



Exposé liminaire de Juliette MÉADEL,
secrétaire d'État auprès du Premier ministre,
chargée de l'Aide aux victimes

**prononcé lors de l'audition par la Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre
par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015**

Lundi 19 décembre 2016
Assemblée Nationale

Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie de m'accueillir parmi vous aujourd'hui et de me donner l'occasion d'échanger avec vous à propos de la politique d'aide aux victimes. Je me réjouis que dans ce rapport *relatif aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, vous ayez su accorder aux victimes une place particulière.

Le travail des parlementaires à ce sujet est de première importance. Pouvoir bénéficier de vos contributions est essentiel à la bonne marche de notre démocratie et à l'efficacité des politiques publiques. Je me réjouis également de voir que l'unité républicaine n'a pas failli sur ces sujets, et que ce travail a pu être mené en concertation avec des élus de gauche comme de droite.

Je tiens à rappeler que le Secrétariat d'État à l'aide aux victimes est à votre disposition pour répondre aux interrogations que la commission pourrait avoir après cette audition.

Sur les 40 propositions que vous avez formulées, un certain nombre d'entre elles concerne la prise en charge des victimes. Je voudrais revenir, s'il vous le voulez bien, sur celles-ci (I) avant de présenter devant vous une partie des autres actions menées par le SEAV depuis sa création (II).

I. Retour sur les préconisations de la commission d'enquête parlementaire

Dans votre rapport, vous formulez ainsi un certain nombre de propositions. Vous en appelez à :

- une exigence d'anticipation accrue qui engage davantage la société civile,
- une nécessité de clarification de meilleure circulation de l'information, notamment autour de la liste unique des victimes,

Seul le prononcé fait foi

- une prise en charge des frais d'avocats durant la phase transactionnelle devant le FGTI,
- enfin, vous en appelez à la pérennisation de ce système d'aide via la création d'un secrétariat général entièrement dédié à l'aide aux victimes.

Je veux profiter de cette audition pour rappeler devant vous les récentes avancées du Gouvernement, et plus spécifiquement du Secrétariat d'État à l'aide aux victimes, en la matière.

[Organiser une grande campagne nationale d'initiation aux gestes qui sauvent (proposition 8)]

Comme vous le préconisiez dans la proposition 8 de votre rapport, une grande campagne nationale d'initiation aux « Gestes qui sauvent » a déjà commencé.

En mai dernier, l'ancien Premier ministre, M. Manuel Valls, a décidé d'attribuer le label « Grande Cause Nationale pour l'année 2016 » au collectif d'associations « Adoptons les comportements qui sauvent ». Par l'attribution de ce label, le Gouvernement réaffirme son engagement à former les Français à la prévention des risques et actions de premiers secours. C'est avec le Ministre de l'Intérieur d'alors, Monsieur Bernard Cazeneuve, que nous avons lancé cette campagne le 14 septembre dernier.

Cette campagne nationale a été une réussite. Ce ne sont pas moins de 100 000 personnes qui ont ainsi été formées aux gestes qui sauvent cette année. Dans le cadre de cette campagne, l'organisation du « samedi qui sauve » partout en France le 12 novembre dernier a permis de former un très grand nombre de concitoyens. Le record du monde de formations sur une journée a été battu à Nice avec 1812 personnes formées ce jour-là. Plus généralement, les associations de premiers secours ont enregistré une augmentation de 15% des formations aux premiers secours. Preuve, s'il en fallait une, de la ferveur citoyenne qui bruisse encore dans notre pays.

Et parce que cette solidarité citoyenne doit inclure le plus grand nombre, parce que nous devons la cultiver dans notre jeunesse, le Ministère de l'Éducation nationale s'est également investi dans la formation des élèves aux gestes qui sauvent.

Nous en avons fait une priorité également dans la fonction publique : la circulaire sur les priorités interministérielles de formation pour 2017 mentionne la nécessité de former les agents de l'État aux premiers secours.

Le Secrétariat d'État à l'aide aux victimes a joué un rôle de premier rang dans cet effort de mobilisation interministérielle. Il a été en particulier à l'initiative de plusieurs avancées permettant le développement de l'apprentissage au plus grand nombre. Nous avons aussi incité à la formation des agents de l'État aux premiers secours via une circulaire sur les priorités interministérielles de formation pour 2017. Nous signerons également avec « France urbaine », le 25 janvier prochain, une charte incitant aux formations dans les grandes villes. Cette charte prévoira notamment :

- la valorisation des actions de formation organisées sur le territoire de ces villes ;
- la formation du personnel de mairie aux « gestes qui sauvent », en utilisant les services d'une association agréée par l'État pour les formations aux premiers secours ;

- des sessions de formations aux « gestes qui sauvent » ouvertes, sur la base du volontariat, à tout un chacun, en utilisant les services d'une association agréée pour les formations aux premiers secours ;
- l'amélioration de l'information de la population sur la formation aux « gestes qui sauvent » et les actions de prévention ;
- la promotion des applications de prévention proposées par le Gouvernement et le déploiement de ces outils sur les terminaux mobiles des personnels de mairie.

Afin d'inciter les initiatives locales, le label « Villes citoyennes » sera décerné aux villes qui mettront en œuvre ces *actions socles*. Un comité de pilotage que j'animerais avec l'association « France urbaine », attribuera le label sur la base d'une sollicitation de la Ville.

D'autres initiatives sont possibles et étudiées. Je propose de conditionner l'obtention du permis de conduire à une formation aux gestes qui sauvent, ou à défaut en faire une condition obligatoire en cas de suspension du permis. Nous pourrions également généraliser ces formations à toute la jeunesse, en prévoyant un module d'apprentissage dans le cadre du service civique.

Une « mission inter-inspections » pourrait être installée avec à sa tête une personnalité qualifiée. Elle réaliserait un bilan des types de formations, des réflexes, et des acteurs qui existent et œuvrent déjà, afin de définir ensuite un plan d'action pour que l'ensemble de la population française puisse être formé.

Clarifier les critères qui permettent aux victimes d'être inscrites sur la LUV (propositions 10)

En ce qui concerne plus directement les victimes, aussi bien les victimes directes que les victimes indirectes, vous avez proposé de clarifier dans la proposition n° 10 les critères qui leur permettent d'être inscrites sur la liste unique des victimes, la LUV. Une réflexion à ce sujet est actuellement en cours puisque la LUV, si elle est essentielle pour faciliter le travail des acteurs et l'instruction des dossiers par le FGTI, ne lie pas pour autant ce dernier. En effet, la LUV est un outil de travail mais ne doit pas être considérée comme l'alpha et l'oméga de l'ouverture des droits des victimes.

Ici, l'expérience du terrain parle d'or. L'attentat de Nice a particulièrement mis en exergue les difficultés liées à ces différentes listes. J'ai donc déposé un amendement au PLFSS 2017 que vous avez voté. Le code de la sécurité sociale qui renvoyait la CNAM à la LUV pour le remboursement des soins a ainsi été modifié. L'article 60 du PLFSS étend ainsi le dispositif de prise en charge intégrale des soins par la Caisse nationale d'assurance maladie non seulement à l'ensemble des victimes inscrites sur la LUV, mais aussi à celles qui ont bénéficié d'une provision versée par le FGTI ou d'une décision d'indemnisation par le juge civil.

L'élaboration d'une liste partagée et consolidée à destination de l'ensemble des acteurs, comme le FGTI, l'Office Nationale des Anciens Combattants et la Caisse nationale d'assurance maladie, est essentielle pour que tous aient le même niveau d'information. Dans le même esprit de coordination qui a présidé à notre politique d'aide aux victimes jusqu'à présent, la future structure interministérielle chargée de l'aide aux victimes pourrait être chargée de son élaboration.

Seul le prononcé fait foi

Etendre l'aide juridictionnelle à la phase transactionnelle devant le FGTI (propositions 11)

Dans votre rapport, vous avez également été attentifs à la nécessité d'une aide juridictionnelle renforcée pour les victimes, c'est le sens de proposition n° 11. Les frais d'avocats des victimes de terrorisme sont pris en charge durant la phase contentieuse, sans condition de ressources contrairement aux autres infractions. Pourtant, durant la phase transactionnelle, les frais d'avocat peuvent représenter jusqu'à 10% de l'indemnité versée à la victime. J'entends les réclamations des victimes et de leurs représentants associatifs qui militent, à raison, pour que toutes les victimes puissent obtenir un avocat devant le FGTI.

C'est pourquoi j'ai lancé une réflexion avec celui-ci et le Ministère de la Justice. Plusieurs pistes ont été évoquées.

- Celle d'abord d'étendre l'aide juridictionnelle à la phase transactionnelle.
- Celle de la prise en charge des frais d'avocat par le FGTI ; cependant, en l'état actuel du droit, celui-ci a pour mission la réparation intégrale du préjudice, auquel ne saurait être intégrés les frais d'avocat. Par ailleurs, la prise en charge par le Fonds de ces frais aurait des effets d'aubaine et des répercussions financières non négligeables dont il convient de tenir compte.
Mais parce que mon objectif est de donner les moyens à toutes les victimes d'être représentées et conseillées par un avocat qui pourrait les décharger de ces démarches qui peuvent être douloureuses, je n'exclus à ce stade aucune piste.

- Il y en a une troisième piste que nous avons explorée.

Dès le premier CISV du 14 mars, j'ai demandé à la Direction générale du Trésor, en lien avec l'association « 13 novembre : fraternité et vérité » et les assureurs, de faire un état des lieux de la mise en œuvre de la garantie « protection juridique », dont bénéficient certaines victimes d'actes de terrorisme par le biais de leurs contrats d'assurance. L'objectif était d'évaluer les éventuels obstacles rencontrés par les victimes dans le cadre de leurs demandes d'accompagnement juridique auprès des entreprises d'assurance, en particulier celles liées à la prise en charge des frais d'avocats. L'association a notamment sollicité ses adhérents via un questionnaire relatif à la couverture de leurs frais d'avocat.

Il ressort de cet état des lieux, que les principales difficultés rencontrées par les victimes des attentats du 13 novembre étaient les suivantes :

- des délais de réponse, de la part des assureurs, jugés longs par les victimes ;
- des démarches complexes auprès des assureurs, un manque d'information ou un manque de lisibilité quant à la couverture exacte dont peuvent bénéficier les victimes ;
- une prise en charge par les assureurs jugée trop faible ;
- une volonté de l'assureur d'imposer un avocat particulier aux victimes assurées.

En outre, il faut souligner que toutes les victimes de terrorisme ne sont pas nécessairement couvertes par absence de souscription, ou par un usage des clauses d'exclusion d'« actes de terrorisme » qui figurent souvent dans les contrats d'assurance.

Par suite, j'ai consulté les entreprises d'assurance qui ont permis de dégager plusieurs pistes. Par exemple :

Seul le prononcé fait foi

- une garantie obligatoire de protection juridique dans les contrats d'assurance multirisques habitation pour la phase transactionnelle. Mais nous devons veiller à ce que cette piste de réflexion, si elle devait être mise en œuvre, n'aboutisse pas à une augmentation des cotisations d'assurance afin de ne pas alourdir les charges de nos concitoyens.

- l'élaboration d'une charte visant à améliorer les pratiques contractuelles et à inciter les assureurs à faire des gestes commerciaux : comme ne pas appliquer l'exclusion « actes de terrorisme » de certaines garanties, prendre en charge l'assistance psychologique des proches de victimes, même si elle n'est pas couverte contractuellement, ou encore accorder un dépassement ponctuel du plafond de la garantie « protection juridique ».

- Une quatrième piste enfin : la JIVAT ou Juridiction d'indemnité des victimes d'attentats terroristes.

Le Président du Tribunal de Grande Instance de Paris, Jean-Michel HAYAT, propose de confier l'indemnisation des victimes de terrorisme au juge de la réparation du préjudice corporel (JRPC) au sein du Tribunal de Grande Instance de Paris.

Cette réforme aurait notamment le mérite de permettre la mise en place d'une expertise unique et une prise en charge des frais d'avocat par l'aide juridictionnelle, y compris devant le FGTI. Mais, il s'agit d'une réforme d'ampleur qui est encore en cours de discussion avec les ministères concernés. Elle doit être mûrement réfléchie pour éviter les lourdeurs de procédure notamment.

Pérenniser dans notre organisation administrative un secrétariat d'État chargé de l'aide aux victimes disposant d'une administration dédiée (proposition 12)

Enfin, parce que vous partagez avec moi l'exigence d'une solidarité inscrite au long cours, au-delà du calendrier électoral, parce que comme moi vous êtes attentifs aux victimes qui en ont fait elles-mêmes la demande, vous avez préconisé dans la proposition n° 12, la pérennisation du Secrétariat d'État à l'aide aux victimes.

Vous le savez, cette pérennisation est indispensable pour apporter une réponse directe, forte et durable des pouvoirs publics à la société civile. Je souhaite une pérennisation du secrétariat d'État mais surtout une pérennisation de son action administrative.

Au niveau gouvernemental, il reviendra bien entendu au prochain Gouvernement de décider du maintien ou non du Secrétariat d'État. Mais d'ores et déjà, je peux vous annoncer que sera créé un comité interministériel de l'aide aux victimes qui aura pour rôle de définir les orientations de la politique interministérielle de l'aide aux victimes. Il sera présidé par le Premier ministre et composé des différents ministres concernés, notamment : les ministres de la Justice, de l'Intérieur, des Finances, de la Santé et des Affaires étrangères et de la Défense ainsi que, le cas échéant, du membre du Gouvernement en charge de l'aide aux victimes.

Au niveau administratif, nous allons créer dans les prochaines semaines un secrétariat général à l'aide aux victimes qui constituera une structure permanente spécifiquement dédiée à la coordination des ministères et de leur action en matière d'aide aux victimes. Comme vous l'ont rapporté les associations de victimes et d'aide aux victimes, ce secrétariat

général devra disposer de moyens matériels et humains à la hauteur de la charge qui sera la sienne.

Vous le voyez, nous avons été attentifs à vos recommandations, et avons su nous en nourrir pour aller plus loin dans nos propositions.

En matière d'aide aux victimes, nous avons su anticiper mais aussi pérenniser, étendre les droits mais également ce que j'appellerais la responsabilité citoyenne en formant nos concitoyens, jusqu'aux plus jeunes d'entre eux, aux gestes qui sauvent. Vous le voyez, ces évolutions forment un même projet qui est celui d'une action inscrite dans le temps long, un temps qui s'étend aussi bien en amont du drame qu'en aval ; une action au panel large, plus généreuse en droits, mais plus exigeante aussi quant à la responsabilité de chacun : ce qu'on ne craignait pas autrefois d'appeler le civisme.

Vous le savez, le Secrétariat d'État à l'aide aux victimes est jeune – sa création remonte à neuf mois à peine –, mais il est vif. Et je voudrais profiter de cette occasion pour rappeler devant vous l'action que nous avons menée en moins d'un an.

II. Bilan du SEAV et actions en cours

Je veux d'abord rappeler ici la spécificité française en matière d'aide aux victimes. Avec la création du secrétariat d'État à l'Aide aux victimes, ces dernières ne sont et ne seront plus jamais seules. Pour elles, nous avons mis en place un service public de l'aide aux victimes d'attentats, mais aussi de catastrophes naturelles et d'accident collectifs. Je le soutiens devant vous aujourd'hui, notre exigence de fraternité n'est pas près de faiblir à leur égard.

Compte tenu de la mission de la commission d'enquête, mes propos se concentreront toutefois sur la question de la prise en charge des victimes de terrorisme.

Dans ses initiatives, le Secrétariat d'État a su s'appuyer sur un réseau d'associations de victimes et d'aide aux victimes comme celui constitué par l'INAVEM, la FENVAC et l'AFVT pour couvrir tout le territoire et garantir un accompagnement psychologique, juridique, administratif et social gratuit à toutes les victimes.

Pour les attentats terroristes commis en France, ou dont ont été victimes des ressortissants français à l'étranger, en 2015 et 2016, plus de 5 600 dossiers d'indemnisation ont été ouverts par le Fonds de Garantie, près de 4 000 victimes et proches ont reçu des provisions et/ou indemnités et plus de 66 M€ ont été versés. Et parce que nous sommes attentifs à l'urgence de la situation, les délais de réponse ne dépassent jamais 48 heures à compter du dépôt de la demande d'indemnisation.

D'autres mesures concrètes ont été prises. Les ayants droit des victimes décédées en 2015 et 2016 bénéficient à présent d'une exonération d'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation. Quant aux soins de santé des victimes, ils seront intégralement pris en charge et, bientôt, plus aucune avance de frais ne sera nécessaire. C'est une avancée considérable pour les victimes. En outre, toutes les personnes qui étaient présentes à Nice peuvent consulter gratuitement un psychologue ou un psychiatre dans les hôpitaux publics partout en France et bénéficier de 10 séances auprès d'un psychologue ou d'un psychiatre, remboursées chacune à hauteur de 50 euros. Parce que la solidarité réelle, c'est une solidarité qui n'impose pas les modalités de son aide, mais laisse à chacun la liberté de choisir le soin qu'il juge le meilleur pour lui-même. Et parce que cet accompagnement

Seul le prononcé fait foi

psychologique mérite d'être amélioré, j'ai lancé le lundi 5 décembre un cycle de trois tables-rondes autour de l'accompagnement psychologique des victimes.

Pour pérenniser le système d'indemnisation français, qui est « unique au monde » selon les mots de Françoise Rudetzki, j'ai décidé, avec Michel Sapin, de relever de 1,60 euros la contribution prélevée sur les contrats d'assurance de biens. Cette mesure a été testée auprès du public, des victimes et des assurances avant d'être prise. Preuve s'il en fallait encore une, que nous restons fidèles à notre démarche de consultation et de co-construction. Par ailleurs, une convention doit être signée en janvier 2017 entre l'État et le Fonds de garantie afin de garantir la soutenabilité financière de celui-ci pour financer l'indemnisation des victimes de terrorisme.

La mission de service public du Fonds de garantie sera précisée dans le cadre de la convention entre l'État et le Fonds. Celle-ci énoncera en particulier ses objectifs : délais de traitement des demandes d'indemnisation, accompagnement personnalisé des victimes, transparence des règles d'indemnisation et information des victimes sur leurs droits. Afin de répondre à ces objectifs, le Fonds devra se doter d'une organisation interne adaptée aux besoins de chaque victime et garantissant, outre l'intégrale réparation de leur préjudice, un haut niveau de qualité de service, en matière à la fois de réactivité et de qualité de l'accompagnement.

Le corollaire nécessaire de la solidarité dans une République indivisible, c'est évidemment l'égalité de traitement sur tout le territoire. C'est dans cet esprit républicain qui tient ensemble la fraternité et l'égalité, que le SEAV a créé, par décret du 3 août 2016, des comités locaux de suivi des victimes de terrorisme (CLSV) dans chaque département. Présidés par les préfets, ils réunissent notamment les services de l'État chargés de l'accompagnement des victimes, les autorités judiciaires et les associations. Ils sont une pièce maîtresse du service public de l'aide aux victimes en ce qu'ils permettent le repérage des difficultés et garantissent l'efficacité des dispositifs d'accompagnement des victimes. Ils sont en cours de déploiement sur tout le territoire. Le premier comité local fut installé à Nice deux semaines seulement après l'attentat du 14 juillet et la phase de crise.

Dans ce même souci de suivi de proximité, nous avons mis en place les espaces d'information et d'accompagnement (EIA) pour accueillir les victimes sur les lieux du drame. Ce sont de véritables guichets uniques en matière d'accompagnement psychologique, juridique, administratif et social. Dès sa création, le SEAV a de plus ouvert une permanence aux victimes, notamment pour les cas les plus complexes. Plus de 250 dossiers individuels ont ainsi pu être traités pour corriger des problèmes d'indemnisation, de logement, ou encore d'emploi.

Enfin, tous nos efforts cumulés seraient bien peu de choses s'ils devaient constituer *in fine* un entassement de démarches laborieuses à surmonter pour les victimes. C'est pourquoi une des priorités de mon action a toujours été d'éviter aux victimes un parcours du combattant administratif, afin de ne pas ajouter la douleur à la douleur.

Aussi avons-nous mis en place une plateforme numérique, le guichet unique d'information et de démarche en ligne (GUIDE) dédié aux victimes et à leurs familles. Ce site a été créé pour répondre au besoin d'information et de simplification des démarches. Il a été consulté plus de 50 000 fois depuis son ouverture fin juillet ; c'est un franc succès que nous

souhaitons étendre aux accidents collectifs dans les prochains mois. Une centaine de dossiers y ont été déposés cet été.

Un travail quotidien est mené avec le Fonds de garantie et les victimes afin de simplifier la procédure et de faciliter les relations avec les victimes. En particulier, le FGTI a institué une cellule dédiée pour les victimes d'actes de terrorisme dont l'effectif a doublé depuis Nice ; et chaque victime bénéficie d'un interlocuteur dédié. Une présence effective du fonds est assurée, depuis Nice, au sein du centre d'accueil des familles ouvert en cas d'attentat. Le personnel est formé aux enjeux du traumatisme des victimes d'attentats. Enfin, les formulaires et les courriers ont été révisés.

Mesdames, Messieurs, dans ce monde de menaces et de vulnérabilités accrues, où les forces de division semblent s'épanouir avec la plus grande légèreté, il est plus qu'urgent de réaffirmer la présence de l'État et de refaire société. Et je crois que la victime peut devenir, dans ce projet commun, notre commune mesure. Car sur elles, se cristallisent notre principe républicain de fraternité et notre obligation morale de solidarité, en somme notre responsabilité citoyenne.

Au-delà de la protection, de l'accompagnement et de la reconstruction des victimes, ce sont ces valeurs unificatrices que je veux faire vivre, faire vivre à travers elles et à travers l'action combinée de l'État et de la société civile. Je crois pouvoir me réjouir, aujourd'hui, de partager cet espoir avec vous qui avez su consacrer, dans votre rapport sur la lutte contre le terrorisme, une place non négligeable à un combat *pour* les victimes et leurs droits, *pour* leur reconnaissance, *pour* la solidarité à leur égard ; *pour*, en somme, la fraternité républicaine.