LA DIRECTION DES VICTIMES ET DES USAGERS : UNE ADMINISTRATION CENTRALE ENFIN DÉDIÉE AUX VICTIMES

Claude LIENHARD
Avocat spécialisé en droit du dommage corporel
Professeur émérite de l'Université de Haute-Alsace
Directeur honoraire du CERDACC (UR 3992)

Catherine SZWARC
Avocate spécialisée en droit du dommage corporel

Décret n° 2026-1036 du 9 novembre 2026 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice ; arrêté du 9 novembre 2026 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice (JO 10 nov. 2026).

Mots-clés : aide aux victimes – administration centrale – direction des victimes et des usagers – DIAV – accès au droit – aide juridictionnelle – règlement amiable – crise majeure – InfoPublic.

Depuis le 11 novembre 2026, le ministère de la justice compte une direction des victimes et des usagers (DVU). Pour la première fois, l'aide aux victimes cesse d'être une mission d'un service du secrétariat général pour devenir l'objet d'une direction d'administration centrale de plein exercice. Le texte final est toutefois plus prudent que le projet : il renonce à définir la victime et l'usager, et il interdit tout transfert des missions de prise en charge exercées par les autres directions.

I.- De Badinter à la DVU : quarante ans d'institutionnalisation

La DVU parachève le modèle judiciaire et associatif fondé en 1982, mais elle ne restaure pas le portage interministériel expérimenté en 2016-2017.

Le socle Badinter. En février 1982, Robert Badinter installe la commission d'étude et de propositions présidée par le professeur Paul Milliez. La même année, un bureau de la protection des victimes est créé à la direction des affaires criminelles et des

grâces. La politique repose sur deux piliers : les droits de la victime, à l'indemnisation comme au procès pénal, et un réseau associatif fédéré en 1986 au sein de l'INAVEM. Viennent ensuite la loi n° 83-608 du 8 juillet 1983 et la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985. Le bureau de 1982 est devenu en 2002 le SADJAV, service du secrétariat général. Avec la DVU, il accède au rang de direction.

Le moment interministériel. Au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, un secrétariat d'État chargé de l'aide aux victimes est créé auprès du Premier ministre en février 2016. Un portefeuille comparable avait déjà existé en 2004-2005. La logique est différente : couvrir toutes les victimes, d'attentats comme d'accidents collectifs, et coordonner au plus haut niveau la santé, l'intérieur, les finances et la justice. En février 2017, un secrétariat général à l'aide aux victimes et un comité interministériel placé sous l'autorité du Premier ministre doivent en assurer la pérennité.

Le retour à la Chancellerie. Le portefeuille disparaît dès mai 2017. Le décret n° 2017-1240 du 7 août 2017 institue un délégué interministériel à l'aide aux victimes (DIAV), placé auprès du garde des Sceaux. La perte de rang politique date donc de 2017, et non de 2026.

Gain administratif, pas politique. Une direction n'a ni voix en conseil des ministres ni autorité sur les autres départements ministériels. Elle se borne ici à « appuyer » la DIAV. La réforme de 2026 apporte un directeur nommé en conseil des ministres, un pilotage budgétaire identifié et un volet « crise majeure » formalisé. Elle ne rend pas à l'aide aux victimes le portage gouvernemental qui était le sien en 2016.

II.- Une gestation d'un an

La DVU a été annoncée par le garde des Sceaux en décembre 2025, à l'occasion des vingt ans du secrétariat général du ministère. L'annonce s'inscrivait dans une réorganisation d'ensemble de l'administration centrale.

Son architecture procède d'un rapport de préfiguration remis le 16 février 2026 par Olivier Caracotch, procureur de la République de Dijon, et Marie Grosset, maître des requêtes au Conseil d'État. Ce rapport envisageait une « direction des usagers et des victimes » organisée en deux sous-directions : l'une pour l'aide aux victimes, l'autre pour l'accès au droit et les usagers.

La création, prévue au 1er juin 2026 puis au 1er juillet, a été retardée de plusieurs mois. La presse spécialisée rapporte deux points de friction :

- **La définition de l'« usager ».** Les syndicats la jugeaient trop large, au risque de placer les victimes sur le même plan que les personnes détenues.
- **Le rattachement de la DVU.** Certains souhaitaient l'intégrer à la future direction générale des services judiciaires, ce qui aurait privé la politique d'aide aux victimes d'un budget et d'un pilotage autonomes.

Le comité social d'administration ministériel a rendu son avis le 26 juin 2026. Les textes ont été signés le 9 novembre, publiés le 10 et sont entrés en vigueur le 11 novembre 2026. Le même jour, Marie Grosset a été nommée directrice en conseil des ministres.

Les moyens annoncés dans les documents préparatoires s'élèvent à 80 équivalents temps plein : 54 viennent du SADJAV, 13 du secrétariat général et 13 de la direction des services judiciaires.

III.- Des attributions larges, encadrées par une clause de non-transfert

Le décret insère la DVU dans la liste des directions du ministère (art. 1er du décret de 2008) et définit sa compétence dans un nouvel article 7 bis. Selon cet article, elle « définit et met en œuvre les politiques publiques du ministère de la justice relatives à l'accès au droit et à la justice, à l'aide aux victimes et à l'amélioration de la qualité du service public de la justice à destination des usagers ».

Trois champs se dégagent :

1. **L'aide aux victimes.** La DVU élabore les textes « dans le champ du ministère de la justice », en lien avec la délégation interministérielle à l'aide aux victimes (DIAV). Elle conduit les politiques visant la protection, l'accompagnement **et la réparation** des victimes.
2. **L'accès au droit et à la justice.** Elle porte l'aide juridictionnelle et le développement des modes amiables. Elle est aussi responsable du programme budgétaire « Accès au droit et à la justice ».

Il s’agit du programme 101 « Accès au droit et à la justice », qui comprend notamment les crédits consacrés à l’aide aux victimes. Ce pilotage recouvre le recueil et l’évaluation des besoins, la préparation des documents budgétaires, la répartition

des crédits et le suivi de leur exécution. Le département de l'aide aux victimes prépare plus particulièrement le budget de l'action dont il a la charge et en assure la programmation et le suivi. Cette responsabilité ne doit pas être confondue avec la création de ressources nouvelles : l'effectivité de la réforme dépendra aussi des crédits effectivement disponibles.

3. **La qualité du service rendu à l'usager.** Elle définit des orientations sur l'accueil et le parcours en juridiction. Le médiateur chargé des relations avec les usagers lui est rattaché.

Ce volet concerne également l'accessibilité des services, la simplification des démarches et l'évaluation de la satisfaction des usagers. Pour les victimes, l'enjeu est concret : éviter que les difficultés d'orientation, les démarches répétées ou un langage insuffisamment accessible ne deviennent autant d'obstacles supplémentaires. Le rapprochement avec l'accès au droit peut ainsi soutenir une approche plus continue du parcours, sans effacer les besoins particuliers liés à la victimisation.

Deux silences du texte publié méritent d'être relevés.

- **Aucune définition des publics.** Le projet définissait la victime comme toute personne subissant un dommage lié à une infraction, **un accident ou un sinistre**. Cette définition, qui intéressait directement le droit des catastrophes, a disparu avec celle de l'usager.
- **Une clause de non-transfert.** Le dernier alinéa de l'article 7 bis exclut que la DVU reprenne les « missions spécifiques de prise en charge des usagers » de la DSJ, de l'administration pénitentiaire et de la PJJ. La DVU anime et coordonne ; elle ne se substitue pas aux directions.

IV.- Une organisation dissymétrique

L'arrêté insère un titre VI bis dans l'arrêté du 30 décembre 2019 (art. 32 bis à 32 quinquies). Le directeur est assisté d'un chef de service adjoint ; le médiateur des usagers lui est directement rattaché. La direction elle-même assure la maîtrise d'ouvrage de ses applications et le pilotage budgétaire du programme « Accès au droit et à la justice ».

Entité	Compétences principales
Sous-direction de l'accès au droit et des usagers (art. 32 quater)	Accès au droit ; aide juridictionnelle et bureaux d'aide juridictionnelle ; secrétariat du Conseil national de l'aide juridique ; amiable extrajudiciaire et secrétariat du Conseil national de la médiation ; conciliateurs et médiateurs ; comités des usagers et référentiel d'accueil ; simplification du langage ; associations socio-judiciaires, administrateurs ad hoc, médiation familiale
Département de l'aide aux victimes (art. 32 quinquies)	Textes et instructions relatifs à l'aide aux victimes ; agrément et animation des associations d'aide aux victimes ; mission dédiée aux violences intrafamiliales et sexistes ; appui à la DIAV, aux comités locaux et aux schémas départementaux ; crise majeure et cellule InfoPublic ; numéro d'appel unique ; téléphone grave danger ; justice restaurative

La dissymétrie est frappante. L'accès au droit et les usagers relèvent d'une **sous-direction**, alors que l'aide aux victimes n'est confiée qu'à un **département**. Le rapport de préfiguration proposait pourtant deux sous-directions de même rang. Le nom de la direction place les victimes en premier ; son organigramme ne leur réserve pas le premier rang.

Enfin, le SADJAV disparaît. L'article 9 de l'arrêté de 2019, qui l'instituait, est abrogé au 1er janvier 2027. D'ici là, le service est placé sous l'autorité du directeur des victimes et des usagers.

Cette séquence transitoire doit permettre la continuité du pilotage et des relations avec les partenaires. La création de la direction et la disparition juridique de l’ancienne organisation ne se confondent donc pas : la première intervient en novembre 2026, tandis que l’achèvement de la transition est fixé au 1er janvier 2027.

V.- Quelle portée pour les victimes d'accidents collectifs et de catastrophes ?

Pour les lecteurs du JAC, l'apport principal tient au volet « crise majeure » de l'article 32 quinquies. Lorsqu'une telle crise survient, le département de l'aide aux victimes veille à l'accompagnement des victimes pour le compte du ministère et, le cas échéant, y participe. Si la cellule interministérielle d'information du public et d'aide aux victimes (InfoPublic) est activée, c'est lui qui coordonne l'action du ministère de la justice.

Ce dispositif institue un interlocuteur identifié au sein de la Chancellerie, articulé avec la DIAV. Mais il ne déplace pas le centre de gravité interministériel. Le département « appuie » la DIAV, notamment pour le plan interministériel d'aide aux victimes et les actions visant à améliorer la réparation. Il ne la remplace pas.

Trois limites tempèrent l'apport du texte.

- **La réparation n'est visée que comme une finalité.** Le mot apparaît, mais aucune compétence n'est attribuée à la DVU sur le FGTI, les CIVI ou l'indemnisation du dommage corporel. Ces questions restent du ressort de la DACS, de la DACG et des acteurs interministériels.
- **La victime de l'accident ou du sinistre n'est plus nommée.** Le texte publié ne retient plus de définition. La compétence de la DVU se rattache donc d'abord à la victime d'infraction, sauf lorsque le volet « crise majeure » s'applique.
- **Le périmètre est borné au champ du ministère de la justice.** La formule revient à plusieurs reprises dans le texte. Elle exclut, par exemple, l'accompagnement sanitaire ou assurantiel des victimes de catastrophes naturelles ou technologiques.

Certains outils intéressent néanmoins directement la pratique : l'agrément et l'animation du réseau des associations d'aide aux victimes, le suivi des comités locaux et des schémas départementaux d'aide aux victimes, ainsi que le soutien à la justice restaurative.

La sécurisation des moyens d’action des associations figure également parmi les missions du département. Cette attribution mérite une attention particulière : elle donne un point d’appui au dialogue sur les besoins, mais ne vaut ni garantie automatique de financement ni annonce d’une hausse des subventions. La portée de la réforme se mesurera à la capacité de maintenir une présence territoriale

effective, des équipes disponibles et un accompagnement durable, y compris après la phase aiguë d'un accident collectif.

Pour les associations d'aide aux victimes, la réforme est d'abord celle de leur interlocuteur et du pilotage national. Elle ne modifie pas, par elle-même, leurs missions ni leurs modalités d'intervention. Le département assure la continuité des fonctions d'agrément, d'animation du réseau en lien avec les fédérations et d'appui aux juridictions. Il lui revient aussi de favoriser une répartition territoriale cohérente des dispositifs, d'évaluer les politiques conduites et de diffuser les bonnes pratiques. Le suivi du numéro national 116 006 et du téléphone grave danger inscrit cette continuité dans des dispositifs immédiatement identifiables.

VI.- Observations

La réforme a d'abord une valeur symbolique. Le ministère de la justice a longtemps été organisé autour des procédures, des juridictions et des personnes placées sous main de justice. Il se dote désormais d'une direction dont la victime est l'objet premier. L'aide aux victimes quitte ainsi le statut de politique d'appui pour celui de politique publique pilotée, adossée à un programme budgétaire identifié.

Trois réserves s'imposent cependant.

- **Une direction de coordination plus que d'action.** La clause de non-transfert et la récurrence de la formule « en lien avec les directions concernées » font de la DVU un organe d'animation. Son efficacité dépendra de sa capacité à peser sur la DSJ, la DACG et la future DGSJ.
- Un rapprochement à rendre opérant. L'aide aux victimes et l'accès au droit répondent à des logiques distinctes. Leur réunion peut néanmoins faciliter l'orientation, l'accès à un conseil et la continuité de l'accompagnement. L'organigramme donne à la seconde le rang d'une sous-direction : il faudra veiller à ce que cette dissymétrie ne marginalise pas les besoins propres aux victimes. La qualité du parcours usager ne saurait se substituer à la reconnaissance de leurs droits ni à la prise en compte des conséquences du traumatisme.
- **Un dialogue avec la DIAV à construire.** La coexistence d'une délégation interministérielle et d'une direction ministérielle impose une répartition claire

des rôles, notamment en cas d'accident collectif. Le texte reste sur ce point très général.

La DVU donne aux victimes une visibilité administrative inédite. Elle achève l'œuvre institutionnelle engagée par Robert Badinter, sans restaurer l'ambition interministérielle de 2016, pourtant la mieux adaptée aux catastrophes. L'abandon de la définition de la victime d'accident ou de sinistre confirme ce recentrage sur le modèle judiciaire. Il reste à vérifier, à l'épreuve du prochain accident collectif ou de la prochaine catastrophe, qu'elle leur apporte aussi une effectivité nouvelle. Les juristes du dommage corporel suivront avec attention ses premiers arbitrages, notamment sur la réparation.

Nous sommes de ceux qui, dans la filiation de Robert Badinter et du mouvement français de victimologie, tiennent que l'aide aux victimes et le droit des victimes doivent être portés et défendus politiquement avant tout. L'inscription dans la gouvernance administrative, pour nécessaire qu'elle soit, reste donc à bien des égards insuffisante : il faut aussi des incarnations.

La nouvelle organisation est désormais architecturée. Elle devra faire ses preuves en consolidant et en améliorant l'aide et le droit des victimes, à l'aune de la bientraitance et des risques de victimisation secondaire. Elle devra surtout garder, toujours, le souci de l'effectivité.

Textes et références

- Décret n° 2026-1036 du 9 novembre 2026 (NOR : JUST2617453D), JO 10 nov. 2026, texte n° 8
- Arrêté du 9 novembre 2026 (NOR : JUST2617468A), JO 10 nov. 2026, texte n° 9
- Décret n° 2017-1240 du 7 août 2017 relatif au délégué interministériel à l'aide aux victimes
- Rapport de la mission de préfiguration (O. Caracotch et M. Grosset), 16 févr. 2026
- Ministère de la justice, « Création de la direction des victimes et des usagers », 10 nov. 2026
- Acteurs publics, « La direction des victimes et des usagers voit le jour après plusieurs mois de blocages », 10 nov. 2026

- Acteurs publics, « La création de la direction des victimes et des usagers s'enlise », sept. 2026
- L. Cadiet, « Robert Badinter, c'est le combat pour la justice et le justiciable », Le Club des juristes
- INAVEM, « L'aide aux victimes en France », ENM, mai 2001
- Acteurs publics, « Juliette Méadel dote l'aide aux victimes d'un secrétariat général », 8 févr. 2017
- Public Sénat, « Méadel regrette la suppression du secrétariat d'État à l'Aide aux victimes », mai 2017