.

Dans le même esprit, lorsqu'il apparaît opportun d'ouvrir une information judiciaire ou d'utiliser la procédure de comparution immédiate avec jugement différé, la demande de placement sous contrôle judiciaire avec cautionnement peut constituer une réponse adaptée aux attentes de la victime.

L'institution judiciaire doit accentuer son effort à l'égard de certaines catégories de victimes. Il s'agit tout d'abord des victimes, directes et de leurs ayant-droit, d'infractions portant atteinte à l'intégrité physique ; il y a lieu, à cet égard, de porter une attention toute particulière aux victimes d'agressions sexuelles, notamment, mais pas exclusivement, lorsqu'elles sont mineures. Il s'agit ensuite des victimes de violences familiales dont la situation doit faire l'objet d'un traitement spécifique.

Il s'agit, enfin, des victimes de catastrophes et d'accidents collectifs, et notamment de la circulation, dont le nombre et les conditions particulières de la survenance de leur préjudice justifient la mise en place de dispositifs adaptés.

### **I.3 - L'action en faveur des victimes au stade de l'exécution des peines**

L'intérêt des victimes doit également constituer une préoccupation constante de l'institution judiciaire dans la phase d'exécution des peines. Il s'agit d'améliorer l'indemnisation concrète des victimes mais aussi d'amener les condamnés à mieux assumer les conséquences de leurs actes. A ce titre, les obligations résultant des droits des victimes doivent être intégrées dans les mécanismes d'individualisation de la peine.

Les services pénitentiaires doivent poursuivre leurs actions pour faire de la prise en compte des intérêts des victimes l'un des enjeux majeurs du projet d'exécution des peines. Les efforts faits par le condamné pour le remboursement des victimes doivent être retenus par les autorités judiciaires comme l'un des principaux critères d'octroi des mesures d'aménagement de peines. Afin que ces dispositions produisent leur plein effet, je souhaite que les magistrats (parquets et juges de l'application des peines) et les services de l'administration pénitentiaire travaillent en liaison étroite. Je compte donc mobiliser en faveur des victimes tous les acteurs qui interviennent aux différents stades de la procédure pénale. Les services de la Chancellerie y seront également associés.

Pour soutenir le nouvel élan donné à la politique d'aide aux victimes, outre l'engagement des services de l'Etat, il est important de donner toute sa place à la société civile.

## **II - Mise en place d'une politique dynamique d'aide aux victimes**

Une politique dynamique d'aide aux victimes doit s'appuyer sur les relais forts qui existent tant au sein de l'institution judiciaire que dans les associations.

### **II.1 - Les relais de l'institution judiciaire**

La déconcentration des crédits alloués par la Chancellerie aux associations d'aide aux victimes, à laquelle le gouvernement a procédé le 1 janvier 1998, et la désignation dans chaque ressort de cour d'appel, d'un magistrat délégué à la politique associative contribueront grandement au développement d'actions cohérentes en faveur des victimes.

J'attends beaucoup de l'action que ces magistrats vont mener sous l'autorité des chefs de cour et en liaison avec les services administratifs régionaux.

Désigné par les chefs de cour, le magistrat délégué à la politique associative a pour mission d'impulser, coordonner, soutenir et évaluer l'ensemble des actions mises en oeuvre par les juridictions dans le cadre de l'aide aux victimes, de la prévention de la délinquance et de la récidive ainsi que de la médiation pénale et civile, conformément aux orientations que j'ai définies.

Il doit s'attacher tout particulièrement à favoriser le développement et l'intégration de ces secteurs dans les politiques judiciaires locales. Concernant l'aide aux victimes, l'effort doit porter, en priorité, sur une intervention dès la survenance des infractions et le développement des mesures alternatives aux poursuites (médiation, classements sous condition, réparation pour les mineurs).

Ce magistrat devra veiller à ce que ces actions soient non seulement mieux intégrées dans les pratiques judiciaires locales, spécifiquement au regard de la généralisation du traitement en temps réel des procédures pénales, mais également articulées de façon cohérente avec les dispositifs judiciaires chargés de la mise en oeuvre des politiques de prévention.

Par ailleurs, il devra être attentif à leur efficacité et à la complémentarité des interventions menées par le service public avec celles mises en oeuvre par les associations.

## **II.2 - Les relais de la société civile**

### **II.2.1 - Le réseau associatif d'aide aux victimes**

Pour mener à bien ses missions, l'institution judiciaire bénéficie du concours d'un réseau de services d'aide aux victimes, fédéré par l'**Institut National d'Aide aux Victimes et de Médiation** (I.N.A.V.E.M.).

Au nombre de 150, ces structures (associations ou bureaux municipaux), couvrent maintenant la quasi totalité du territoire national. Par une politique partenariale dynamique, elles mettent en oeuvre une action efficace avec les intervenants, institutionnels ou privés, qui sont en contact avec des victimes d'infractions pénales : services de police et de gendarmerie, professionnels de la santé, avocats, élus locaux, compagnies d'assurance... Mon objectif principal est, en effet, que toute personne victime d'une infraction pénale, quels que soient son domicile et ses conditions de vie, puisse être reçue dans un service de qualité, accessible et gratuit, immédiatement après les faits si elle le désire, et qu'elle y trouve un accompagnement adapté, notamment si elle a subi un traumatisme important. Le 3 décembre 1997, j'ai signé une convention avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et l'INAVEM dont l'objectif est le renforcement des services d'aide aux victimes par la création, sur cinq ans, de 250 emplois dans le cadre du **programme emplois-jeunes**.

Cet objectif ne pourra être atteint que si les différents acteurs judiciaires resserrent, à tous les stades de la procédure, leurs liens avec les services d'aide aux victimes.

### **II.2.2 - Les associations de victimes**

Depuis plusieurs années, le législateur s'est attaché à préciser les modalités selon lesquelles certaines associations, strictement définies, sont autorisées à porter la parole des victimes. Certaines d'entre elles sont devenues de réels interlocuteurs de l'institution judiciaire. C'est ainsi que l'article 2-15 du code de procédure pénale, qui prévoit les conditions selon lesquelles les associations de victimes d'accidents collectifs, peuvent exercer les droits de la partie civile, a permis la reconnaissance de la spécificité de leur préjudice.

Je vous demande de faire toute la place qu'elles méritent à ces associations.

Le moment est venu de fixer les axes d'une politique publique d'aide aux victimes marqués par un engagement résolu vers de véritables actions de "réconciliation sociale". Une telle solidarité nécessite, à l'évidence, un effort conjoint de tous les partenaires agissant au niveau local ou national.

Pour ma part, je soutiendrai votre action en développant une réflexion interministérielle tant en faveur des victimes qu'à l'appui des actions menées sur le terrain dans leur intérêt. J'en attends d'utiles recommandations.

L'aide aux victimes est un enjeu majeur qui suppose la mobilisation non seulement de tous les acteurs de l'institution judiciaire mais aussi de ses partenaires. Je demande à tous les magistrats de tout mettre en oeuvre pour y parvenir, conformément aux directives contenues dans cette circulaire et dans ses annexes.

Vous voudrez bien me rendre compte de toute difficulté que vous rencontreriez dans la mise en oeuvre de ces orientations comme de toute initiative ou pratique innovante propres à améliorer la qualité des réponses que nous devons apporter aux victimes d'infractions.

Le Garde des Sceaux,  
Ministre de la Justice  
Élisabeth GUIGOU

## **Annexe Circulaire**

### **LISTE DES 26 DÉPARTEMENTS PRIORITAIRES**

**06 ALPES-MARITIMES**  
**13 BOUCHES DU RHÔNE**  
**26 DROME**  
**28 EURE ET LOIR**  
**31 HAUTE-GARONNE**  
**33 GIRONDE**  
**34 HÉRAULT**  
**38 ISÈRE**  
**42 LOIRE**  
**44 LOIRE ATLANTIQUE**  
**59 NORD**  
**60 OISE**  
**62 PAS DE CALAIS**  
**67 BAS-RHIN**  
**68 HAUT-RHIN**  
**69 RHÔNE**  
**76 SEINE MARITIME**  
**77 SEINE ET MARNE**  
**78 YVELINES**  
**83 VAR**  
**84 VAUCLUSE**  
**91 ESSONNE**  
**92 HAUTS DE SEINE**  
**93 SEINE SAINT-DENIS**  
**94 VAL DE MARNE**  
**95 VAL D'OISE**