

# L'évolution de la prise en charge des victimes d'événements collectifs par les associations d'aide aux victimes depuis le début des années 1980

**Isabelle SADOWSKI**

**Directrice Juridique et de la Coordination de l'Aide aux Victimes au sein de France Victimes**

La politique publique d'aide aux victimes est née au début des années 1980, issue de la rencontre entre une volonté politique forte portée par Robert Badinter, alors Garde des Sceaux, et une ambition associative des structures d'aide aux victimes existantes. Ces associations se fédéreront rapidement à l'Inavem (devenu France Victimes depuis 2017<sup>1</sup>), créé en 1986, et dont le premier Président, à l'origine de sa fondation, fut Claude Lienhard.

Ce réseau s'est en effet vu confier par le ministère de la Justice en particulier et les autorités publiques en général la mission d'accompagner et d'aider au quotidien les victimes d'infractions. 132 associations professionnelles composent aujourd'hui ce réseau associatif d'aide aux victimes, sur l'ensemble du territoire métropolitain et d'Outre-mer et accueillent annuellement près de 320 000 victimes d'infractions. Les associations France Victimes sont des associations professionnelles généralistes d'aide aux victimes, elles proposent aide et soutien à toute personne s'estimant victime d'une infraction, via un soutien global et personnalisé, gratuit et confidentiel, au plus près et tant que nécessaire pour la victime.

Les premiers événements collectifs suite auxquels le réseau d'aide aux victimes a été mobilisé de façon inédite remontent à 1992, suite à l'accident aérien du Mont Sainte-Odile et l'effondrement de la tribune à Furiani. Sous l'impulsion plus particulière de Claude Lienhard et d'Anne d'Hauteville, alors Présidente de l'Inavem, et pour la première fois, les associations d'aide aux victimes sont intervenues dans des dispositifs *ad hoc* de prise en charge et d'indemnisation des victimes. En effet, le ministère de la Justice a mandaté l'Inavem pour une mission tendant, au travers d'un rapprochement entre les différentes parties concernées - organisées en cellule de concertation<sup>2</sup> -, à favoriser l'indemnisation des victimes via une procédure de règlement amiable des préjudices subis, là où aurait pu intervenir une procédure contentieuse, longue, coûteuse et ajoutant au traumatisme des victimes<sup>3</sup>.

On voit dès lors émerger les principes fondateurs des interventions du réseau associatif Inavem en matière d'événements collectifs : adaptabilité face à la nature des événements, innovation dans les dispositifs de prise en charge, favorisation des liens entre les différents interlocuteurs, et surtout facilitation des démarches pour les victimes et leurs proches. Presque trente ans après, quel état des lieux est-il possible de dresser sur ce sujet et sur l'intervention du réseau France Victimes ?

---

<sup>1</sup> Changement d'appellation du réseau généraliste d'aide aux victimes, pour une meilleure lisibilité, tant à l'égard des victimes que des partenaires - [www.france-victimes.fr](http://www.france-victimes.fr)

<sup>2</sup> Ces instances seront ultérieurement appelées comités de suivi - cf. *infra*.

<sup>3</sup> V. notamment « 10 ans d'actions en faveur des victimes d'accidents et de catastrophes collectives », Synthèse des expériences de l'Inavem et du réseau national d'aide aux victimes, mai 2002.

## **I) L'aide aux victimes d'événements collectifs : un concept élargi**

On note une double évolution depuis le début des années 1980 s'agissant de l'aide aux victimes d'événements collectifs : celle d'une extension de son champ d'application (A), couplée à un rôle renforcé des acteurs associatifs de l'aide aux victimes (B).

### **A) EVOLUTION QUANT AU CHAMP D'APPLICATION DES SITUATIONS COLLECTIVES**

Originellement, l'aide aux victimes d'événements collectifs a concerné, s'agissant de la mobilisation du secteur associatif, les faits impliquant un grand nombre de victimes, et en lien avec une infraction pénale, cœur de métier des associations d'aide aux victimes (attentat, homicides involontaires, blessures involontaires...).

De nombreux travaux du ministère de la Justice, associant l'ensemble des professionnels impliqués en cas d'événements collectifs, dont l'Inavem, ont abouti à une amélioration de l'accompagnement de ces victimes. On pensera en particulier aux travaux du Conseil National de l'Aide aux Victimes (CNAV) en 2003, dont le groupe de travail mis en place sur le sujet et présidé par Claude Lienhard a abouti à un rapport sur la prise en charge des victimes d'accidents collectifs<sup>4</sup>, puis à un guide méthodologique<sup>5</sup>, composé de schémas-types d'intervention et de fiches pratiques, à destination des acteurs de terrain.

L'accident collectif y est défini comme « un événement soudain provoquant directement ou indirectement des dommages humains ou matériels à l'égard de nombreuses victimes. Pouvant avoir pour origine ou pour facteur contributif une intervention ou une abstention humaine susceptible de recevoir une qualification pénale, cet événement nécessite, par son ampleur ou son impact, la mise en œuvre de moyens importants et de mesures spécifiques pour la prise en charge des victimes, ainsi qu'une coordination des interventions et des accompagnements déployés »<sup>6</sup>. Le réseau associatif France Victimes compte ainsi aujourd'hui plus d'une soixantaine d'événements d'ampleur collective survenus en France ou à l'étranger et impliquant des victimes françaises, pour laquelle son réseau a été amené à intervenir : accidents terrestres, aériens, maritimes, ferroviaires, explosions, incendies, actes de terrorisme, accidents médicaux, etc., tous susceptibles de recevoir une qualification pénale.

Au-delà de telles interventions, l'année 2017 a constitué une année phare en terme de contour de l'aide aux victimes d'événements collectifs : en effet, un décret du 24 mai relatif aux attributions du ministre de la Justice, précise que dans le cadre de la coordination de son travail gouvernemental dans le domaine de l'aide aux victimes, il doit veiller à l'adaptation des dispositions permettant d'assurer le respect des droits des personnes victimes, notamment, d'infractions pénales et en particulier d'actes de terrorisme, d'accidents collectifs, de sinistres sanitaires, industriels, alimentaires ou de santé publique, d'accidents écologiques, industriels, de catastrophes naturelles ou encore de discriminations et d'atteintes aux droits fondamentaux<sup>7</sup>.

Les victimes de catastrophes naturelles font désormais expressément partie du domaine d'intervention du ministère de la Justice, ce qui, corrélativement, a un impact sur les

---

<sup>4</sup> Rapport CNAV « La prise en charge des victimes d'accidents collectifs », présidé par Monsieur Claude Lienhard, ministère de la Justice, 2003.

<sup>5</sup> Guide méthodologique « La prise en charge des victimes d'accidents collectifs », ministère de la Justice, décembre 2004.

<sup>6</sup> Définition actualisée du Guide méthodologique (cf. *supra*), novembre 2017.

<sup>7</sup> Décret n° 2017-1072 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la Justice, Article 1<sup>er</sup>.

associations d'aide aux victimes qui se voient elles aussi attribuer une compétence pour l'accompagnement de ces victimes.

Est ainsi consacrée la prise en charge des victimes de catastrophes naturelles dans l'escarcelle de l'aide aux victimes, parmi les missions dévolues aux associations d'aide aux victimes ; pour la première fois on sort donc du domaine de l'infraction pénale *stricto sensu* pour situer l'aide aux victimes.

Ce décret a trouvé à s'appliquer somme toute assez rapidement après sa promulgation, la survenance de l'ouragan Irma en septembre 2017 ayant entraîné une large mobilisation du réseau France Victimes, tant sur place à Saint-Martin qu'en métropole suite aux retours de nombreux sinistrés. En cas de catastrophe naturelle, il est vrai que l'aide diffère quelque peu des missions quotidiennes des associations d'aide aux victimes : la dimension sociale est prégnante, avec des problématiques d'accès aux droits, de relogement, très importantes, mais qui finalement et comme toujours positionnent le professionnel de l'association comme un « facilitateur » à l'égard des victimes, pour les mettre en relation avec les services concernés selon la nature de l'aide sollicitée.

On peut sans doute indiquer qu'au final, cette action associative à la faveur des victimes de catastrophes naturelles s'inscrit dans le prolongement de l'aide aux victimes dite « classique », et marque avant tout une adaptation indispensable de l'aide aux victimes face à l'amplification de tels phénomènes dans le monde.

Il est important de souligner que les associations d'aide aux victimes étaient déjà intervenues pour des catastrophes naturelles avant 2017, sur mandat du ministère de la Justice ou du ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, suite par exemple à des inondations, tempêtes, tsunamis, séismes, ayant impliqué de nombreuses victimes françaises ; cette action s'effectuait avant tout à cette époque au titre de la solidarité nationale, alors qu'elle est désormais pleinement consacrée comme s'inscrivant dans le domaine de l'aide aux victimes.

## **B) EVOLUTION QUANT AUX MISSIONS DES PROFESSIONNELS DE L'AIDE AUX VICTIMES**

Également pour les événements collectifs, le socle de base des interventions des associations d'aide aux victimes se retrouve, à savoir une écoute, une aide globale et pluridisciplinaire, sous forme de l'incontournable triptyque information juridique, soutien psychologique, accompagnement social, sur le long terme, selon les souhaits de la victime. Il y aura toutefois en plus une nécessaire adaptation, ce qui est là une véritable force du réseau associatif France Victimes, qui fait du « sur-mesure » pour les victimes, c'est-à-dire avec une prise en compte de leurs attentes et besoins individuels, ce même lorsque nous nous trouvons dans une dimension collective.

Ces dernières années, en matière d'attentats, une initiative a encore été prise afin de renforcer la lisibilité de l'action associative France Victimes et la qualité du suivi individualisé opéré par ses associations : la Fédération France Victimes et le SADJAV au ministère de la Justice ont en effet conjointement développé un réseau de référents associatifs départementaux « victimes d'actes de terrorisme », interlocuteurs dédiés et identifiés au niveau de leurs partenaires locaux, bénéficiant de formations régulières concernant les spécificités des droits et de la prise en charge de ces victimes. La réactivité dans le temps de

la gestion de crise puis l'accompagnement dans la durée impliquent de disposer de personnels qualifiés, informés des dispositifs étatiques mobilisables et aptes à s'y intégrer aux côtés des autres intervenants compétents. Une extension progressive de leurs compétences à l'ensemble des victimes d'accidents collectifs et de catastrophes naturelles se profile d'ici la fin de l'année 2019, devant la sollicitation croissante des associations France Victimes à venir en aide à ces victimes, y compris dans le temps de l'urgence.

On peut par ailleurs souligner une évolution au niveau des modalités d'intervention des professionnels des associations d'aide aux victimes à l'égard des victimes en général, concernant aussi celles de catastrophes collectives : aujourd'hui et depuis les années 2000 environ, nous sommes passés d'une logique de gestion de la demande d'aide formulée par une victime à une véritable proactivité, consistant pour les associations d'aide aux victimes à « aller vers », à tendre la main les premières aux victimes, pour leur proposer cette aide et ce soutien. La loi Guigou du 15 juin 2000<sup>8</sup> a consacré législativement le rôle des associations d'aide aux victimes conventionnées par le ministère de la Justice<sup>9</sup> : le Procureur de la République peut en effet recourir à une association d'aide aux victimes afin qu'il soit porté aide à la victime. La charge de l'effort du premier contact pèse ainsi sur le professionnel, et non sur la victime.

Ce rôle proactif des associations d'aide aux victimes est particulièrement marqué lors de la survenance d'événements collectifs, cette réquisition judiciaire est même systématique<sup>10</sup> ; plus encore depuis les attentats de 2015, cette dynamique associative a encore évolué, toujours pour s'adapter au mieux à la réponse apportée aux besoins des victimes, via une proactivité programmée, dans la durée, consistant, pour ses professionnels, de façon empathique, bienveillante, professionnelle, et non-intrusive, à se manifester à échéances régulières auprès des victimes, pour prendre de leurs nouvelles, faire un point avec les victimes sur leurs situations personnelles et voir si de nouvelles difficultés seraient éventuellement survenues depuis le dernier contact.

Cette approche participe largement au sentiment de non abandon des victimes sur le long terme.

En parallèle de cette définition de l'aide aux victimes pour les événements traumatiques collectifs, qui a connu un développement tant dans son contenu que dans sa pratique, au-delà du rôle des associations d'aide aux victimes, la politique publique d'aide aux victimes dans son ensemble s'est elle aussi considérablement renforcée.

## **II) La structuration contemporaine étatique de l'aide aux victimes**

L'aide aux victimes est incontestablement une grande cause nationale ; en témoigne le renforcement constant de sa structuration, particulièrement accru depuis les attentats de 2015, tant au travers des organisations étatiques de pilotage dédiées (A), que d'une véritable déclinaison au local de cette politique publique (B), mais aussi par la mise en place d'acteurs spécialisés (C).

---

<sup>8</sup> Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

<sup>9</sup> Article 41, in fine, du Code de procédure pénale.

<sup>10</sup> À titre d'illustration, le rapport du CNAV sur la prise en charge des victimes d'accidents collectifs préconise une saisine systématique par le parquet compétent, dès le premier jour de la catastrophe, de l'association locale d'aide aux victimes.

## A) UNE ORGANISATION ÉTATIQUE REPENSÉE

Dès le début de l'année 2016, des organisations de pilotage dédiées incarnant de façon emblématique l'aide aux victimes ont été installées : Secrétariat d'État à l'Aide aux Victimes pour commencer, puis un éphémère Secrétariat Général à l'Aide aux Victimes et, depuis août 2017<sup>11</sup>, une Délégation Interministérielle à l'Aide aux Victimes (DIAV). Ces avancées successives consacrent une conception interministérielle de l'aide aux victimes<sup>12</sup> ; actuellement la DIAV, sous l'autorité du ministère de la Justice, est chargée de coordonner l'action des différents ministères en matière de suivi, d'accompagnement et d'indemnisation de toutes victimes d'infractions, dont celles de terrorisme, accidents collectifs, catastrophes naturelles... Le collectif a incontestablement impulsé ce nouveau paysage de l'aide aux victimes, en particulier consécutivement aux attentats commis depuis 2015, mais cette organisation et cette institution sont dédiées à toute victime quelle que soit l'infraction subie.

De plus, les dispositifs étatiques de prise en charge des victimes d'événements collectifs ont eux aussi évolué, présentant certaines spécificités, notamment s'agissant de la place accordée aux associations d'aide aux victimes dans cette mission, celles-ci étant consacrées comme des acteurs à part entière de ces processus.

Là non plus cette action n'est pas nouvelle et remonte à plusieurs années, puisqu'en effet dès les attentats survenus à Paris en 1995 et 1996, les associations d'aide aux victimes sont largement intervenues, en lien avec les autorités et autres partenaires, ce qui les a progressivement conduites ensuite à mieux s'organiser pour répondre aux victimisations de masse.

Désormais, les associations d'aide aux victimes sont repérées et intégrées dans tous les dispositifs de gestion de crises, consécutifs à des actes de terrorisme ou événements collectifs, au travers en particulier des plans Orsec-NOVI (NOMBREUSES VICTIMES).

Sur le sujet du terrorisme, depuis plus de quatre ans et la vague effroyable d'attentats qui a touché la France, à commencer par Paris, le système prévu par une instruction interministérielle de 2008<sup>13</sup> qui posait les bases, a été rénové à plusieurs reprises, toujours dans le sens d'une prise en compte croissante de la spécificité des besoins et de la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme, tirant enseignements des précédentes expériences, et a donné lieu à plusieurs refontes de cette instruction interministérielle, dont la dernière version date du 11 mars 2019<sup>14</sup>.

Ce texte, socle d'une action interministérielle renforcée et coordonnée en direction des victimes d'actes de terrorisme, obéit à trois impératifs : Efficacité, Cohérence et Humanité.

Selon ses dispositions, en phase d'urgence, une Cellule Interministérielle d'Aide aux Victimes

---

<sup>11</sup> Décret n° 2017-1240 du 7 août 2017 relatif au délégué interministériel à l'aide aux victimes.

<sup>12</sup> Caroline Lacroix, La prise en charge des victimes de terrorisme « 2.0. » in « Légalité, légitimité, licéité : regards contemporains - Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-François Seuvic », PUN-Edulor, 2018, p. 537.

<sup>13</sup> Instruction interministérielle relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme, Premier ministre, N° 860/SGDN/PSE/PPS du 6 octobre 2008.

<sup>14</sup> Instruction interministérielle relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme, Premier ministre, 11 mars 2019.

peut être ouverte, sur décision du Premier ministre<sup>15</sup> : elle va, pour l'essentiel, et ce dès la survenance de l'événement, coordonner l'action des services de l'État dans la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme et assurer la mise en place d'une plateforme téléphonique dédiée pour une première réponse aux victimes et à leurs familles. Elle a cette particularité d'allier dans les acteurs de l'urgence des équipes pluridisciplinaires : les quatre ministères concernés (Justice, Santé, Intérieur, Affaires étrangères), Parquet de Paris, Cellule d'Urgence Médico-Psychologique, Fonds de Garantie des Victimes d'Actes de Terrorisme et d'Autres Infractions - FGTI, acteur incontournable de l'indemnisation des victimes, mais aussi des associations, conventionnées par le ministère de la Justice : France Victimes et associations de victimes.

Parallèlement à cette Cellule Interministérielle d'Aide aux Victimes, dans un premier temps et à proximité du lieu de l'attentat, un Centre d'Accueil des Familles - CAF - peut s'ouvrir, lieu « physique » unique d'information, de recensement des victimes et de leurs familles.

On retrouve les associations d'aide aux victimes dans toutes les composantes des dispositifs de soutien aux victimes déployés tant au niveau national que local, aux côtés des services de l'État.

Ce « mélange » d'intervenants d'horizons différents dès les premières mobilisations est intéressant car il allie des professionnels avec des compétences complémentaires : gestion de crise, question de justice et aide aux victimes, pour l'essentiel.

Cette intégration immédiate dans les dispositifs d'urgence des associations d'aide aux victimes est essentielle, donnant l'opportunité à leurs professionnels de s'identifier immédiatement auprès des autres acteurs, d'être repérés par les victimes, facilitant ensuite leur suivi sur le long terme, de leur donner d'emblée des informations générales sur le soutien dont elles pourront bénéficier, ce qui est de nature à les rassurer. Surtout, cela leur permet de mieux préparer l'Après, dans la mesure où les associations d'aide aux victimes fédérées autour de France Victimes auront un véritable rôle clé pour le suivi des victimes, les textes leur reconnaissant en effet cette mission, si besoin au travers de l'ouverture d'un lieu dédié d'accueil et de prise en charge des victimes : un Espace d'Information et d'Accompagnement - EIA -, dont elles assureront l'animation.

L'association y accomplira deux grandes missions : d'une part la prise en charge pluridisciplinaire de toute personne exprimant un besoin en lien avec l'attentat ; d'autre part l'organisation de permanences, avec l'ensemble des partenaires appelés à prendre en charge les victimes (notamment FGTI, Caisse Primaire d'Assurance Maladie, Office National des Anciens Combattants et des Victimes de Guerre, avocats, associations de victimes, Pôle Emploi, Caisse d'Allocations Familiales ...), l'idée étant véritablement d'avoir un seul point d'accueil pour les victimes, où elles pourront trouver toute l'aide dont elles ont besoin.

Ce concept d'EIA n'est pas complètement nouveau en soi, puisque dès 2008, l'instruction interministérielle alors en vigueur avait prévu la possibilité de mise en place de « guichet unique », ce qui avait été le cas par exemple suite à l'attentat survenu au Caire le 22 février 2009 qui avait touché de jeunes adolescents issus de Levallois-Perret ou encore suite à

---

<sup>15</sup> Si aucune CIAV n'est activée, la coordination d'aide aux victimes est assurée par le ministère de la Justice, en lien avec les associations d'aide aux victimes France Victimes.

l'attentat de Charlie Hebdo en janvier 2015.

Ancêtre de l'EIA, le guichet unique a permis de le faire évoluer efficacement : l'EIA est une structure plus pérenne, avec un co-pilotage confié aux autorités préfectorales et judiciaires, et son organisation opérationnelle, anticipée, est véritablement renforcée.

Les associations d'aide aux victimes participent ainsi pleinement<sup>16</sup> à cette architecture de l'aide aux victimes prévue en matière de terrorisme, combinant parfaitement savoir-être et savoir-faire.

Ces schémas trouvent par ailleurs de plus en plus à s'appliquer aussi à la suite d'accidents collectifs : les terminologies de CAF ou d'EIA ne sont pas systématiquement reprises, mais la philosophie des dispositifs reste la même, à savoir offrir aux victimes, dans l'urgence comme dans la durée, un système de « guichet unique » où elles trouveront en un même lieu une synergie de toutes les compétences et de tous les acteurs susceptibles de leur apporter aide et soutien.

Face à la pluralité de professionnels auxquels elles peuvent avoir affaire dans ces situations d'événements collectifs, il est en effet essentiel que les démarches leur soient au maximum facilitées. C'est un facteur de bienveillance évident qui va pouvoir éviter la sur-victimisation des victimes.

Dans ce cadre, l'expertise quotidienne des associations d'aide aux victimes à l'égard des victimes leur permet une appréhension plus rapide de leurs besoins, et d'anticiper au mieux, en partenariat avec les autres acteurs locaux comme nationaux, les difficultés auxquelles elles peuvent se trouver confrontées.

## **B) LA DECLINAISON LOCALE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'AIDE AUX VICTIMES**

Plus encore, en seconde étape, et au-delà de ces dispositifs de prise en charge des victimes, est apparu le besoin fondamental de décliner la politique publique d'aide aux victimes au niveau local : en effet, nul ne peut nier que le terrorisme peut frapper à n'importe quel endroit, tout comme un accident collectif ou encore un phénomène climatique peut survenir en tout lieu ; il faut donc garantir un dispositif d'aide aux victimes équitable sur tout le territoire.

Là aussi on relèvera plusieurs temps, et comme souvent, les initiatives ont débuté à la faveur des victimes d'attentats, en 2016, avec la création de Comités Locaux de Suivi des Victimes - CLSV : il s'agissait d'instances de suivi et d'accompagnement des victimes de terrorisme à un niveau départemental, structurant le réseau des acteurs compétents pour la mise en œuvre des droits accordés aux victimes et la prise en compte de leurs situations.

Ces CLSV sont devenus CLAV - Comités Locaux d'Aide aux Victimes - depuis un décret du 25 avril 2017, avec une compétence élargie, au-delà des attentats, et autres événements collectifs, à tout type d'infraction en général ; en 2018, une trilogie de textes sur les CLAV ont

---

<sup>16</sup> Pour une illustration concrète du rôle des associations en cas d'attentats : « Le dispositif d'aide aux victimes suite aux attentats survenus à Paris en 2015 », Carole Damiani, Anne Decung, Claude Lienhard, Gaz. Pal., 7 février 2017, p. 55.

été adoptés (décret - arrêté - circulaire)<sup>17</sup>, modifiant, précisant, leurs missions, composition, ce qui leur donnent une véritable opérationnalité sur le terrain et incitent vivement à leur déploiement généralisé, pour favoriser la diffusion d'une culture commune de la prise en charge et de l'aide aux victimes sur un département, entre acteurs publics et privés locaux<sup>18</sup>.

Les associations d'aide aux victimes locales France Victimes font partie des CLAV, tant dans leur composition plénière, que pour des comités de suivi dits techniques qui seraient créés suite à un événement dramatique impactant lourdement le département concerné.

Il est en effet à souligner que la coordination des différents intervenants dans le suivi et l'accompagnement des victimes concernant un accident collectif particulier est assuré dans le cadre du CLAV réuni dans une formation spécifique, « en vue de veiller à une prise en charge adaptée en termes d'information, de soutien juridique et psychologique des victimes, ainsi qu'à leur indemnisation »<sup>19</sup>.

La mise en place de telles instances remonte à de nombreuses années, connues alors plutôt sous le nom de cellule de concertation, comités de pilotage, ou comités de suivi<sup>20</sup>, mais leur objectif était similaire : coordonner les acteurs intervenant dans la prise en charge des victimes d'un événement collectif particulier, avec un focus sur leur indemnisation. On félicitera toutefois le fait que si l'installation de ces comités n'était finalement pas systématique auparavant<sup>21</sup>, elle le devient au travers des CLAV qui aborderont automatiquement l'événement collectif en question, dès lors qu'il a une résonance dans le département. La catastrophe, situation potentiellement génératrice de dommages collectifs, nécessite en effet la mise en œuvre de mesures et mécanismes spécifiques, notamment dans l'intérêt des victimes<sup>22</sup>. Très régulièrement dans ces situations, l'assureur concerné peut accepter d'indemniser les victimes « pour le compte de qui il appartiendra », c'est-à-dire de façon totalement déconnectée par rapport aux questions de responsabilité pénale, et une convention d'indemnisation (ou « accord-cadre d'indemnisation ») peut être signée ; cette convention aura un caractère transactionnel amiable, optionnel et provisionnel pour les victimes, elle pose un cadre pour elles, garanti pour toutes, en vue de favoriser leur indemnisation intégrale, individualisée, et plus rapide, sans attendre l'issue d'un procès pénal<sup>23</sup>.

Au fur et à mesure, ces situations exceptionnelles ont généré, depuis qu'elles sont traitées de façon idoine, des indemnisations exceptionnelles, spécifiques au collectif, traduisant justement le caractère collectif de l'événement et le prenant pleinement en compte.

---

<sup>17</sup> Décret n° 2018-329 du 3 mai 2018 relatif aux Comités Locaux d'Aide aux Victimes / Arrêté du 7 mai 2018 relatif aux modalités de fonctionnement de l'Espace d'Information et d'Accompagnement (EIA) / Circulaire relative à l'application du décret n° 2016-1056 du 3 août 2016 modifié portant création des comités locaux d'aide aux victimes et des espaces d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme.

<sup>18</sup> V. notamment La consolidation juridique de l'organisation territoriale de l'aide aux victimes, Isabelle Sadowski, JAC-CERDACC, juin 2018.

<sup>19</sup> Guide méthodologique sur la prise en charge des victimes d'accidents collectifs 2018, *supra*, page 39.

<sup>20</sup> Quelques exemples d'accidents collectifs suite auxquels des comités de suivi ont été installés : explosion AZF en 2001, effondrement de la passerelle du Queen Mary en 2003, accident ferroviaire de Zoufftgen en 2006, accident de car de Puisseguin en 2015, incendie du Cuba Libre à Rouen en 2016....

<sup>21</sup> V. notamment « La judiciarisation des grandes catastrophes - Approche comparée du recours à la justice pour la gestion des grandes catastrophes (de type accidents aériens ou ferroviaires) », ss la dir. de Caroline Lacroix et Marie-France Steinlé-Feuerbach, Rapport adressé à la Mission de Recherche « Droit et justice », janvier 2014 ; Dalloz, coll. Thème & commentaire, mai 2015.

<sup>22</sup> V. La réparation des dommages en cas de catastrophes, Caroline Lacroix, *LGDJ*, 2008, tome 490.

<sup>23</sup> Des principes directeurs à cet accord-cadre ont été annexés au Guide méthodologique sur la prise en charge des victimes d'accidents collectifs 2018, p.80.

Cette nécessaire adaptation se retrouve aussi au niveau des professionnels intervenant en cas d'événement collectif.

### **C) DES ACTEURS SPECIALISES**

Des acteurs clés émergent aussi pour participer activement, coordonner, améliorer la prise en charge des victimes d'événements collectifs et être une interface entre les différents protagonistes intervenant dans leur soutien ou indemnisation. Ainsi pendant un certain temps, des Ambassadeurs, rattachés au ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, ont été nommés suite à plusieurs accidents aériens à l'étranger impliquant des victimes françaises ; cette fonction a même été pérennisée à une époque, mais n'a pas été renouvelée.

Par ailleurs, suite à des accidents collectifs terrestres, la désignation d'un coordonnateur ad hoc devient aussi de plus en plus automatique ; ce sujet faisait aussi partie de la feuille de route de la DIAV, qui a constitué un vivier de coordonnateurs<sup>24</sup>, afin de faciliter leur sollicitation en cas d'accidents collectifs au sens large et d'anticiper leur intervention en les formant.

Ces coordonnateurs sont perçus par les victimes comme un gage de prise en considération essentielle par les pouvoirs publics de leurs situations. Interlocuteurs pour les victimes au niveau national, ils agissent en parfaite complémentarité avec les associations d'aide aux victimes, qui œuvrent pour leur part au niveau local.

Ce sont enfin des juridictions spécialisées qui ont émergé pour les accidents collectifs, avec deux Pôles Accidents collectifs en France - à Paris et Marseille -, mais également très récemment avec le parquet national antiterroriste<sup>25</sup>, ou encore la création d'un Juge de l'Indemnisation des Victimes d'Actes de Terrorisme (JIVAT)<sup>26</sup> : de telles initiatives actent de la nécessaire spécialisation judiciaire dans le traitement d'affaires collectives complexes, tant dans le domaine des investigations que celui de l'indemnisation.

Parallèlement, les acteurs de l'aide aux victimes gagnent eux aussi toujours en compétences : en matière d'attentat, on pensera, par exemple, à la spécialisation et aux formations dédiées des avocats<sup>27</sup>, à la nomination de référents « aide aux victimes » à Pôle Emploi, au sein des Caisses Primaires d'Assurance Maladie, dans les Directions Régionales des Finances Publiques....

Ces évolutions participent à un renforcement de l'accompagnement personnalisé des victimes alors même que l'événement revêt un caractère collectif.

---

<sup>24</sup> Activé pour la première fois suite à la catastrophe aérienne Ethiopian Airlines du 10 mars 2019, avec la nomination par le Premier ministre de deux coordonnateurs.

<sup>25</sup> Article 69, Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de Programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice.

<sup>26</sup> Article 64, Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de Programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice.

<sup>27</sup> Un groupe de contact d'avocats constitué à l'initiative du barreau de Paris, a même été créé et a réalisé plusieurs travaux concernant les victimes d'attentats.

### ***Pour conclure...***

Depuis plus de trente ans, le cadre d'intervention de l'aide aux victimes en situation d'événement collectif n'a fait que gagner en lisibilité, en opérationnalité, en spécialité et en efficience dans l'assistance à apporter aux victimes et à leurs proches.

Notons au demeurant que ce constat ne s'arrête pas à l'événement collectif en lui-même, mais s'étendra le cas échéant jusqu'au procès collectif qui, eu égard notamment au nombre important de parties civiles, nécessitera également une organisation et des mécanismes d'aide et de prise en charge à adapter, plaçant toujours la victime, sa bienveillance et sa prise en considération au centre de ces préoccupations.

On ne peut évidemment que saluer l'implication grandissante des pouvoirs publics sur ces questions, et, partant, l'engagement des acteurs de terrain, dont les associations d'aide aux victimes. La succession d'attentats survenus depuis 2015 et les enseignements tirés au travers de différents retours<sup>28</sup>, ont véritablement visé, sur la base de leurs interventions dans ces situations collectives, à asseoir le rôle des associations France Victimes en tant que porteurs de la politique publique d'aide aux victimes, en les distinguant des associations de victimes, via la délivrance d'un agrément, gage de qualité de l'accompagnement des victimes.

Des représentants politiques du réseau Inavem / France Victimes ont sans cesse appuyé et contribué aux améliorations des dispositifs dans ce domaine des événements collectifs, parmi lesquels Claude Lienhard, tant par sa participation aux instances de réflexion nationales que par son engagement sur le terrain et son travail durant toutes ces années à l'égard du réseau généraliste d'aide aux victimes. Qu'il en soit vivement remercié.

---

<sup>28</sup> V. en particulier le Rapport sur La structuration de la politique publique d'aide aux victimes - IGAS, IGF, IGA et IGJ, février 2017.

