



N° 258

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

TOME VII

JUSTICE

ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE ET AIDE AUX VICTIMES

PAR Mme NATHALIE NIESON,
Députée.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir à la rapporteure pour avis au plus tard le 10 octobre 2012 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, la Chancellerie a transmis la totalité des réponses attendues.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE POUR 2013	7
DEUXIÈME PARTIE : QUEL FINANCEMENT PÉRENNE POUR L'AIDE AUX VICTIMES ?	12
I. LE RÔLE CENTRAL JOUÉ PAR LES ASSOCIATIONS D'AIDE AUX VICTIMES N'A CESSÉ DE SE RENFORCER DEPUIS LEUR PLEINE RECONNAISSANCE PAR LA LOI DU 15 JUIN 2000 RENFORÇANT LA PROTECTION DE LA PRÉSOMPTION D'INNOCENCE ET LES DROITS DES VICTIMES	12
A. Depuis la loi du 15 juin 2000, de nombreuses lois ont renforcé les droits des victimes	12
1. <i>La reconnaissance législative des associations d'aide aux victimes par la loi du 15 juin 2000</i>	12
2. <i>L'élargissement et le renforcement continus des droits reconnus aux victimes dans la procédure pénale</i>	13
B. Les associations jouent un rôle central dans l'accompagnement des victimes	15
1. <i>Un maillage d'associations locales au service des victimes sur tout le territoire ...</i>	15
2. <i>La plateforme téléphonique gérée par l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM)</i>	16
II. LA QUESTION DE LA PÉRENNISATION DU MODE DE FINANCEMENT DE CES ASSOCIATIONS DEMEURE UN SUJET DE PRÉOCCUPATION MAJEURE	17
A. Les difficultés actuelles des associations ou les ambiguïtés de la politique menée par l'ancienne majorité	17
1. <i>Des crédits qui se sont réduits en 2011 et 2012</i>	17
2. <i>Des conséquences parfois dramatiques pour les associations</i>	17
3. <i>Une évolution des crédits qui risquait d'entrer en contradiction avec nos futures obligations européennes</i>	19

B. Des pistes sont à l'étude pour assurer la pérennité du financement du secteur associatif.....	21
1. Une réorientation possible des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance	21
2. L'hypothèse de la création d'une contribution pour l'aide aux victimes	22
III. LA GÉNÉRALISATION ANNONCÉE DES BUREAUX D'AIDE AUX VICTIMES POSE LA QUESTION DE L'ARTICULATION ENTRE LES DIFFÉRENTES STRUCTURES DÉDIÉES À L'AIDE AUX VICTIMES.....	24
A. La généralisation progressive des bureaux d'aide aux victimes dans les juridictions.....	24
1. Une mise en place progressive depuis 2009.....	24
2. La généralisation des bureaux d'aide aux victimes	24
3. Les enseignements à tirer de l'expérience des premiers bureaux d'aide aux victimes.....	26
B. Quelle articulation avec les autres structures d'aide aux victimes ?	27
1. La nécessité de pérenniser les autres structures offrant une aide aux victimes	28
2. La nécessité d'un pilotage local renforcé.....	30
EXAMEN EN COMMISSION	32
AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION	60
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS ..	61
DÉPLACEMENTS DE LA RAPPORTEURE POUR AVIS	62

« *L'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale.* »

Article préliminaire
du code de procédure pénale

Mesdames, messieurs,

Dans un contexte d'effort budgétaire sans précédent au service du redressement de nos finances publiques et bien que les dépenses de l'État soient globalement stabilisées en valeur, **le budget de la Justice, traduisant la priorité donnée par le président de la République, voit ses crédits progresser de 4,3 % en un an.**

Au sein de la mission « *Justice* », le programme « *Accès au droit et à la justice* » regroupe les crédits destinés à permettre au citoyen de connaître ses droits afin de les faire valoir, quelle que soit sa situation sociale et où qu'il se trouve sur le territoire.

Ces politiques comprennent quatre volets, correspondant chacun à une action du programme :

— *l'aide juridictionnelle*, qui s'adresse aux personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits devant une juridiction, en matière gracieuse ou contentieuse, en demande comme en défense ;

— le développement de *l'accès au droit*, qui repose sur les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) chargés de recenser les besoins, de définir une politique locale, de faire l'inventaire des dispositifs en place et d'engager des actions nouvelles ;

— *l'aide aux victimes*, qui vise à améliorer la prise en compte par l'institution judiciaire des victimes d'infractions et à rechercher des modalités d'indemnisation plus justes et plus transparentes ;

— *la médiation familiale*, dont les crédits sont destinés au soutien des fédérations nationales et du réseau des associations et services intervenant en ce domaine.

Une des caractéristiques principales de la politique d'accès au droit et à la justice et d'aide aux victimes est sa **nature partenariale**. Pour l'accès à la justice, cette politique se traduit par la prise en charge par l'État de tout ou partie des frais du procès au titre de l'aide juridictionnelle pour les justiciables dont les ressources

sont insuffisantes, ainsi que le financement de l'aide à l'intervention de l'avocat en garde à vue. Pour l'accès au droit et l'aide aux victimes, elle se traduit par un soutien financier au secteur associatif et aux collectivités locales.

Votre rapporteure a choisi, pour son premier avis rendu au nom de la commission des Lois sur les crédits de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes, de concentrer son étude sur l'aide aux victimes et de se pencher plus particulièrement sur deux questions :

— celle du **financement des associations d'aide aux victimes**, tant s'agissant du volume global des crédits d'État que de la prévisibilité de ce financement, de son articulation avec les autres sources et de sa répartition entre les associations ;

— et celle de **l'articulation entre les différentes structures fournissant une aide aux victimes**, dans le contexte de la généralisation annoncée des bureaux d'aide aux victimes au sein des tribunaux de grande instance.

À cette fin, votre rapporteure pour avis a rencontré de nombreux acteurs de la politique de l'aide aux victimes qu'elle tient à remercier pour leur disponibilité et les éclairages pertinents qu'ils ont pu lui apporter : avocats, administrateurs d'associations d'aide aux victimes – généralistes et spécialisées –, dirigeants de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM), responsable d'une maison de la justice et du droit. Elle s'est rendue au bureau d'aide aux victimes du tribunal de grande instance de Paris, où elle a été accueillie par la présidente du tribunal et le procureur de la République, particulièrement impliqués dans les questions d'accès au droit et d'aide aux victimes, mais aussi à la maison de la justice et du droit de Romans-sur-Isère dans la Drôme, où une table ronde a pu être organisée réunissant responsables d'associations, avocats, et élus locaux.

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE POUR 2013

Pour l'année 2013, le présent projet de loi de finances propose de doter le programme « *Accès au droit et à la justice* » de 340,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit une réduction globale sur un an de 4 % qui cache une évolution très contrastée des différentes actions.

Le tableau ci-après détaille, par action, l'évolution des crédits de paiement du programme « *Accès au droit et à la Justice* » sur un an :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »

(en millions d'euros)

Actions du programme « Accès au droit et à la Justice »	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
Aide juridictionnelle	336,3	319	- 5,1 %
Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	5,96	5,35	- 10,2 %
Aide aux victimes	10,21	12,8	+ 25,4 %
Médiation familiale et espaces de rencontre	2,44	3,25	+ 33,2 %
Total	354,9	340,4	- 4%

Source : *projet annuel de performances pour 2013*

■ **L'aide juridictionnelle**, totale ou partielle, s'adresse aux personnes dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice ; elle constitue un volet primordial de la politique de l'accès au droit et à la justice, ses crédits représentant 93,7 % de l'ensemble des crédits alloués au programme.

Cette action comporte notamment l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue. La diminution importante des crédits de l'aide juridictionnelle par rapport à l'exercice précédent (- 17 millions d'euros) s'explique par la réduction de moitié des crédits alloués à cette aide (qui passe de 103 à 48 millions d'euros selon les éléments figurant dans les projets annuels de performances pour 2012 et 2013), compensant la surévaluation en 2012 de l'incidence de la réforme de la garde à vue⁽¹⁾. La dotation permettra de rétribuer 178 000 interventions pour un coût moyen de 270 euros. En revanche, **les crédits alloués aux barreaux (228 millions d'euros) et les subventions pour l'organisation matérielle des gardes à vue (3 millions d'euros) sont en forte augmentation par rapport à l'année 2012**, où ils étaient respectivement de 186 millions d'euros et 750 000 euros.

Il a été décidé, dans le cadre du présent projet de loi de finances, de maintenir cette année la « *contribution pour l'aide juridique* » régie par

(1) *Loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue.*

l'article 1635 *bis* Q du code général des impôts, mise en place par le précédent gouvernement afin de compléter les crédits budgétaires destinés au règlement aux avocats de leurs missions d'aide juridictionnelle. C'est la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 qui avait instauré cette taxe de 35 euros devant être acquittée par chaque justiciable qui, depuis le 1^{er} octobre 2011, introduit une instance en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou qui introduit une instance devant une juridiction administrative ⁽¹⁾. L'instauration de cette contribution avait fait l'objet de très vives critiques, tant de la part des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires que des avocats, en tout premier lieu pour des questions de principe. Votre rapporteure pour avis a pu mesurer lors de ses auditions et déplacements que le mécontentement des acteurs de terrain n'avait pas faibli : cette contribution remet en cause le principe de gratuité d'accès à la justice, marquant un recul pour l'accès au droit, et décourage certains justiciables ne bénéficiant pas de l'aide juridictionnelle mais n'ayant pour autant pas des revenus suffisants ; sans compter qu'à cette contribution s'ajoute, en appel, le droit supplémentaire de 150 euros dû par l'ensemble des parties à la procédure d'appel en application de la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel. Ce droit supplémentaire est affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoué près les cours d'appel.

Lors de son audition par la commission des Lois le 5 juillet 2012, la garde des Sceaux avait estimé que, si cette contribution entravait l'accès au droit, elle n'en alimentait pas moins utilement le budget de la Justice et que sa suppression devrait être compensée par un mode de financement alternatif qu'il reste à déterminer ; elle s'est engagée devant l'assemblée générale extraordinaire du Conseil national des barreaux le 5 octobre dernier à **supprimer cette contribution dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014**.

■ L'action « *développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité* », qui représente 1,6 % du volume global du programme, voit ses crédits réduits d'un peu de plus de 10 % par rapport à l'exercice précédent.

La diminution des crédits pour 2013 s'explique par le fait que le maillage du territoire est en voie d'achèvement pour les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) et est bien assuré pour les maisons de la justice et du droit (MJD), ce qui réduit le volume nécessaire des crédits de premier équipement destinés à ces structures.

Cette action repose sur les CDAD dont seront pourvus cent départements d'ici la fin de l'année, avec la mise en place du CDAD de Lozère. Ces groupements d'intérêt public sont chargés de recenser les besoins, de définir une politique locale, d'impulser des actions nouvelles, de dresser et diffuser l'inventaire des actions menées et d'évaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs auxquels l'État apporte son concours.

(1) Cette contribution n'est pas due dans les affaires pénales et lorsque la partie est bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

Leur action s'articule avec celle des maisons de la justice et du droit (MJD) et des points d'accès au droit (PAD), qui sont autant de lieux offrant l'accès au droit sur tout le territoire, y compris dans les établissements pénitentiaires. L'objectif annoncé par le Gouvernement est de renforcer ce réseau grâce à l'implantation dans des zones rurales de MJD dites de « *nouvelle génération* » et au développement des nouvelles technologies dans les MJD existantes. Elles seront équipées de bornes dénommées « *contacts visio-justice* » permettant aux usagers d'entrer en contact à distance et d'échanger des documents avec le greffier de la juridiction de rattachement.

Depuis 2010, dix MJD de nouvelle génération ont ainsi ouvert leurs portes à Châteaubriant (Morbihan), Toul (Meurthe-et-Moselle), Nogent-le-Rotrou (Eure-et-Loir), Lodève (Hérault), Briançon (Hautes-Alpes), Faulquemont (Moselle), Porto-Vecchio (Corse-du-Sud), Saint-Julien-en-Genevois (Haute-Savoie), Romilly-sur-Seine (Aube) et Saint-Jean-de-Maurienne (Savoie).

■ Les crédits de l'action « *aide aux victimes* », qui représentent 3,8 % des crédits du programme, enregistrent une forte progression par rapport à l'exercice précédent.

La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales a pour objet d'améliorer la prise en charge des victimes par l'institution judiciaire tout au long de leur parcours judiciaire, du dépôt de la plainte jusqu'à l'aboutissement de la procédure d'indemnisation. La mise en œuvre de cette politique s'appuie sur un réseau de 173 associations locales d'aide aux victimes conventionnées par le ministère de la Justice en 2012 ; un numéro d'appel national, le « *08 Victimes* » est à la disposition des victimes et leur apporte soutien psychologique et orientation dans leurs démarches.

Pour 2013, les crédits de l'action « *Aide aux victimes* » augmentent fortement : alors qu'ils étaient de 10,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2012, ils s'élèveront à 12,8 millions d'euros en 2013, soit une **augmentation de 25 %**. Cette forte augmentation des crédits permettra le financement de l'effort décidé par la garde des Sceaux en faveur des **bureaux d'aide aux victimes** (BAV), mis en place progressivement dans les juridictions depuis 2009 : au nombre de cinquante cette année, ils verront leur nombre tripler d'ici fin 2013 avec la création d'une centaine de nouveaux BAV.

Le financement du réseau des associations d'aide aux victimes se décompose de la manière suivante :

— 11,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le réseau des associations locales d'aide aux victimes qui interviennent sur le territoire national, contre 8,49 millions d'euros en 2012 ;

— 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le financement des actions nationales et associations ou fédérations

intervenant au niveau national, contre 1,625 million d'euros en 2012 ;

— 100 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le fonds de réserve pour les accidents collectifs et les procès exceptionnels, soit un montant stable par rapport à 2012.

Au total, le présent projet de loi de finances prévoit une augmentation du budget de l'aide aux victimes de près de 2,6 millions d'euros par rapport à celui de l'année précédente, pour permettre principalement la création de cent nouveaux bureaux d'aide aux victimes (à hauteur de 2 millions d'euros) mais aussi pour faire face aux difficultés rencontrées par les associations en raison des réductions cumulées de crédits en 2010 et 2011 (environ 600 000 euros).

■ L'action « *médiation familiale et espaces de rencontre* », dont les crédits représentent 1 % des crédits du programme serait dotée de 3,25 millions d'euros en 2013, contre 2,44 millions en 2012, soit **une augmentation de plus de 33 %**.

Cette action regroupe les crédits venant à l'appui des politiques visant à maintenir les liens familiaux au-delà des séparations et des divorces. La mise en œuvre de ces dispositions repose essentiellement sur un réseau composé de 257 associations locales et services de médiation familiale ou espaces de rencontre entre parents et enfants, et qui bénéficie d'un soutien financier de l'État. Ces différentes structures se voient confier par les juridictions ou, à titre conventionnel, par d'autres organismes ou par les intéressés eux-mêmes, des missions dont la finalité est d'informer les parties et de permettre un règlement apaisé des conflits familiaux (médiation familiale) et le maintien des liens entre un enfant et ses parents dans des situations où ces derniers ne peuvent les accueillir à leur domicile (espaces de rencontre).

Des crédits supplémentaires sont inscrits cette année pour conduire dans deux tribunaux de grande instance l'**expérimentation** prévue à l'article 15 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles et visant à instituer **une médiation préalable obligatoire** afin de limiter ou de faciliter les procédures contentieuses ultérieures. Cet article renvoie à un arrêté du garde des Sceaux le soin de préciser la liste des tribunaux dans lesquels sera menée l'expérimentation pour une durée de trois ans. Lors de son audition par votre commission des Lois, la ministre a indiqué que les deux tribunaux retenus pour l'expérimentation seraient les tribunaux de grande instance de Bordeaux et Arras.

Dans ces tribunaux, par dérogation aux dispositions de l'article 373-2-13 du code civil, la saisine du juge aux affaires familiales pour fixation des modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant doit être précédée, à peine d'irrecevabilité, d'une tentative de médiation familiale, sauf dans trois cas : lorsque la demande émane conjointement des deux parents afin de solliciter l'homologation d'une convention, lorsque l'absence de recours à la médiation est justifiée par un motif

légitime et lorsque la tentative de médiation préalable risque, compte tenu des délais dans lesquels elle est susceptible d'intervenir, de porter atteinte au droit des intéressés d'avoir accès au juge dans un délai raisonnable.

DEUXIÈME PARTIE : QUEL FINANCEMENT PÉRENNE POUR L'AIDE AUX VICTIMES ?

I. LE RÔLE CENTRAL JOUÉ PAR LES ASSOCIATIONS D'AIDE AUX VICTIMES N'A CESSÉ DE SE RENFORCER DEPUIS LEUR PLEINE RECONNAISSANCE PAR LA LOI DU 15 JUIN 2000 RENFORÇANT LA PROTECTION DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE ET LES DROITS DES VICTIMES

La politique d'aide aux victimes poursuit un objectif double : permettre un accès effectif de la victime à tous ses droits reconnus par la loi, tout en lui apportant un soutien personnel et psychologique tout au long de son parcours judiciaire. La victime, comme tout justiciable, peut en effet éprouver des difficultés à exercer ses droits en raison d'une méconnaissance du fonctionnement de la justice, qui en outre peut se doubler du traumatisme lié à une agression. Or, **la justice n'est pas pleinement rendue si elle ne prend pas en compte la victime, et cette prise en compte ne saurait se limiter à la question de l'indemnisation de son préjudice.**

Depuis trente ans, sous l'impulsion de Robert Badinter, notre pays a fait le choix du recours à la structure associative pour mettre en œuvre des actions en faveur des victimes d'infractions. Cette organisation a fait la démonstration de sa pertinence ; elle permet, selon les mots employés par M. Hubert Bonin, président de l'INAVEM, d'« *allier la compétence technique au supplément d'âme que nécessite la prise en charge de la victime* ».

A. DEPUIS LA LOI DU 15 JUIN 2000, DE NOMBREUSES LOIS ONT RENFORCÉ LES DROITS DES VICTIMES

Les associations d'aide aux victimes ont vu leur rôle se renforcer à partir de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. Les parquets ont ainsi progressivement mis en place des partenariats avec des associations d'aide aux victimes qui contribuent à l'accueil, l'information et l'accompagnement des victimes d'infractions pénales à tous les stades de la procédure.

1. La reconnaissance législative des associations d'aide aux victimes par la loi du 15 juin 2000

Plusieurs dispositions introduites par la loi du 15 juin 2000 consacrent l'existence des associations d'aide aux victimes au sein du code de procédure pénale. En premier lieu, les articles 53-1 et 75 de ce code font obligation aux enquêteurs d'informer les victimes qu'elles peuvent être aidées par un service ou

une association conventionnée d'aide aux victimes⁽¹⁾. L'article 41 a par ailleurs été complété afin de préciser que le procureur de la République peut recourir à une association d'aide aux victimes ayant fait l'objet d'un conventionnement de la part des chefs de cour afin qu'il soit porté aide à la victime de l'infraction. Cette disposition permet aux magistrats du parquet de signaler à une association la situation d'une victime particulièrement atteinte par l'infraction dont il semble urgent qu'elle puisse être soutenue et aidée, sans attendre qu'elle fasse elle-même cette démarche. Les magistrats peuvent notamment avoir recours aux associations d'aide aux victimes en cas d'infractions aux conséquences particulièrement traumatisantes (décès d'un proche, atteinte physique, accident collectif...), ou lorsque la personnalité de la victime révèle une particulière vulnérabilité qui semble l'empêcher de pouvoir demander de l'aide par elle-même.

Les conventions pouvant être passées entre les chefs de cour et les associations d'aide aux victimes ont en outre reçu une consécration législative : la loi du 15 juin 2000 a prévu que seules les associations conventionnées font l'objet de l'information donnée aux victimes par les services enquêteurs (articles 53-1 et 75 du code de procédure pénale) et peuvent être saisies par le parquet (article 41). **Le conventionnement marque la reconnaissance officielle par les autorités judiciaires que l'association concernée participe, en tant que partenaire, au service public de la justice.** À ce titre, la conclusion d'une convention constitue logiquement un préalable à l'attribution par les chefs de cour des subventions du ministère de la justice. L'article 103 de la loi du 15 juin 2000, non codifié, précise que le conventionnement est de droit pour les associations d'aide aux victimes reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'État, après consultation préalable du ministère de la justice.

2. L'élargissement et le renforcement continus des droits reconnus aux victimes dans la procédure pénale

Depuis lors, de nombreuses lois pénales ont renforcé les droits reconnus aux victimes tout au long de la procédure pénale, rendant toujours plus nécessaire l'intervention des associations, tant pour orienter les victimes vers les dispositifs d'indemnisation ou d'aide juridictionnelle, que pour leur faire connaître leurs droits.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002⁽²⁾ a permis à la victime d'obtenir la désignation d'un avocat dès le début de la procédure et octroyé l'aide juridictionnelle aux victimes d'infractions les plus graves ; la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité⁽³⁾ a renforcé l'information des victimes, autorisant la remise du procès-verbal de plainte à leur demande et leur information systématique des motifs de classement sans suite ; elle a également simplifié la procédure

(1) La loi de 2000 a ainsi rendu obligatoire une pratique déjà préconisée par une circulaire du 13 juillet 1998 relative à la politique pénale d'aide aux victimes d'infractions pénales.

(2) Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

(3) Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

d'indemnisation avec la création, au sein des tribunaux de grande instance, des **commissions d'indemnisation des victimes d'infractions** (CIVI), juridictions civiles composées de deux magistrats et d'un assesseur non professionnel. Un décret du 13 novembre 2007 ⁽¹⁾ a par ailleurs institué un juge délégué aux victimes (JUDEVI) qui préside la CIVI ainsi que les audiences sur intérêts civils.

La loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines a, par la suite, instauré les **services d'aide au recouvrement des dommages et intérêts pour les victimes d'infractions** (SARVI) : le SARVI permet aux victimes, non éligibles à la CIVI mais qui bénéficient d'une décision pénale, de s'adresser à un service unique aux fins de recouvrer les dommages et intérêts alloués par les juridictions répressives. Ce service, géré par le Fonds de Garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), verse à la victime une avance sur indemnisation et recouvre ensuite directement auprès de l'auteur les montants alloués en réparation des préjudices subis et des frais de procédure.

La loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale a prévu que le juge de l'application des peines peut informer la victime ou la partie civile de la possibilité dont elle dispose de présenter des observations dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision entraînant une cessation temporaire ou définitive de l'incarcération d'une personne condamnée, avant la date d'échéance de sa peine. Le juge de l'application des peines doit également adresser un avis à la victime afin de l'informer d'une décision de cessation de l'incarcération assortie d'une interdiction d'entrer en relation avec elle et, le cas échéant, de paraître à proximité de son domicile et de son lieu de travail. Cet avis doit préciser les conséquences pour le condamné du non-respect de cette interdiction.

Enfin, la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein du couple et aux incidences de ces dernières sur les enfants a créé **l'ordonnance de protection**, rendue en urgence par le juge aux affaires familiales dans l'hypothèse où des violences ont été exercées au sein du couple ou par un ancien conjoint, un ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou un ancien concubin. Cette ordonnance peut être assortie d'un ensemble de mesures destinées à protéger la victime ou les enfants.

Tout au long de la procédure qui la concerne, une victime peut être amenée à solliciter l'aide d'une association d'aide aux victimes ; c'est pourquoi un réseau d'associations s'est progressivement mis en place afin d'assurer le maillage de tout le territoire.

(1) Décret n° 2007-1605 du 13 novembre 2007 instituant le juge délégué aux victimes (JUDEVI).

B. LES ASSOCIATIONS JOUENT UN RÔLE CENTRAL DANS L'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES

1. Un maillage d'associations locales au service des victimes sur tout le territoire

Toute personne qui s'estime victime d'une infraction peut s'adresser, gratuitement et confidentiellement, à une association d'aide aux victimes afin de solliciter une écoute ou un accompagnement et ce, à tout moment, en dehors de toute action judiciaire ou dans le cadre de celle-ci ; la victime peut recevoir un accompagnement dès le début de l'affaire, en amont du dépôt de sa plainte, puis tout au long de la procédure qui la concerne jusqu'à l'aboutissement du processus d'indemnisation.

Les associations d'aide aux victimes ont, en premier lieu, pour fonction **d'orienter juridiquement la victime tout au long de son parcours** au sein d'une organisation judiciaire complexe, qu'elle ne connaît souvent pas. Elles informent la victime sur ses droits, l'accompagnent dans ses démarches (constitution de partie civile par exemple, mais aussi préparation aux expertises ou aux audiences de jugement) et l'orientent, si nécessaire, vers des services ou professionnels spécialisés (avocats, services sociaux et médico-psychologiques, assurances...).

Les associations d'aide aux victimes ont en outre pour mission de fournir à la victime **un accompagnement personnel et psychologique**, afin de répondre à un choc émotionnel. Elles offrent à la victime une écoute privilégiée pour identifier l'ensemble de ses difficultés (sentiment d'isolement, souffrance psychologique, méconnaissance du droit...).

Les associations ont pour fonction d'orienter, de conseiller et de soutenir les victimes sur tout le territoire. À cette fin, **des permanences** sont organisées dans différents lieux que peuvent fréquenter les victimes : commissariats, gendarmeries, hôpitaux et tribunaux. Elles interviennent également dans les maisons de la justice et du droit et dans les points d'accès au droit et tiennent également des permanences à leur siège.

Au cours de l'année 2011, les 173 associations d'aide aux victimes ont assuré 157 255 permanences et ont été présentes dans plus de 1 500 lieux. La plupart des associations d'aide aux victimes – 140 – sont fédérées au plan national par l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM), créé en 1986, et dont l'objet est de promouvoir et développer l'aide et l'assistance aux victimes, les pratiques de médiation et toute autre mesure contribuant à améliorer la reconnaissance des victimes. Mme Sabrina Bellucci, directrice générale de l'INAVEM, a indiqué à votre rapporteure pour avis qu'au cours de l'année 2011, les 140 associations fédérées au sein de l'INAVEM étaient intervenues dans plus de 760 lieux d'accueil, aidant quelque 260 000 victimes.

2. La plateforme téléphonique gérée par l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM)

Les associations peuvent également, depuis octobre 2001, être jointes par téléphone grâce à une plateforme de téléphonie sociale mise en place par l'INAVEM, en collaboration avec le ministère de la Justice, rebaptisée en avril 2005 « *08VICTIMES* » ; ce service, disponible 7 jours sur 7 de 9 heures à 21 heures et facilement mémorisable, offre à la victime un accès aisé et confidentiel à une écoute et une aide. Il est également sollicité dans le cadre des accidents collectifs ou des catastrophes naturelles impliquant de nombreuses victimes françaises ou résidents français.

Après une stabilisation du nombre d'appels enregistrés par la plateforme téléphonique en 2006 et en 2007 (plus de 20 500 sollicitations), et une réduction de 12 % du nombre des appels enregistrés en 2008 (18 500) et de 13 % en 2009 (16 094), on assiste à une nouvelle augmentation en 2010 (18 717 sollicitations, soit +16 %) et 2011 (24 226 sollicitations, soit +29,4 % sur un an), cette augmentation étant liée au lancement d'une nouvelle campagne de communication par le ministère de la Justice.

Les représentants de l'INAVEM entendus par votre rapporteure pour avis se sont inquiétés du changement de statut devant affecter la plateforme téléphonique à compter du 1^{er} janvier 2013. À la suite d'un audit réalisé en 2010, le ministère de la Justice a souhaité vérifier la conformité du versement des subventions au regard de la réglementation communautaire relative aux aides d'État et au droit interne concernant la commande publique ; il en est résulté la décision de passer un marché public pour l'exécution de la plateforme téléphonique, considérée comme un service d'intérêt économique général. Le ministère de la Justice a renouvelé la convention d'objectifs avec l'INAVEM pour 2011–2012, mais annoncé la mise en œuvre pour cette action d'une procédure de mise en concurrence en vue de la conclusion d'un marché public en 2013. Le ministère a confirmé à votre rapporteure pour avis que la procédure d'appel d'offres était en cours.

Votre rapporteure pour avis attire l'attention du ministère sur la nécessité de préserver un accueil téléphonique de grande qualité, à la fois sur le plan de la technicité juridique requise des écoutants mais aussi sur le soutien psychologique qu'ils devront être à même d'apporter aux victimes.

II. LA QUESTION DE LA PÉRENNISATION DU MODE DE FINANCEMENT DE CES ASSOCIATIONS DEMEURE UN SUJET DE PRÉOCCUPATION MAJEURE

A. LES DIFFICULTÉS ACTUELLES DES ASSOCIATIONS OU LES AMBIGUITÉS DE LA POLITIQUE MENÉE PAR L'ANCIENNE MAJORITÉ

Le sentiment général que votre rapporteure pour avis a retiré des auditions qu'elle a pu mener dans le cadre de la préparation du présent avis est que **la limite des possibles réductions de crédits** avait été atteinte, aussi bien pour ce qui concerne l'accès au droit que pour l'aide aux victimes et ce, d'autant plus que ces crédits sont destinés avant tout aux plus démunis. Le cadre financier actuel, outre qu'il empêche toute action innovante en direction des publics les plus déshérités, menace la pérennité de certaines structures associatives. En outre, par une sorte d'« *effet boule de neige* » du système de cofinancement État–collectivités locales, le désengagement du premier – d'une mission pourtant régalienne ! – conduit inéluctablement au désengagement parallèle des secondes, au détriment du monde associatif. Une réflexion doit être engagée afin que puisse être trouvé **un mode de financement pérenne** pour les associations.

1. Des crédits qui se sont réduits en 2011 et 2012

Il est pour le moins paradoxal de constater que l'ancienne majorité, qui plaçait pourtant la victime au centre des discours, a voté deux années de suite des budgets en réduction ne donnant pas aux associations les moyens de mettre en œuvre cette politique.

Ainsi en 2011, les crédits de l'aide aux victimes ont été réduits de 5 %, passant de 11 à 10,475 millions d'euros ; le montant des crédits consommés par les cours d'appel pour le soutien des associations d'aide aux victimes s'est élevé à 8,6 millions d'euros en crédits de paiement (soit - 5,5% par rapport à 2010), dont 294 000 euros utilisés pour le financement par anticipation des treize bureaux d'aide aux victimes devant être mis en place en 2012.

En 2012, les crédits de l'aide aux victimes ont connu une nouvelle baisse de 3 %, s'élevant à 10,2 millions d'euros. La dotation pour le réseau des associations locales d'aide aux victimes qui interviennent sur le territoire national devait avoisiner 8,5 millions d'euros, 720 000 euros étant utilisés pour le financement des trente-sept bureaux d'aide aux victimes mis en place de 2009 à 2011.

2. Des conséquences parfois dramatiques pour les associations

La baisse des crédits alloués au réseau d'associations d'aide aux victimes au cours des deux dernières années a conduit à la réduction du nombre d'associations assurant des permanences sur le terrain, au détriment des victimes. À cette réduction du montant global des crédits s'ajoutent deux difficultés supplémentaires : l'absence de lisibilité de la répartition des financements entre

associations et de prévisibilité pour les associations du montant et de la date de versement de leur dotation.

En 2010, les 180 associations d'aide aux victimes conventionnées par le ministère de la Justice étaient dotées d'un effectif total de 466 salariés et 299 bénévoles ; elles ont accueilli 336 797 personnes pour des faits ressortissant des domaines pénal et civil, un nombre stable par rapport à 2009 mais en augmentation de près de 40 % par rapport à 2003. Ce réseau a assuré l'accueil, l'information et l'orientation de 238 352 victimes d'infractions pénales, dont un quart pour des faits s'étant produits dans le cadre conjugal ou familial. **En 2011, les associations conventionnées n'étaient plus que 178, en 2012 il n'en subsistait que 173.**

Selon une enquête menée par la fédération INAVEM, 61 % des associations adhérentes étaient en déficit en 2011, contre 54 % en 2010. La plupart d'entre elles connaissent de grosses difficultés de trésorerie, les subventions étant versées de plus en plus tard par l'État. Selon les chiffres transmis par la directrice de l'INAVEM, vingt-six associations étaient en 2012 en état d'alerte en raison de leur situation financière ; deux étaient en liquidation judiciaire, une en redressement et cinq en cessation de paiement.

La disparition de certaines associations risque de créer des brèches dans le maillage territorial de l'aide aux victimes, au mépris du principe de continuité du service public de l'aide aux victimes.

Pour les associations qui subsistent, l'absence de prévisibilité et de continuité des montants de crédits alloués d'une année sur l'autre ne leur permet pas de garantir le rendu d'un service de même qualité : un emploi à temps plein doit être transformé en temps partiel, les formations de bénévoles ne peuvent plus être financées, les frais de déplacement ne peuvent plus être pris en charge, des permanences ne sont plus assurées à certaines heures, alors même que les besoins demeurent... Sans compter l'accompagnement « hors norme » que nécessitent les victimes dans les grands procès : pour le procès des irradiés d'Épinal, les associations d'aide aux victimes fournissent un accompagnement « sur mesure » aux victimes ; dans le cadre du procès AZF, les victimes ont été accompagnées par les associations pendant onze années...

Cette situation de vulnérabilité des associations a d'ailleurs été dénoncée par la **Cour des comptes** dans son rapport public pour 2012 ⁽¹⁾ ; la Cour a pointé les limites d'un système fondé sur le cofinancement État-collectivités territoriales. Elle a souligné que, si « *les associations bénéficient jusqu'à présent de diverses subventions, en plus de celle allouée par le ministère dans le ressort de chaque cour d'appel* », « *la coordination et la complémentarité de ces financements sont relativement mal assurées, ce qui conduit à une méconnaissance de la réalité de la situation financière des associations par les autorités judiciaires* ». La Cour a noté

(1) « La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales » *Cour des Comptes, Rapport public annuel 2012, février 2012.*

que « depuis 2009, les collectivités locales se sont retirées, partiellement sinon en totalité, du subventionnement ». La Cour de préconiser l'évaluation de la situation financière des associations pour l'assurer de la pérennisation de leurs actions.

La situation est d'autant plus préoccupante que la disparition de certaines associations, faute de sources de financement suffisantes, va à l'encontre de nos futures obligations européennes.

3. Une évolution des crédits qui risquait d'entrer en contradiction avec nos futures obligations européennes

Dans la droite ligne du programme de Stockholm adopté par le Conseil européen lors de sa réunion des 10 et 11 décembre 2009, qui invite les institutions communautaires à adopter des mesures assurant une meilleure protection des droits des groupes vulnérables et des victimes de la criminalité, la Commission européenne a déposé, le 18 mai 2011, une proposition de directive établissant des « normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité »⁽¹⁾. Ce texte, qui a été adopté par le Parlement européen le 12 septembre 2012, puis par le Conseil de l'Union européenne le 4 octobre dernier prévoit, notamment, que **les victimes d'infractions doivent avoir accès gratuitement à des services d'aide aux victimes**. La Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale a approuvé la proposition de directive, en l'état des informations dont elle disposait, au cours de sa réunion du 6 mars 2012⁽²⁾.

Les articles 3 à 7 de la directive visent à faire en sorte que les victimes reçoivent suffisamment d'informations sous une forme qu'elles peuvent comprendre, afin de pouvoir faire valoir pleinement leurs droits. Les articles 8 et 9 visent à garantir aux victimes un accès à des services d'aide aux victimes fournissant des informations et des conseils, un soutien émotionnel et psychologique, ainsi qu'une assistance pratique, le plus tôt possible après la commission d'une infraction, qu'elle ait été dénoncée ou non. Les services d'aide aux victimes peuvent être assurés par des organismes gouvernementaux ou non et ne doivent pas comporter de procédures et formalités excessives susceptibles d'en réduire l'accessibilité effective. À l'initiative du Parlement européen ont été ajoutés des considérants singularisant deux catégories de victimes spécifiques, dans le cadre des violences fondées sur le genre et des violences domestiques.

(1) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité (COM (2011) 275 final du 18 mai 2011).

(2) Rapport d'information n° 4457.

Extraits de la directive (texte adopté par le Conseil de l'Union européenne le 4 octobre 2012)

Considérant que :

.....
« (37) Le soutien devrait être prévu dès que les autorités compétentes sont informées de l'existence d'une victime et durant toute la procédure pénale ainsi que pendant une période appropriée après celle-ci, en fonction des besoins de la victime et conformément aux droits énoncés dans la présente directive. Le soutien devrait être fourni par divers moyens, sans formalités excessives, et **la couverture géographique dans l'État membre devrait être suffisante pour permettre à toutes les victimes d'avoir accès à ces services**. Les victimes qui ont subi un préjudice considérable en raison de la gravité de l'infraction pourraient avoir besoin de services d'aide spécialisés.

(38) Les **personnes qui sont particulièrement vulnérables** ou qui sont dans des situations les exposant à un risque particulièrement élevé de préjudice, telles que les personnes qui subissent des violences domestiques répétées, les personnes qui sont victimes de violences fondées sur le genre ou d'autres formes de criminalité dans un État membre dont elles ne sont pas des ressortissants ni des résidents, devraient recevoir un soutien et une protection juridique spécialisés. (...)

(39) Les services d'aide aux victimes ne sont pas tenus de fournir eux-mêmes une vaste expertise professionnelle et spécialisée. Le cas échéant, ces services devraient **aider les victimes à faire appel aux services professionnels** dans ce domaine, les psychologues par exemple.

(40) Bien que la fourniture d'un soutien ne devrait pas être subordonnée au dépôt par la victime d'une plainte concernant une infraction pénale auprès d'autorités compétentes telles que la police ou la gendarmerie, ces autorités sont souvent les mieux placées pour informer la victime des possibilités de soutien. Les États membres sont donc encouragés à instaurer des conditions appropriées permettant d'**orienter les victimes vers les services d'aide aux victimes**, notamment en s'assurant que les obligations en matière de protection des données peuvent être respectées et qu'elles le sont. Les renvois répétés d'un service à un autre devraient être évités. »

.....
Article 8

Droit d'accès aux services d'aide aux victimes

1. Les États membres veillent à ce que la victime ait, en fonction de ses besoins, **gratuitement accès à des services d'aide aux victimes confidentiels, agissant dans l'intérêt des victimes, avant, pendant et durant une période suffisante après la procédure pénale**. Les membres de la famille de la victime ont accès à des services d'aide aux victimes en fonction de leurs besoins et du degré du préjudice subi du fait de l'infraction pénale commise à l'encontre de la victime.

2. Les États membres facilitent **l'orientation** de la victime, par l'autorité compétente qui a reçu la plainte ou par d'autres entités compétentes, vers des services d'aide aux victimes.

3. Les États membres prennent des mesures pour mettre en place **des services d'aide spécialisés** confidentiels et gratuits en plus des services généraux d'aide aux victimes ou dans le cadre de ceux-ci, ou pour permettre aux organisations d'aide aux victimes de faire appel à des entités spécialisées fournissant un tel soutien spécialisé. Les victimes ont accès à ces services en fonction de leurs besoins spécifiques et les membres de la famille y ont accès en fonction de leurs besoins spécifiques et du degré du préjudice subi du fait de l'infraction

pénale commise à l'encontre de la victime.

4. Les services d'aide aux victimes et les éventuels services d'aide spécialisés peuvent être mis en place en tant qu'organisations publiques ou non gouvernementales et peuvent être organisés sur une base professionnelle ou volontaire.

5. Les États membres veillent à ce que l'accès aux services d'aide aux victimes ne soit pas subordonné au dépôt par la victime d'une plainte officielle concernant une infraction pénale auprès d'une autorité compétente.

Article 9

Soutien auprès des services d'aide aux victimes

1. Les services d'aide aux victimes, visés à l'article 8, paragraphe 1, fournissent au moins :

a) des informations, des conseils et un soutien pertinents concernant les droits des victimes, notamment en ce qui concerne l'accès aux régimes d'indemnisation nationaux des victimes d'infractions pénales et le rôle de la victime dans le cadre de la procédure pénale, y compris la préparation en vue d'assister au procès ;

b) des informations concernant tout service d'aide spécialisé compétent existant ou une orientation directe vers ces services ;

c) un soutien moral et, éventuellement, psychologique ;

d) des conseils concernant les questions financières et pratiques résultant de l'infraction subie ;

e) des conseils sur le risque de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles et sur les moyens de les empêcher, à moins que ces conseils ne soient fournis par d'autres services publics ou privés.

2. Les États membres encouragent les services d'aide aux victimes à accorder une attention particulière aux besoins spécifiques des victimes qui ont subi un préjudice considérable en raison de la gravité de l'infraction.

3. À moins qu'ils ne soient fournis par d'autres services publics ou privés, les services d'aide spécialisés visés à l'article 8, paragraphe 3, mettent en place et fournissent au moins :

a) des refuges ou tout autre hébergement provisoire approprié pour les victimes ayant besoin d'un endroit sûr en raison d'un risque imminent de victimisation secondaire et répétée, d'intimidations et de représailles ;

b) un soutien ciblé et intégré aux victimes ayant des besoins spécifiques, comme les victimes de violences sexuelles, de violences fondées sur le genre et de violences domestiques, y compris un soutien post-traumatique et des conseils.

B. DES PISTES SONT À L'ÉTUDE POUR ASSURER LA PÉRENNITÉ DU FINANCEMENT DU SECTEUR ASSOCIATIF

1. Une réorientation possible des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance

Dans sa circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012 ⁽¹⁾, la garde des Sceaux rappelle que « *l'accompagnement des victimes par une association d'aide aux victimes avant, pendant et après le procès doit demeurer une*

(1) JUS D 1234837 C.

priorité » ; elle invite les chefs de cours à attirer l'attention des préfets, notamment à l'occasion des conseils de prévention de la délinquance, sur « *la nécessité de développer les permanences d'associations d'aide aux victimes, en particulier au sein des unités de police et de gendarmerie* », estimant qu'il pourrait être « *proposé que ces permanences soient financées au moyen des crédits FIPD dans le cadre des plans départementaux de prévention de la délinquance et de l'aide aux victimes* ».

La réorientation des crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance, fonds mis en place à la suite de la loi du 5 mars 2007 de prévention de la délinquance, dont les crédits ont été utilisés majoritairement ces dernières années en faveur de la vidéosurveillance (circulaire du 30 janvier 2012⁽¹⁾) constitue une piste sérieuse de financement des associations d'aide aux victimes.

Lors de son audition par votre commission des Lois sur les crédits de la mission Justice pour 2013, la garde des Sceaux a indiqué avoir demandé au ministre de l'Intérieur que le fonds redevienne pleinement interministériel.

2. L'hypothèse de la création d'une contribution pour l'aide aux victimes

Le financement public du secteur associatif d'aide aux victimes doit être à la fois d'un niveau suffisant et bénéficier d'une certaine stabilité dans le temps afin d'assurer une réelle visibilité à moyen terme pour les associations. Ceci suppose qu'un mode de financement complémentaire pérenne soit trouvé.

L'idée d'instaurer une « *contribution pour l'aide aux victimes* », assise sur le produit des amendes pénales, est notamment défendue par les dirigeants de l'INAVEM pour qui ce nouveau mode de financement complémentaire permettrait de poursuivre le développement, la professionnalisation et la consolidation des services d'aide pour le plus grand nombre des victimes qui en ont besoin. Ce texte répondrait ainsi à une **logique de justice réparatrice**, en associant l'auteur de l'infraction aux répercussions de ses actes et aux dommages qui peuvent en résulter pour autrui. Les auteurs d'infractions seraient ainsi responsabilisés par cette contribution dédiée à compenser les conséquences immédiates et à long terme subies par les victimes, nécessitant aide et accompagnement par des services d'aide aux victimes.

Cette proposition s'inspire de l'exemple du Fonds spécial d'aide aux victimes de la criminalité (FAVAC) mis en place au Québec depuis 1988 : ce fonds, qui finance le réseau de centres d'aide aux victimes d'actes criminels (CAVAC), est depuis 2002 alimenté par trois sources de financement : une suramende compensatoire, dont le montant est fixé par le tribunal ; une contribution complémentaire forfaitaire sur toutes les infractions commises à une loi du Québec, sauf s'il s'agit d'un constat délivré pour une infraction à un

(1) NOR/IOC/K/12/01692/C.

règlement municipal (d'un montant de 10 dollars) ; une proportion des produits de la criminalité.

Plusieurs propositions de loi ont été déposées au cours de la précédente législature qui tendaient à instaurer une semblable contribution, notamment celle déposée le 24 janvier 2012 par Mme Martine Carrillon-Couvreur et l'ensemble des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés⁽¹⁾. Cette proposition envisageait la création d'un fonds de financement d'aide aux victimes, alimenté par une contribution additionnelle de 1 % de l'intégralité des amendes pénales recouvrées. L'ensemble des sommes perçues auraient été affectées à un fonds de solidarité destiné à l'aide aux victimes, chargé de financer le fonctionnement et les actions des associations d'aide aux victimes conventionnées par le ministère de la Justice. Les associations éligibles au fonds seraient celles qui sont subventionnées par le ministère de la Justice, ainsi que les associations déclarées d'utilité publique.

D'autres propositions de loi entendaient imposer à tout condamné le versement d'une contribution forfaitaire : notre ancien collègue Jean-Paul Garraud proposait de demander à toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation pénale définitive de s'acquitter d'une amende compensatoire de 10 euros, ce montant étant réévalué chaque année en fonction du coût de la vie⁽²⁾.

Votre rapporteure pour avis soutient l'idée d'instaurer une contribution additionnelle assise sur les amendes pénales, dont le produit serait versé à la politique d'aide aux victimes : il serait ainsi demandé à toute personne déclarée coupable d'une infraction de verser une contribution additionnelle à l'amende pénale, le produit de cette contribution venant abonder le financement des services d'aide aux victimes d'infractions pénales.

Lors de son audition par votre commission des Lois sur les crédits de la mission Justice pour 2013, le garde des Sceaux a estimé plus prudent que cette idée fasse l'objet d'une réflexion plus approfondie ; il convient à ses yeux, sur un plan philosophique, de réfléchir au sens donné à la suramende, mais aussi, d'un point de vue technique, de déterminer quelle sera la structure chargée de recevoir le produit de la contribution et de la reverser aux associations.

(1) Proposition de loi tendant à améliorer le financement de l'aide aux victimes et la responsabilisation des auteurs d'infractions pénales, n° 4212, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2012.

(2) Proposition de loi de M. Jean-Paul Garraud, tendant à la création d'une contribution additionnelle afin d'assurer la pérennité du financement des actions associatives d'aide aux victimes, n° 3732, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 21 septembre 2011.

III. LA GÉNÉRALISATION ANNONCÉE DES BUREAUX D'AIDE AUX VICTIMES POSE LA QUESTION DE L'ARTICULATION ENTRE LES DIFFÉRENTES STRUCTURES DÉDIÉES À L'AIDE AUX VICTIMES

A. LA GÉNÉRALISATION PROGRESSIVE DES BUREAUX D'AIDE AUX VICTIMES DANS LES JURIDICTIONS

Issus d'une collaboration des différents acteurs du système judiciaire et associatif, des bureaux d'aide aux victimes ont été progressivement mis en place dans les juridictions depuis 2009. La garde des Sceaux a décidé leur généralisation par décret du 7 mai 2012 ⁽¹⁾.

La mission des bureaux d'aide aux victimes est d'offrir aux victimes un accueil au sein des palais de justice, de leur apporter des informations non seulement sur le fonctionnement judiciaire en général, mais également sur les procédures qui les concernent, ainsi que sur les modalités pratiques de recouvrement des dommages et intérêts à la suite des jugements rendus, de les accompagner lors des audiences, de les orienter, le cas échéant, vers d'autres structures ou de les aider dans leurs démarches de saisine des SARVI ou des CIVI. Les victimes bénéficient dans ce cadre d'une prise en charge par une association d'aide aux victimes.

1. Une mise en place progressive depuis 2009

Le plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012, mis en place par le précédent gouvernement, avait prévu la création de cinquante bureaux d'aide aux victimes au sein des principaux tribunaux de grande instance.

Treize premières juridictions en ont été dotées dès 2009 (Bonneville, Bourg-en-Bresse, Cambrai, Châteauroux, Lille, Lyon, Marseille, Mulhouse, Nîmes, Pau, Quimper, Les Sables-d'Olonne et Senlis), treize nouvelles en 2010 (Bayonne, Évry, Nanterre, Paris, Bobigny, Pontoise, Créteil, Saint-Denis de la Réunion, Fort-de-France, Toulouse, Nantes, Nice et Orléans), onze autres en 2011 (Amiens, Boulogne-sur-Mer, Bordeaux, Dijon, Metz, Grenoble, Perpignan, Pointe-à-Pitre, Rennes, Strasbourg et Versailles) et encore treize tribunaux en 2012 (Agen, Angers, Basse-Terre, Besançon, Béthune, Caen, Évreux, Grasse, Montluçon, Montpellier, Nancy, Reims et Sarreguemines).

2. La généralisation des bureaux d'aide aux victimes

La généralisation des bureaux d'aide aux victimes, dont l'objectif figurait dans le rapport annexé à la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines, a été mise en œuvre par le décret précité du 7 mai 2012. L'article D. 47-6-15 du code de procédure pénale, issu de ce décret, précise

(1) Décret n° 2012-681 du 7 mai 2012 relatif aux bureaux d'aide aux victimes.

que peut être institué, au sein de chaque tribunal de grande instance, par convention passée entre les chefs de cour d'appel et les associations concernées, un bureau d'aide aux victimes composé de représentants d'une ou plusieurs associations d'aide aux victimes.

Il précise les missions dévolues aux bureaux d'aide aux victimes : ils sont chargés d'informer les victimes et de répondre aux difficultés qu'elles sont susceptibles de rencontrer tout au long de la procédure pénale, notamment à l'occasion de toute procédure urgente telle que la procédure de comparution immédiate. Ils renseignent les victimes, à leur demande, sur le déroulement de la procédure pénale et les aident dans leurs démarches.

Les bureaux d'aide aux victimes peuvent être chargés de délivrer à la victime toutes les informations dont elle doit être destinataire ; notamment informer la victime de l'état d'avancement de la procédure la concernant (ouverture d'une enquête préliminaire, classement, ouverture d'une information judiciaire, date d'audience devant la juridiction de jugement, contenu du jugement rendu...).

S'agissant des procédures de comparution immédiate, les bureaux d'aide aux victimes peuvent être chargés par le parquet de prendre contact dans les plus brefs délais avec la victime dont l'affaire sera évoquée à l'audience de comparution immédiate du tribunal correctionnel ou de présentation immédiate du tribunal pour enfants afin de l'informer de ses droits et éventuellement de l'orienter vers la permanence du barreau afin de bénéficier des conseils et de l'assistance d'un avocat.

Lorsqu'une condamnation est rendue en présence de la partie civile, le bureau d'aide aux victimes reçoit cette dernière à l'issue de l'audience, assistée le cas échéant par son avocat, pour l'informer notamment des modalités pratiques lui permettant d'obtenir le paiement des dommages et intérêts qui lui ont été alloués et, s'il y a lieu, des démarches devant être effectuées pour saisir le SARVI ou la CIVI ainsi que du délai dans lequel elles doivent intervenir.

Afin de mieux percevoir les réalités de la prise en charge des victimes au sein d'une juridiction, votre rapporteure pour avis s'est rendue au **bureau d'aide aux victimes de Paris**.

L'organisation de l'aide aux victimes au tribunal de grande instance de Paris est assez particulière puisqu'elle est fondée sur deux bureaux distincts : un bureau des victimes interne au parquet et un bureau d'aide aux victimes où se tiennent des permanences d'associations.

Il existe tout d'abord un bureau d'aide aux victimes où des permanences sont tenues par des juristes de deux associations, *Paris Aide aux victimes* (PAV) et *l'Association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale* (APCARS). Ces permanences sont tenues alternativement par les deux associations du lundi au vendredi de 12 heures à 18 heures, le greffe du parquet se

chargeant de l'accueil des victimes le matin. Le BAV reçoit toute personne qui se présente spontanément comme victime afin de lui apporter un soutien juridique et l'orienter, voire l'accompagner dans les démarches administratives, sociales ou judiciaires qu'elle doit entreprendre ; aucune permanence de psychologues n'est assurée à l'heure actuelle – hormis une permanence dédiée aux victimes de violences conjugales, assurée par la Ligue française pour la santé mentale le vendredi matin –, contrairement à la situation qui prévaut dans d'autres BAV. La juridiction met à disposition des associations un bureau jouxtant les bureaux de la section du Parquet qui traite des affaires en temps réel (dite « *section P 12* »), ainsi que des moyens informatiques, un poste téléphonique et l'accès à une photocopieuse et un fax. Entre 2010 et 2011, le nombre de victimes reçues par les deux associations a doublé (de 468 à 943).

Il existe par ailleurs, spécificité parisienne, un bureau des victimes interne à la section P 12. Le fonctionnement du bureau des victimes du parquet est assuré par deux adjoints administratifs qui ont la charge de prendre contact avec les victimes dans le cadre des procédures traitées par la section P 12 faisant l'objet d'un défèrement pour comparution immédiate ou comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, afin de leur faire connaître un certain nombre d'informations cruciales pour elles (nom du mis en cause, chambre correctionnelle saisie et heure de l'audience), de leur indiquer qu'elles peuvent être assistées ou représentées gratuitement par un avocat de permanence à l'audience du jour et obtenir copie de la procédure et de leur signaler qu'un soutien peut leur être apporté par la permanence du bureau d'aide aux victimes. Ce service peut alors établir un « *avis à victime* » qui est joint au dossier de procédure afin que le président de l'audience puisse constater l'accomplissement des diligences et avoir la garantie que, sur un plan procédural, l'affaire peut être jugée.

Il a été jugé préférable de maintenir cette distinction entre deux bureaux, compte tenu du volume d'affaires traitées par le tribunal de grande instance de Paris et des enjeux procéduraux liés à la prévenance de la victime dans le cadre d'une comparution immédiate (risque de libération anticipée si les délais ne sont pas respectés).

3. Les enseignements à tirer de l'expérience des premiers bureaux d'aide aux victimes

Votre rapporteure pour avis se réjouit de la généralisation des bureaux d'aide aux victimes à l'ensemble des tribunaux de grande instance, qui garantira un égal accès de toutes les victimes à ce dispositif sur l'ensemble du territoire national.

Elle s'interroge néanmoins sur les modalités retenues pour le **financement de ces bureaux d'aide aux victimes**. Le rapport annexé à la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines prévoyait à terme la création de près de 140 bureaux d'aide aux victimes, « *pour un coût de fonctionnement annuel total s'élevant à 2,8 millions d'euros* », soit une subvention

de 20 000 euros par bureau d'aide aux victimes. Un tel montant ne permet cependant pas à une association de couvrir le coût de l'emploi d'un juriste à temps plein, ce qui risque de poser une difficulté pour l'amplitude horaire de la permanence assurée. Lors de son audition par votre commission des Lois sur les crédits de la mission Justice pour 2013, la garde des Sceaux a reconnu que la subvention avait été calculée sur la base d'un mi-temps et qu'elle pourrait à terme évoluer si les besoins s'en faisaient sentir dans certaines juridictions.

S'agissant des **locaux** dans lesquels s'installe un bureau d'aide aux victimes, il apparaît important à votre rapporteure pour avis que la victime soit reçue dans un lieu situé à l'écart des salles d'audiences ou des lieux où des mis en cause peuvent être conduits ; l'expérience de Paris est éclairante, où le bureau d'aide aux victimes jouxte la section du parquet qui traite des affaires en temps réel où des prévenus menottés sont déférés tout au long de la journée. Il est important, notamment lorsqu'une réflexion d'ensemble peut être menée dans le cadre d'importants travaux de restructuration d'une juridiction, que soit pris en compte **le parcours de la victime au sein de la juridiction**. Dans sa circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012 ⁽¹⁾, la garde des Sceaux précise que chaque tribunal de grande instance devra être doté d'un bureau d'aide aux victimes, clairement accessible grâce à une « signalétique ad hoc ». La circulaire invite les chefs de cour à mettre en place des procédures favorisant l'orientation des victimes vers les bureaux d'aide aux victimes, notamment en incitant les huissiers audienciers à les y conduire ou à leur indiquer leur emplacement.

Votre rapporteure pour avis se soucie également de **l'accès effectif de la victime à une défense dans le cadre des procédures rapides**. Elle se réjouit que, dans la circulaire de politique pénale, la garde des Sceaux demande aux magistrats du ministère public de « *veiller à l'effectivité des convocations des victimes lors des audiences correctionnelles notamment à l'occasion des comparutions immédiates. Il conviendra de d'assurer qu'elles ont pu bénéficier de l'assistance effective d'un avocat* ». Votre rapporteure pour avis note néanmoins que cet accès peut s'avérer impossible lorsque la victime est hospitalisée, cas fréquent s'agissant de faits de violence.

B. QUELLE ARTICULATION AVEC LES AUTRES STRUCTURES D'AIDE AUX VICTIMES ?

L'aide aux victimes, pour être pleinement efficace, doit être plurielle : la victime doit pouvoir être écoutée, accompagnée et orientée au moment où elle estime en avoir besoin ; or un tribunal peut apparaître comme un lieu trop impressionnant pour une victime fragile. **Il est donc crucial aux yeux de votre rapporteure pour avis que les crédits de l'aide aux victimes ne servent pas exclusivement à la mise en place de nouveaux bureaux d'aide aux victimes au sein des juridictions et que soit soutenu un réseau dédié à l'aide aux victimes sur tout le territoire.**

(1) JUS D 1234837 C.

Les personnes entendues par votre rapporteure pour avis ont souligné la nécessité d'**une prise en charge globale** de la victime par une équipe pluridisciplinaire composée de juristes, de travailleurs sociaux et de psychologues mais aussi d'**une prise en charge de proximité**, y compris dans des lieux qui ne sont pas des lieux de justice.

1. La nécessité de pérenniser les autres structures offrant une aide aux victimes

Les victimes peuvent aujourd'hui trouver un soutien dans une multitude de lieux, au premier rang desquels figurent les **maisons de la justice et du droit** (MJD).

L'article R. 131-1 du code de l'organisation judiciaire précise que les MJD « *assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit* ». Les 135 MJD sont réparties au sein de vingt-neuf cours d'appel ; soixante départements en sont ainsi dotés. Ces structures de proximité sont implantées prioritairement (pour plus de 90 % d'entre elles) dans les zones urbaines sensibles, même si depuis 2008 ont ouvert une dizaine de MJD dites « *de nouvelle génération* », localisées en milieu rural ; en 2011, les MJD ont reçu plus de 730 000 personnes (personnes convoquées et visiteurs), dont 33 000 au titre de l'aide aux victimes.

Votre rapporteure pour avis s'inquiète de la réduction des crédits alloués aux MJD : 720 000 euros y seront consacrés en 2013, contre 900 000 euros en 2012. Sur cette enveloppe – qui ne contient certes pas l'ensemble des crédits alloués aux MJD par l'État –, 600 000 euros seront consacrés à l'attribution de subventions d'investissement aux collectivités locales qui aménagent leurs propres locaux pour accueillir une maison de la justice et du droit.

Dans le cadre de la réorganisation de la carte judiciaire, le gouvernement précédent avait décidé de la création de MJD de « *nouvelle génération* » en milieu rural équipées de bornes « *visio-justice* » censées, à moindre coût, permettre à l'usager d'entrer en contact à distance et d'échanger des documents avec le greffier de la juridiction de rattachement. Votre rapporteure pour avis note que, si le recours à ces nouvelles technologies de l'information et des communications concourt au maintien d'une présence judiciaire de proximité malgré l'éloignement d'une juridiction, la machine ne remplacera jamais le contact humain dont a besoin le justiciable, et tout particulièrement la victime.

Les MJD, structures relativement récentes, sont rapidement devenues essentielles sur leur territoire, votre rapporteure pour avis a pu le constater en se rendant à **la MJD de Romans-sur-Isère** dont l'activité s'étend très largement aux populations des communes alentours. La MJD constitue la porte d'entrée vers le monde de la justice ; les populations, notamment les plus vulnérables, se sont bien approprié ce lieu accessible et bien identifié.

Une MJD bénéficie d'une expertise pluridisciplinaire qu'elle met notamment au service de l'aide aux victimes : à Romans-sur-Isère, des permanences gratuites sont organisées chaque semaine par deux associations (le Centre d'information sur les droits des femmes et des familles – CIDFF 26 et l'Association d'aide aux victimes et de médiation pénale – REMAID⁽¹⁾) mais aussi par des avocats généralistes ou spécialisés en droit de la famille, droit des mineurs ou droit des étrangers. La MJD assure ainsi une prise en charge **souvent bien en amont de la procédure judiciaire** : selon les informations transmises à votre rapporteure lors de la table ronde organisée à la MJD de Romans, 80 % des victimes qui se présentent à la MJD pour la première fois n'ont pas entamé de procédure judiciaire. Une des fonctions des permanenciers de la MJD consiste à « *dédramatiser* » la démarche judiciaire de la victime.

Pour autant, les circuits de financement des MJD demeurent complexes et peu lisibles. À Romans-sur-Isère, les locaux abritant la MJD appartiennent à la ville, qui verse par ailleurs une subvention de fonctionnement ; une contribution est demandée à la commune voisine de Bourg-de-Péage ; le ministère de la Justice met à disposition un poste de greffier et prend à sa charge les dépenses de papeterie ; pour autant, tout ce dispositif est fragilisé car il repose sur les permanences des associations qui, chaque année, ne savent pas comment elles vont pouvoir équilibrer leur budget en fin d'année. La MJD de Romans a ainsi failli fermer il y a deux ans.

En dehors des MJD, des permanences sont également tenues dans les commissariats et unités de gendarmerie, mais aussi dans certains hôpitaux ; des **consultations gratuites d'avocats sont également organisées**. C'est notamment le cas au Barreau de Paris qui a mis en place depuis mai 2000 une structure « *avocats au service des victimes* » chargée d'informer les victimes de leurs droits, de les conseiller et de leur permettre d'être accompagnées et assistées tout au long de la procédure. Cette structure a été mise en place en partenariat avec le CDAD qui en assure le financement. Du lundi au vendredi de 9h30 à 12h30, un avocat spécialement formé au droit des victimes donne des consultations gratuites accessibles sans rendez-vous dans les locaux de l'ordre des avocats au Palais de justice de Paris. L'avocat de permanence répond également aux appels téléphoniques émanant de victimes d'infractions pénales mais également des services de police, des assistantes sociales et des associations.

Les avocats parisiens donnent également des consultations gratuites aux victimes d'infractions dans la MJD de Paris Nord-Ouest, ainsi que dans les points d'accès au droit des 15^e et 20^e arrondissements, où des permanences dédiées aux victimes de violences conjugales sont tenues.

Votre rapporteure pour avis souhaite saluer les importants efforts des barreaux pour que la victime dispose d'un accès effectif à un avocat, notamment par la formation des avocats au service des victimes (formation juridique mais

(1) Pour 2013, la cour d'appel de Grenoble a décidé de ne plus habiliter qu'une seule association pour le département de la Drôme, l'association REMAID.

aussi psychologique) ; lors de son audition, M^e Dominique Attias a rappelé l'importance de l'accueil humain de la victime, au-delà des compétences juridiques.

La diversité de lieux où des permanences sont organisées comme la pluralité des financeurs doit conduire au renforcement du pilotage des politiques d'aide aux victimes.

2. La nécessité d'un pilotage local renforcé

Dans son rapport public pour 2012, la Cour des comptes a dénoncé « *la faiblesse du pilotage du réseau associatif par la Chancellerie et les juridictions* ». Dans ses observations en réponse, le ministère de la Justice a fait valoir que, chaque année, le **magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit** de chaque cour d'appel instruit les demandes de subventions des associations, vérifie leur situation financière et statue sur le versement d'une subvention et son montant ; les circulaires du 12 janvier 1998 et du 26 février 2002 prévoient qu'il appartient à ce magistrat d'impulser, de coordonner, de soutenir et d'évaluer l'ensemble des actions mises en œuvre par les juridictions dans le cadre notamment de l'aide aux victimes, conformément aux orientations du ministère.

Par ailleurs, les **conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD)**, mis en place progressivement dans chaque département depuis la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, modifiée par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et la résolution amiable des conflits, sont **chargés de définir une politique locale d'accès au droit en animant un réseau de différents intervenants**, comprenant notamment les travailleurs sociaux, les associations et les professionnels du droit (avocats, notaires et huissiers). La plupart des CDAD visent à développer, dans une logique de proximité territoriale, **l'accès à l'information juridique** dans les différents lieux que connaissent les habitants (juridictions, mairies, maisons de justice et du droit, antennes de justice, points d'accès au droit) et à répondre aux besoins d'information juridique de tous les publics, notamment des personnes les plus démunies souvent confrontées à un cumul de difficultés juridiques et sociales (jeunes, personnes âgées, personnes isolées, familles en situation de surendettement ou personnes incarcérées), et ceci dans différents domaines du droit. Les CDAD animent le partenariat avec les acteurs locaux concernés et créent les conditions favorables à l'émergence d'un réseau de l'accès au droit entre les différents intervenants, par exemple en favorisant la création de dispositifs articulant les compétences des travailleurs sociaux, des associations, et des professionnels du droit.

Politique d'accès au droit et politique d'aide aux victimes ne sont pas étanches l'une à l'autre, le rapport d'information sur l'amélioration de l'accès au droit et à la justice remis par M. Philippe Gosselin et Mme George Pau-Langevin

en avril 2011 ⁽¹⁾ l'avait d'ailleurs souligné ; un meilleur pilotage local des actions menées autoriserait une meilleure coordination entre les différents acteurs et les différents financeurs, au service des justiciables et des victimes. Il apparaît nécessaire de renforcer le pilotage global de toutes ces structures apportant une aide aux victimes, par exemple au travers de schémas territoriaux de l'aide aux victimes, destinés à recenser localement tous les lieux où de l'aide peut être apportée aux victimes, toutes les permanences d'associations (juristes et psychologues), d'avocats afin d'avoir une vision d'ensemble et territorialisée. Pour Mme Sabrina Bellucci, directrice de l'INAVEM, l'aspect territorial de la politique d'aide aux victimes est crucial : il faut en effet répondre aux enjeux d'un territoire donné, à un bassin de délinquance correspondant un certain type de victimes.

Lors de son audition par votre commission des Lois sur les crédits de la Justice pour 2013, répondant à une question posée par votre rapporteure pour avis, la garde des Sceaux s'est engagée à améliorer le pilotage du réseau associatif par le ministère de la Justice, estimant que ministère et associations en tireraient mutuellement avantage.

*

* *

En conclusion, votre rapporteure souligne que **la victime mérite considération, et non instrumentalisation** ; il est important de lui laisser le choix du moment et du lieu où elle veut déposer sa parole. Un palais de justice n'est pas un lieu neutre ; il faut donc maintenir un maillage territorial de lieux où sont tenues des permanences par des personnes spécifiquement formées. Dans les MJD et les points d'accès au droit, la victime bénéficie d'un accueil de premier niveau, souvent en amont d'une procédure judiciaire, alors que dans les bureaux d'aide aux victimes, elle trouvera des informations liées à la procédure qui la concerne. Les deux approches sont complémentaires, il convient de ne pas négliger l'une au profit de l'autre.

Les auditions et déplacements ont montré nécessité d'un travail en réseau des différents acteurs (police, gendarmerie, parquet, siège, associations, avocats) et d'une réflexion axée sur **le parcours de la victime**, du dépôt de plainte jusqu'à la salle d'audience.

(1) *Rapport remis en conclusion des travaux d'une mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice par M. Philippe Gosselin et Mme George Pau-Langevin, 6 avril 2011 (n° 3319).*

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 18 octobre 2012, la Commission procède à l'audition de Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux, sur les crédits de la mission « Justice », puis examine les crédits de cette mission.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Mes chers collègues, nous accueillons ce matin avec un grand plaisir Mme la garde des Sceaux, qui va nous présenter son budget pour 2013 dont nous sommes impatients de connaître la teneur. En effet, il y a déjà bien longtemps que, dans cette maison, nous sommes nombreux à nous plaindre à l'unisson du peu de crédits alloués à la Justice. Si j'en crois le Conseil de l'Europe, nous sommes la Cendrillon du continent puisque, sur les trente-huit pays pris en compte, la France se situe au dix-huitième rang. Quant à la dépense exprimée en proportion du PIB par habitant, notre pays est classé par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) au trente-septième rang sur quarante-trois États. C'est dire si le défi est immense pour améliorer l'efficacité de notre système !

Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice, garde des Sceaux. Merci d'être si nombreux ce matin. Le président Urvoas vient d'évoquer le classement européen établi par la CEPEJ, sans doute pour créer un peu d'ambiance !

S'agissant de la présentation de mon budget, j'ai bien conscience de ne pas m'adresser ce matin à une assemblée de comptables mais à une commission d'élus responsables, parfaitement rompus à ces questions et j'ai donc choisi de vous exposer mes priorités politiques et leur traduction budgétaire, tout en étant prête à répondre à toutes vos questions.

Le budget de la Justice est prioritaire, pluriannuel et politique. Il est prioritaire dans la mesure où il traduit l'engagement du président de la République de faire de l'Éducation nationale, de la Sécurité et de la Justice les trois priorités de son quinquennat. Cela se traduit pour la Justice par une progression des crédits de 4,3 % qui lui permet d'atteindre 7,7 milliards. Cet effort est à apprécier au regard de la stabilité du budget global de l'État.

La priorité donnée à la Justice s'exprime aussi dans l'effort en matière d'effectifs avec la création de 500 postes dès 2013. Il s'agit d'une augmentation appréciable, conforme à l'engagement du président de la République de créer un millier d'emplois par an au cours du quinquennat au profit des ministères de l'Intérieur et de la Justice. Réserver la moitié de ces postes à la Justice trace une orientation claire, particulièrement remarquable dans le contexte actuel de stabilisation des effectifs de la fonction publique – laquelle tranche déjà avec les nombreuses suppressions de postes découlant, au cours de la précédente

législature, de la révision générale des politiques publiques.

En vue de renforcer nos capacités d'anticipation, le budget de la Justice se décline sur trois exercices. Cela procure une certaine souplesse, car les efforts accomplis la première année peuvent être modulés par la suite afin de satisfaire plusieurs engagements. La progression budgétaire pour les trois exercices à venir peut sembler relativement modérée – plus 4,3 % en 2013, plus 1,6 % en 2014 et plus 0,3 % en 2015 – mais elle restera toujours positive. Il est légitime que la Justice prenne sa part dans l'effort de redressement des finances publiques. S'agissant des emplois, l'effort sera par contre continu : 500 postes créés chaque année, soit 1 500 dans la période triennale de référence.

Ce budget est politique dans la mesure où il va servir des priorités clairement définies. J'ai du reste déjà eu l'occasion de les exposer en plusieurs circonstances : devant votre Commission au tout début de la législature, devant le groupe de travail sur les zones de sécurité prioritaires, lors de l'installation du comité d'organisation de la conférence de consensus – à laquelle plusieurs d'entre vous ont participé –, devant le Sénat à l'occasion d'un débat sur la carte judiciaire, devant les magistrats de la famille et devant l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM).

Conformément aux engagements du président de la République, la première priorité de la mission « Justice » pour 2013, c'est la jeunesse. L'année qui vient sera celle de la jeunesse, et des efforts tout particuliers seront accomplis en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Alors que la PJJ a perdu 600 postes au cours des cinq dernières années, nous allons en créer 205, d'éducateurs et de psychologues, afin de réduire à cinq jours, à compter de 2014, le délai de prise en charge suivant une décision judiciaire et ce, conformément à la loi. En partenariat avec l'Éducation nationale, ces éducateurs et psychologues seront aussi présents dans les classes relais au titre de la prévention. La rapidité de la réponse apportée vise à permettre au jeune de bien mesurer la portée de ses actes.

Je m'attacherai aussi à diversifier les solutions offertes aux juges : familles d'accueil, foyers « classiques » et centres éducatifs fermés (CEF). Quatre centres ont été créés en 2012 par la transformation d'anciens foyers. Il était prévu de faire évoluer dix-huit foyers en CEF, mais je n'ai pas souhaité donner suite à l'ensemble du projet car je considère que la création de tels centres ne doit pas se faire au détriment des autres solutions mises à la disposition des magistrats. En 2013, quatre autres CEF verront cependant le jour, dont trois par création pure et un – à Marseille – par la transformation d'un foyer.

Le moment venu, je vous rendrai compte des conclusions de la mission d'inspection des services judiciaires que j'ai diligentée au sujet des CEF. Sur les quarante-deux centres existants, trente-trois sont gérés par des associations habilitées. Le service associatif habilité est fragilisé depuis plusieurs années par une créance de 35 millions d'euros, que je vais alléger par l'injection de

10 millions dès 2013. Cela donnera du souffle à la trésorerie des associations, qui pourront ainsi mieux assurer les missions de service public qui leur sont confiées.

Compte tenu de la priorité donnée à la jeunesse, le budget de la PJJ va donc augmenter de 2,4 % alors que les autres crédits de fonctionnement enregistrent une baisse globale de 7 %.

Une autre priorité consiste à améliorer la justice civile, laquelle représente 70 % de l'action de la justice, même si la justice pénale fait infiniment plus de bruit. Nous avons d'ores et déjà travaillé à la redéfinition des périmètres de contentieux, en vue d'optimiser l'efficacité globale du système et de raccourcir les délais de réponse. La réforme de la carte judiciaire ayant entraîné la suppression de plus d'un tiers des tribunaux d'instance, des adaptations des modes de fonctionnement locaux sont souvent nécessaires.

Les crédits consacrés à l'informatisation doublent, ce qui va permettre de redéployer des postes, de rendre plus fluides certaines procédures et d'exempter les personnels de certaines tâches par trop fastidieuses.

La loi prévoyait la suppression des juridictions de proximité à compter de 2014 mais il ne me semble pas souhaitable de maintenir cette échéance. Compte tenu notamment de la réforme de la carte judiciaire, la surcharge de travail qui en découlerait pour les tribunaux d'instance serait difficilement supportable et les délais de réponse aux demandes des justiciables en pâtiraient. La mise en extinction des juridictions de proximité sera donc différée, de manière à permettre aux tribunaux d'instance de mieux anticiper l'augmentation de leur charge de travail.

La justice civile bénéficiera du recrutement de 142 magistrats, auxquels s'ajouteront les redéploiements rendus possibles par l'informatisation.

J'en viens aux frais de justice, essentiels dans la mesure où ce sont eux qui permettent aux magistrats d'accomplir leur mission, en recourant à des experts, à des tests ADN, à des psychiatres, etc. Tout ce qui est indispensable à la manifestation de la vérité doit pouvoir être financé et c'est pourquoi les frais de justice augmenteront de 15 %. Souvent alertés sur ce point dans vos circonscriptions, vous savez que les frais de justice représentent un énorme problème. Au cours des dernières semaines, j'ai dû obtenir des compléments budgétaires et des dégelés de crédits pour éviter que certaines juridictions ne se retrouvent en cessation de paiement. C'est aussi à cause des frais de justice que le ministère a acquis sa réputation de très mauvais payeur et il est donc urgent de redorer son image. L'augmentation de 15 % correspond à 62 millions d'euros, ce qui fait passer l'enveloppe de 415 à 477 millions.

Conformément à la lettre de cadrage du Premier ministre, les frais de fonctionnement vont baisser de 7 %. Cette mauvaise nouvelle doit cependant être nuancée car, au cours des dernières années, les budgets de fonctionnement avaient été ponctionnés à hauteur de 15 millions d'euros pour couvrir les besoins de frais

de justice et de 6 millions au titre de la réforme de la carte judiciaire. En 2013, nous n'aurons pas à prélever ces 21 millions et la baisse de 7 % sera donc compensée, d'autant que nous allons faire des efforts en matière de commande publique et d'organisation.

L'aide juridictionnelle progresse aussi, puisqu'elle passe de 232 à 271 millions d'euros, soit une augmentation de 16 %.

Parmi mes priorités figure la réflexion sur le sens de la peine, grâce notamment à l'installation du comité d'organisation de la conférence de consensus de prévention de la récidive. Au plan budgétaire, cela se traduira par 120 recrutements, dont 70 juges de l'application des peines (JAP), une dizaine de parquetiers et une quarantaine de greffiers. 63 recrutements sont également prévus dans les services d'insertion et de probation, dont le travail en amont est indispensable à celui des JAP.

Les placements extérieurs seront étendus, sous la forme notamment du placement sous surveillance électronique (PSE). L'objectif est de doubler le nombre de PSE au cours du quinquennat, de manière à passer de 8 000 à 16 000. On constate un certain tassement des travaux d'intérêt général (TIG) mais cela reste très variable d'une région à l'autre et j'entends bien remobiliser les collectivités territoriales à ce sujet. Enfin, nous créons 220 places dans les quartiers de semi-liberté.

Telles sont nos principales orientations en matière de prévention de la récidive et d'accompagnement des personnes détenues.

S'agissant de l'aide aux victimes, je vous ai indiqué tout à l'heure que l'aide juridictionnelle augmentait. Parallèlement, le nombre de bureaux d'aide aux victimes, présents dans une cinquantaine de tribunal de grande instance, sera progressivement étendu à la totalité d'entre eux. Plusieurs parlementaires de tous les groupes, dont le président Urvoas et Mme Nieson, ont déjà travaillé sur des propositions de loi en faveur de l'aide aux victimes et je pense donc que nous aurons l'occasion d'y revenir.

Parallèlement au recrutement de nouveaux agents, des efforts sont nécessaires en matière de revalorisation salariale et d'amélioration du régime indemnitaire des personnels en place. Il convient de respecter la parole de l'État envers les magistrats puisque nous allons entrer dans la troisième et dernière année de revalorisation prévue par décret. Cet engagement sera tenu. S'agissant de l'administration pénitentiaire, les actions engagées seront poursuivies en 2013, cependant que la PJJ bénéficiera d'un effort beaucoup plus modeste.

Au-delà de 2013, j'entends remédier au fait que les personnels de catégorie C n'ont bénéficié d'aucune revalorisation depuis une dizaine d'années. Je n'ai malheureusement pas été en mesure de faire un effort dès cette année, hors le maintien du budget de l'aide sociale (à hauteur de 24 millions d'euros), dont les catégories les plus modestes sont les premières à bénéficier. En 2015, je me

pencherai sur la situation des greffiers, en notant toutefois que s'ils n'ont pas bénéficié d'une forte revalorisation salariale au cours des dernières années, leurs conditions de travail ont été améliorées par des recrutements.

Le présent quinquennat sera un quinquennat de construction. S'agissant de l'immobilier judiciaire, une vingtaine de villes sera concernée : onze chantiers sont déjà plus ou moins engagés et il y aura neuf mises en construction. Trois partenariats publics-privés (PPP) étaient prévus, à Caen, Lille et Perpignan. Celui de Caen sera maintenu, car il correspond à une réelle urgence, celui de Perpignan sera reconsidéré au cours des dix-huit prochains mois – je renonce au PPP défavorable à l'État et je dispose des moyens budgétaires pour 2014-2015 – et celui de Lille – où se pose un problème de terrain – n'est pas assez mûr pour être traité en 2013.

Le budget de l'immobilier pénitentiaire augmente de 7,8 %. Les opérations de rénovation les plus emblématiques concerneront La Santé, les Baumettes et Fleury-Mérogis. Quant au budget d'entretien courant du patrimoine, il passe de 55 à 66 millions d'euros, soit une augmentation de 20 %.

La vétusté de certains établissements est criante et insupportable. Au titre d'un programme de substitution, plusieurs constructions vont permettre de remplacer des structures extrêmement vétustes par des constructions neuves. Parallèlement, seront poursuivis des programmes de restauration et de réorientation, en vue notamment de privilégier les modules à taille humaine. Les personnels ont appelé notre attention sur les difficultés particulières que pose la gestion des gros établissements, de 600 à 800 places, et je suis résolue à en tenir le plus grand compte.

Telles sont, brièvement présentées, les grandes orientations de notre politique et leur traduction budgétaire. Bien entendu, je me tiens à votre disposition pour répondre à toutes vos questions.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur pour avis pour les crédits de la « Justice administrative et judiciaire ». Au cours de la série d'auditions que j'ai conduites dans le cadre de la préparation de mon rapport, je n'ai pas rencontré un seul interlocuteur qui ne se réjouisse de la priorité donnée à la Justice. Dès lors, qu'il s'agisse de la conduite de votre politique ou de la traduction budgétaire des priorités que vous avez rappelées, vous pouvez, madame la ministre, compter sur le soutien de la majorité.

Au regard de la situation actuelle, je n'hésite pas à dire que nous sommes au bord du sinistre dans nombre de juridictions. Il y a, dans les personnels des greffes, chez les acteurs de la Justice, beaucoup d'attente pour essayer de réparer les choses et j'avoue que je ne mesurais pas l'ampleur de leur désarroi.

Sur la suggestion de notre président, j'ai concentré mon analyse sur un thème bien précis : la justice d'instance.

Permettez-moi d'aborder en premier lieu des questions générales.

Constatant la situation de quasi cessation de paiement de certaines juridictions, vous faites progresser les frais de justice de 15 %. Avez-vous bien conscience que cela sera totalement insuffisant pour rétablir le processus normal de gestion annuelle de ces prestations ? Qu'est-il prévu pour les prochaines années ? Il semble que le contrôle de l'utilisation de ces fonds soit souvent défaillant et que les régies des tribunaux ne soient pas toujours en mesure de vérifier le bien-fondé de certaines dépenses. Comment peut-on peser davantage dans les négociations avec les grands opérateurs, notamment de télécommunications ?

La contribution de 35 euros est souvent perçue comme un moyen de réduire l'accès à la justice des familles modestes et certaines juridictions enregistrent une baisse de leurs saisines. Certains la considèrent aussi comme une absurdité dans la mesure où elle crée un report sur l'aide juridictionnelle, finalement plus coûteuse pour la collectivité.

Ma troisième question porte sur la collégialité de l'instruction, censée intervenir dès 2014. Nous confirmez-vous cette date ?

S'agissant du fonctionnement, je ne puis concevoir que l'on reste englué dans le « purisme de la mouise ». Pas de chauffage dans certaines juridictions ! Une qualité de papier tellement insuffisante qu'elle « fusille » les imprimantes et empêche la reprographie ! Il faut se battre sur ces différents fronts car l'on ne peut se résoudre à laisser les personnels supporter de telles conditions de travail.

Les personnels non magistrats nous font part d'une certaine amertume. Vous avez clairement indiqué que vous assumiez les engagements triennaux traduits par décret qui conduisent à une dernière année de revalorisation des indemnités des magistrats. Certains considèrent que cela est injuste et que l'on aurait dû faire un effort immédiat en faveur des catégories C, ainsi que des greffiers. Cela entretient l'idée que notre Justice donne toujours la priorité aux plus éminents de ses serviteurs, qui sont les magistrats. Or il y a aussi de très grands serviteurs parmi les greffiers et les assistants administratifs. Sans compter les vacataires recrutés pour trois mois, qui quittent les juridictions une fois achevée leur période de formation car l'on ne veut pas assumer les responsabilités liées à leur précarité.

Les crédits alloués à l'École nationale de la magistrature (ENM) diminuent de 5,2 % : sera-ce compatible avec le besoin de magistrats que nul ne conteste ?

Si, au départ, les juges d'instance ont été hostiles à l'arrivée des juges de proximité, ceux-ci ont acquis une véritable légitimité et les « faire remonter » dans les tribunaux de grande instance en tant qu'assesseurs des juridictions correctionnelles collégiales serait la pire des solutions.

La réforme de la carte judiciaire a créé des difficultés d'accès aux juges d'instance et d'organisation des effectifs. Un tsunami va déferler sur nos juridictions avec la question des majeurs protégés. À compter de janvier 2014, tous les dossiers en stock devront avoir fait l'objet d'une révision et cela semble totalement impossible. Comment allons-nous faire alors que la vague des mesures de protection des majeurs postérieures à la loi va également arriver ? Au tribunal de Nogent-sur-Marne, où je me suis rendu, les personnels concernés travaillent à flux tendus, sans parvenir à résorber le stock.

Le retour du contentieux du surendettement devant les juges d'instance pose également problème et plusieurs juridictions sont aujourd'hui complètement bloquées.

Il y a enfin un problème d'affectation des personnels d'instance, magistrats et greffiers. Le recours trop massif aux vacataires est catastrophique car il entraîne une déperdition des compétences et déstabilise les effectifs.

Madame la garde des Sceaux, vous avez du pain sur la planche et une œuvre colossale à mener à bien. Les choix pertinents opérés dans votre projet de budget traduisent une volonté politique. Ne décevons pas l'incroyable attente de ceux qui servent la justice au quotidien.

Mme la garde des Sceaux. Oui, monsieur le rapporteur, certaines juridictions sont en état de sinistre ; j'y ai été confrontée et j'en suis profondément contrariée. Je connais la situation et j'ai sollicité les chefs de cour pour qu'ils fassent remonter les besoins. La direction des services judiciaires n'a pas chômé au cours des dernières semaines et nous avons trouvé quelques solutions. Toutefois, nous ne réglerons pas tout en un seul exercice. Et je ne me contenterai pas de répondre aux besoins matériels, car j'ai aussi le souci d'améliorer l'ensemble de l'environnement de travail. Il est plus insupportable encore d'être confronté à des conditions de travail compliquées si le rôle du juge a été embrouillé ou si les effectifs sont insuffisants. Cela forme un ensemble et il est urgent de créer des conditions de travail plus acceptables pour nos personnels.

S'agissant des frais de justice, vous trouvez l'augmentation de 15 % insuffisante, mais permettez-moi de vous dire que cela n'est pas négligeable non plus. Quant à la question de la maîtrise des frais de justice, je ne sais pas si quelqu'un dans cette salle a une réponse. Doit-on affecter un budget en début d'exercice et considérer que, quoi qu'il arrive, il faut s'en tenir là ou faut-il tenir compte des circonstances particulières qui peuvent jouer sur la mission des magistrats ? Vous avez cependant raison de dire que certains progrès sont possibles, comme dans le domaine de la téléphonie et des télécommunications où nous engageons une renégociation avec les principaux opérateurs. Il existe un projet bien avancé de plateforme téléphonique auquel nous ne renonçons pas et l'effort sera continu.

Pour que puisse s'exercer un véritable contrôle des frais de justice, il faut

aussi que l'État soit bon payeur. Sinon, les magistrats sont parfois conduits à commander les frais de justice dans des conditions qui ne sont pas optimales. Des affaires douloureuses rappellent d'ailleurs que les difficultés liées à la négociation des frais de justice ont parfois été à l'origine de graves erreurs judiciaires.

Vous avez rappelé les échéances fixées dans la loi au sujet de la collégialité de l'instruction. Il est prévu de recruter dix juges d'instruction, ce qui me semble correspondre aux besoins. En effet, au cours des dernières années, il y a eu bien plus d'enquêtes préliminaires maintenues au Parquet que d'informations judiciaires portées par les juges d'instruction. Il ne semble donc pas que nous soyons confrontés à une situation d'engorgement au stade de l'instruction.

Le président de la République et le Premier ministre ont rappelé que le juge d'instruction ne serait pas supprimé et qu'on allait lui donner les moyens de travailler et améliorer ses méthodes. L'échéance de la collégialité sera respectée, mais les magistrats eux-mêmes considèrent qu'elle doit être aménagée. Il semble que l'instauration d'une collégialité systématique sur tout dossier n'emporte la préférence de personne ; en revanche, la collégialité à certains moments de la procédure, sur certains types d'affaires, sur certains dossiers plutôt que sur chaque acte recueille un *a priori* plus favorable.

Comme vous, j'ai été taraudée par la réflexion sur la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats et j'ai harcelé les membres de mon cabinet pendant trois nuits pour qu'ils échafaudent toutes sortes de simulation. Ayant reçu les organisations syndicales et présidé un comité technique ministériel, je trouve insupportable qu'il ne soit pas possible de faire un geste en faveur des catégories C. Malheureusement, je ne disposais que de 4 millions d'euros. Si l'engagement à l'endroit des magistrats n'avait été que verbal, j'aurais pris sur moi de les consulter pour leur demander s'ils acceptaient de renoncer à cette dernière tranche de revalorisation de 0,5 % pour me permettre de faire un effort pour les catégories C. Mais il se trouve qu'il y a un décret et que je me sens tenue par la parole de l'État.

S'agissant des échéances fixées dans la loi sur les tutelles, nous sommes parfaitement conscients du risque d'engorgement. Nous recherchons des solutions et des aménagements mais il s'agit à l'évidence d'un véritable casse-tête dont la résolution ne saurait être différée.

Enfin, en ce qui concerne le contentieux du surendettement, il est impératif d'améliorer les délais en résorbant les stocks, mais il y a aussi un volet qualitatif à prendre en compte car 83 % des dettes sont des dettes bancaires. Je sais que vont intervenir des réformes sur le crédit *revolving* mais il est urgent de desserrer l'étau qui étrangle certaines familles modestes.

M. Sébastien Huyghe, rapporteur pour avis pour les crédits de l'« Administration pénitentiaire ». Le premier budget d'une législature constitue un acte politique important puisqu'il permet au Gouvernement de donner une

traduction budgétaire aux priorités qu'il affiche. À cette aune, le budget de la justice pour 2013 – tout particulièrement celui de l'administration pénitentiaire – apparaît comme extrêmement décevant car il y a entre les paroles et les actes budgétaires un écart immense. En effet, l'affirmation du caractère prétendument prioritaire du budget de la justice ne trouve aucune traduction budgétaire.

Le budget de l'administration pénitentiaire est, pour 2013, en hausse de 6 % pour les crédits de paiement, mais en baisse – ou plutôt, devrais-je dire, en chute libre ! – de 38,5 % pour les autorisations d'engagement. Le plafond d'autorisation d'emplois est en hausse de 189 ETPT, soit une progression de 0,5 %.

Ces chiffres démontrent s'il en était besoin que l'ambition du nouveau Gouvernement se limite à achever l'exécution du programme immobilier « 13 200 » lancé par la précédente majorité, en abandonnant l'essentiel du programme « Nouveau programme immobilier pénitentiaire » et l'intégralité du programme inscrit dans la loi du 27 mars 2012 de programmation pour l'exécution des peines. L'objectif est de porter la capacité d'accueil du parc pénitentiaire à 63 500 places en 2018, alors que 67 300 personnes sont aujourd'hui incarcérées, soit 4 000 de plus que le nombre de places prévues par le nouveau Gouvernement. On est donc bien loin de l'ambition que s'était donnée la précédente majorité d'adapter le parc pénitentiaire aux besoins réels du pays en matière d'exécution des peines, avec une capacité portée à 80 000 places.

La hausse des crédits de paiement et la légère augmentation du nombre d'emplois ne correspondent en réalité qu'aux crédits et aux emplois nécessaires pour l'armement des nouveaux établissements dont la construction a été lancée par la précédente majorité. Comment le Gouvernement justifie-t-il ce virage ? Il affiche sa volonté de réduire les incarcérations et de développer les aménagements de peine. Mais, à y regarder de près, ni la volonté de réduire le nombre d'incarcérations ni celle de développer les aménagements de peine ne se traduisent en actes concrets.

S'agissant de la volonté de réduire le nombre d'incarcérations, si la poursuite de cet objectif à tout prix – y compris celui de la sécurité de nos concitoyens – est en lui-même très discutable, la baisse du nombre de détenus que le Gouvernement appelle de ses vœux n'est rendue crédible par aucune évolution qu'il aurait engagée.

Mme la garde des Sceaux nous dira certainement qu'elle a, par sa circulaire de politique pénale, demandé aux magistrats du parquet de tenir « le plus grand compte » de la situation individuelle de chaque prévenu. Au passage, j'observe que cette demande paraît pour le moins surprenante par le message de défiance qu'elle adresse aux magistrats du parquet : Mme la garde des Sceaux doute-t-elle du fait que les magistrats tenaient déjà « le plus grand compte » de la situation de chaque prévenu ? Au-delà, il n'est pas inutile de rappeler que les juridictions sont souveraines dans leurs décisions et qu'elles ont toujours la

possibilité d'écarter le prononcé de peines plancher. Lorsqu'une décision d'incarcération est prise, c'est donc que la juridiction estime n'avoir pas pu faire autrement, et je vois mal ce qui pourrait amener demain à une autre décision en l'absence de l'abrogation ou d'une modification de la loi sur les peines plancher.

Alors, Mme la garde des Sceaux nous dira sans doute aussi qu'elle réfléchit à la création d'une nouvelle peine de « probation ». Fort bien, mais beaucoup d'inconnues entourent la création de cette nouvelle modalité : quel sera son champ d'application ? Sera-t-elle applicable aux récidivistes ? Dans la pratique judiciaire, ne risque-t-elle pas de « mordre » sur la population qui bénéficie aujourd'hui d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un TIG, plutôt que sur la catégorie de celle qui est incarcérée ? Enfin, quel sera le calendrier de discussion et de mise en œuvre ? Face à toutes ces interrogations, invoquer la possible création de nouvelles peines pour anticiper une baisse de la population carcérale à court terme semble pour le moins hasardeux.

Par ailleurs, le Gouvernement justifie la remise en cause des programmes immobiliers décidés par la précédente majorité par des critiques adressées aux modes de financement qui avaient été retenus – autorisations temporaires d'occupation-locations avec option d'achat (AOT-LOA) ou partenariats public-privé (PPP). Or il convient de rappeler que la Cour des comptes n'a pas mis en cause le principe même de ces modes de financement, pas davantage que la qualité des prestations des partenaires privés, mais qu'elle s'est contentée de formuler des observations tendant à mieux évaluer les coûts des différents modes de construction et de gestion. En effet, le soi-disant surcoût du PPP n'est absolument pas vérifié – ni du reste vérifiable – *via* les seules données dont dispose actuellement le ministère de la Justice, sachant que le coût des loyers inclut non seulement la construction et les services à la personne, mais aussi la maintenance des établissements pendant trente ans, maintenance que l'État a souvent eu du mal à assurer pour les établissements qu'il a construits en gestion publique, comme j'ai eu l'occasion de le vérifier au cours de mes visites de différents établissements.

Surtout, si le Gouvernement ne souhaite pas utiliser des modes de financement recourant au secteur privé, rien ne lui interdit de mener une politique immobilière de conception et de gestion publiques. Au vrai, votre critique des modes de financement est un prétexte pour justifier votre refus d'étendre la capacité d'accueil du parc pénitentiaire et ce, pour des raisons totalement dogmatiques.

Quant à la volonté du Gouvernement de développer les aménagements de peine, j'y suis naturellement favorable pour toutes les personnes pour lesquelles un tel aménagement semble possible, soit celles qui manifestent une réelle volonté de s'engager dans la voie de la réinsertion. Je rappelle qu'aucune autre majorité que celle ayant dirigé notre pays au cours des dix dernières années n'a fait autant pour développer les aménagements de peine, tant sur le plan des outils juridiques que sur celui des moyens. N'oublions pas que les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sont passés de 2 260 ETPT en

2002 à 4 080 ETPT en 2011, soit une augmentation de 80 %.

Dans la mesure où le Gouvernement délaisse le milieu fermé, je pensais qu'un réel effort serait fait en faveur du milieu ouvert, en cohérence avec l'objectif de développement des aménagements de peine. Las, quelles ne furent pas ma déception et mon inquiétude en découvrant que le Gouvernement ne prévoyait que 63 nouveaux ETPT pour l'insertion et la lutte contre la récidive !

Au final, le budget pour 2013 de l'administration pénitentiaire, c'est un milieu fermé abandonné et un milieu ouvert absolument pas renforcé, avec, au bout de la chaîne, la sécurité des Français, hélas sacrifiée.

J'en viens aux questions que je souhaite poser à Mme la ministre.

Madame la garde des Sceaux, dans le projet annuel de performances pour la mission « Justice », vous affirmez vouloir « centrer la politique pénitentiaire sur la réinsertion, en lançant un programme immobilier pénitentiaire de construction et de réhabilitation qui réponde aux situations de vétusté ». Pourtant, vous avez remis en cause 22 des 36 décisions de fermeture de prisons qui avaient été annoncées sous la précédente législature parallèlement à la création de nouveaux établissements. Ces 22 établissements que vous avez renoncé à fermer présentent un âge moyen de 146 ans et un taux d'occupation de 125 %. Croyez-vous répondre valablement aux situations de vétusté et de sur-occupation en maintenant en service des établissements surpeuplés datant du XIX^e siècle ? Dans mon avis, figurera un tableau édifiant sur la situation de ces prisons.

Parmi les 36 établissements dont la précédente majorité avait considéré qu'ils ne pouvaient demeurer en service dans leur état actuel, tant pour des raisons de dignité des conditions de détention qu'au titre de la qualité de l'exécution des peines, figure la maison centrale de Poissy, que j'ai visitée pour préparer l'examen de ce budget. En remettant en cause la décision de fermeture, vous avez plongé les personnels dans une situation de doute extrêmement pénible à vivre. Certes, la fermeture décidée par la précédente majorité les aurait contraints à changer d'affectation, ce qui n'est pas forcément agréable mais ressortit aux contraintes inhérentes au statut d'agent public. Votre indécision est pire encore, puisqu'en maintenant ces personnels dans l'incertitude, vous les empêchez de se projeter dans l'avenir. Combien de temps comptez-vous encore repousser une décision de fermeture ou de réhabilitation, laquelle s'impose d'évidence ?

Dernière question, vous affirmez vouloir donner plus de moyens aux services d'insertion et de probation. Or, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, ce budget ne prévoit que 63 nouveaux ETPT au profit de l'insertion. Certes, il convient dans cette période de crise d'être mesuré dans la création d'emplois publics, mais cette augmentation très modérée contraste avec un autre secteur que votre Gouvernement présente également comme prioritaire, celui de l'éducation, où sont créés 11 000 postes d'enseignants. Si le nombre d'enseignants recrutés est démesurément élevé, celui des personnels d'insertion et de probation est

ridiculement bas. Comment expliquez-vous un tel écart entre des missions présentées toutes deux comme prioritaires par le Gouvernement ?

Madame la ministre, j'attends de vraies réponses de votre part, pas de la démagogie ni des considérations politiciennes.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Chacun aura compris que Mme la ministre n'est adepte ni de la démagogie ni des réponses superficielles, comme elle l'a montré lors de précédentes auditions. Il me semble que la liberté de ton qu'on peut observer dans cette Commission tranche avec ce qui peut se passer ailleurs.

Mme la garde des Sceaux. Les procès que vous me faites, monsieur le rapporteur pour avis, manquent de crédibilité. Mais l'interpellation directe est une marque de courtoisie et de courage.

Selon vous, l'affirmation du caractère prioritaire de la justice ne trouverait pas de traduction budgétaire. Je vous renvoie à mon exposé liminaire. Vous relevez que les crédits de paiement augmentent, mais que les autorisations d'engagement diminuent. Gonfler les autorisations de paiement était une pratique de l'ancien Gouvernement ! Mon prédécesseur, M. Mercier, avait ainsi prévu 1,8 milliard d'euros d'autorisations d'engagement en 2012 sans aucun crédit de paiement correspondant. Nous avons une pratique différente : nous augmentons les crédits de paiement, c'est-à-dire la dépense effective de l'État ; nous ne nous contentons pas d'afficher des autorisations d'engagement dénuées de toute portée pratique.

Vous me reprochez d'avoir abandonné le nouveau programme immobilier (NPI). On n'abandonne pas ce qui n'a qu'une existence virtuelle ! Le NPI a été inscrit dans la loi de programmation de mars 2012 sans que le moindre euro ait été budgété pour le mettre en œuvre.

La volonté du Gouvernement de réduire le nombre d'incarcérations et de développer les aménagements de peine ne se traduirait par aucun acte concret. Je vous renvoie, là encore, à ce que j'ai dit sur les juges de l'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Vous estimez que 63 ETPT pour les SPIP ne sont pas suffisants. Nous avons pourtant stabilisé et même augmenté ce nombre, ce qui tranche singulièrement avec la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Vous semblez vous étonner que, dans ma circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012, j'aie donné instruction aux parquets généraux d'aménager les peines – et votre étonnement est dans la ligne de certaines déclarations publiques de certains orateurs de l'UMP. J'ai en effet demandé que le recours à l'incarcération soit strictement limité aux cas prévus par la loi pénitentiaire de 2009. Dois-je en déduire, monsieur le rapporteur pour avis, que vous contestez le contenu de cette loi ?

Un sénateur UMP a reconnu que la majorité précédente avait fait preuve de schizophrénie en multipliant, d'un côté, les lois sécuritaires et les procédures qui aboutissent à l'incarcération et – j'ajoute – à l'engorgement des juridictions, et en adoptant, de l'autre, cette loi pénitentiaire, qui contient de bonnes dispositions. Nous allons d'ailleurs en publier les décrets d'application manquants.

Vous me donnez des leçons en rappelant que les décisions des magistrats sont souveraines. On ne peut pourtant pas me reprocher de méconnaître ce principe. J'espère que vos collègues qui m'accusent d'être laxiste, de rendre des jugements insuffisamment sévères, de vider les prisons et d'être responsable de l'acte de tel ou tel auteur d'infraction, tiendront compte de votre rappel !

S'agissant de la nouvelle peine de probation, dont la création serait, selon vous, entourée de nombreuses inconnues, je rappelle qu'un comité d'organisation a été mis en place et qu'une conférence de consensus se tiendra en février 2013.

Toujours selon vous, la Cour des comptes n'aurait pas remis en cause le principe des partenariats public privé (PPP). Elle estime pourtant qu'ils consistent à faire appel à des opérateurs privés qui empruntent à des taux beaucoup plus élevés que l'État et qu'ils reviennent donc à reporter dans le temps une dépense publique tout en la multipliant par trois. Certains contrats de PPP signés en février ou en avril 2012 vont donner lieu à des investissements que l'État va payer cinq fois trop cher. Il faudra l'expliquer aux générations futures.

Enfin, vous prétendez que nous mettons en danger la sécurité des Français. Tel est, en réalité, le résultat des politiques que vous avez menées ces dernières années. La multiplication des procédures conduisant à l'incarcération, notamment pour les courtes peines ; la surpopulation carcérale qui en découle ; l'insuffisance des effectifs – personnels d'insertion et de probation, juges d'application des peines, psychologues – chargés d'accompagner les détenus dans leur projet de réinsertion ; la proportion accrue – 80 % aujourd'hui – de sorties « sèches », sans accompagnement, sont autant de facteurs qui favorisent la récidive. Différentes études le montrent. Le procès sur la sécurité des Français, c'est nous qui sommes fondés à vous le faire.

M. Jean-Michel Clément, rapporteur pour avis pour les crédits de la « Protection judiciaire de la jeunesse ». Après plusieurs années pendant lesquelles la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a payé un lourd tribut à la RGPP, le projet de loi de finances pour 2013 inverse la tendance et redonne espoir aux acteurs de la PJJ. C'est ce qui ressort des auditions et des visites de terrain que nous avons effectuées.

Entre 2008 et 2011, les crédits de la PJJ n'avaient cessé de diminuer. En 2012, ils avaient légèrement augmenté, mais seulement pour permettre la transformation de vingt foyers traditionnels en centres éducatifs fermés (CEF), l'ensemble des autres services – en particulier ceux qui sont responsables de la prise en charge en milieu ouvert – étant à nouveau sommés par l'ancienne

majorité de faire toujours plus avec toujours moins de moyens.

Sur cette même période, la PJJ a perdu 600 emplois. Une partie des suppressions a pu être absorbée par la réorganisation administrative – les fonctions « supports » –, mais l'autre a affecté son cœur de métier : la prise en charge des mineurs délinquants.

Le président de la République et le Gouvernement ont décidé de faire de la jeunesse et de la justice deux axes prioritaires de leur action, conformément aux engagements pris par M. François Hollande pendant la campagne présidentielle. La PJJ se trouvant à l'intersection de ces deux priorités, ses crédits augmenteront très logiquement en 2013 de 1 % en autorisations d'engagement et de 2,4 % en crédits de paiement. Le plafond d'autorisations d'emplois augmentera de 75 ETPT, soit 205 emplois en année pleine, ce qui représente un effort important pour une administration de taille relativement modeste, dont le budget s'établit à 800 millions d'euros.

J'approuve donc pleinement les crédits de la PJJ pour 2013. Dans cette période budgétaire difficile où les moyens doivent nécessairement être concentrés sur un certain nombre de secteurs prioritaires, je salue l'effort consenti en sa faveur.

Mes questions concernent la diversité des modes de placement des mineurs délinquants, thème que j'ai choisi de traiter cette année dans le cadre de mon avis budgétaire.

Au cours des dernières années, l'ancienne majorité a focalisé l'attention sur les mineurs faisant l'objet d'un placement – qui ne représentent, rappelons-le, que 5 % des mineurs pris en charge par la PJJ – et tenté de faire croire à nos concitoyens qu'il existait une recette miracle pour traiter leur cas : les CEF.

Certes, le CEF est une solution désormais acceptée par la plus grande partie de la communauté éducative et judiciaire et par la majorité des élus de droite comme de gauche. Certaines conditions doivent néanmoins être remplies : chaque centre doit être doté d'un projet éducatif cohérent, être pourvu d'une direction et d'une équipe éducative soudées et expérimentées et faire l'objet – j'y insiste – d'un contrôle effectif.

Pour autant, le CEF ne sera jamais la solution miracle, qui pourrait être utilisée indistinctement pour tous les mineurs : il n'est que l'une des solutions possibles au sein de la palette des différents modes de placement dont doivent disposer magistrats et éducateurs pour répondre aux situations des mineurs.

La précédente majorité avait étendu la possibilité de placement en CEF aux mineurs de 13 à 16 ans non récidivistes. Pour permettre cette évolution, elle avait prévu de transformer vingt foyers d'hébergement traditionnel en CEF. Elle avait ainsi soulevé une question intéressante, celle du nombre de places nécessaires dans chaque type de structure et de l'équilibre entre elles, mais en lui

apportant une mauvaise réponse, celle du « tout CEF » au détriment des autres modes de placement.

En effet, les professionnels de la justice des mineurs sont traditionnellement très attachés, avec raison, au fait de disposer d'une large palette de solutions éducatives, afin de pouvoir adapter au mieux la réponse pénale à la situation particulière de chaque mineur. L'éventail des différents modes de placement va en effet de la famille d'accueil au CEF, en passant par l'hébergement individualisé, l'hébergement collectif traditionnel, le centre éducatif renforcé ou le placement dans un centre de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE).

Or, chacun de ces modes de placement a sa spécificité, son utilité et son public. Chacun doit bénéficier d'un nombre de places et de financements à la hauteur des besoins. Dès lors, privilégier un mode de placement au détriment d'un autre – comme la précédente majorité aurait voulu le faire avec les CEF – serait une erreur, qui porterait préjudice à la recherche de la bonne réponse éducative.

Ma première question porte sur les familles d'accueil. Ce mode de placement est particulièrement intéressant pour les mineurs ayant des difficultés à vivre au sein d'un collectif ou qui souffrent de carences affectives. Cependant, le statut des familles d'accueil de la PJJ n'est pas assez attractif, dans la mesure où elles ne sont indemnisées qu'à hauteur de 31 euros par jour, alors que celles qui travaillent pour les départements bénéficient d'un statut salarié. En conséquence, la PJJ ne disposait en 2011 que d'un vivier de 350 familles d'accueil.

Il est sans doute difficile, dans le contexte budgétaire actuel, d'envisager une évolution significative du statut des familles d'accueil de la PJJ. Néanmoins, quelles mesures comptez-vous prendre, madame la garde des Sceaux, pour rendre ce statut plus attractif et étendre le vivier de familles disponibles ?

Ma deuxième question concerne l'hébergement diversifié. Au cours des dernières années, la PJJ a accumulé à l'égard du secteur associatif habilité une dette importante, qui révèle toute l'absurdité de l'étranglement budgétaire subi par la PJJ et dont le présent projet de budget prévoit heureusement de commencer le remboursement. Cette dette a plongé dans de grandes difficultés financières de nombreuses associations œuvrant dans le champ de l'hébergement diversifié. Je pense en particulier aux petites associations qui ont créé des lieux de vie et rendent de réels services sur un territoire donné. Certaines associations ont même dû cesser leurs activités, faute de paiement par l'État. En privilégiant certains modes de placement, on a en sacrifié d'autres qui avaient fait leurs preuves ; nous en avons tous été témoins dans nos circonscriptions. Quelles mesures entendez-vous prendre au cours de cette législature pour revitaliser le secteur de l'hébergement diversifié ?

Mes deux dernières questions portent sur les CEF.

Vous avez demandé, madame la garde des Sceaux, une inspection sur les

besoins de places en CEF et sur les modalités d'une éventuelle extension du parc. J'estime pour ma part, au terme des échanges que j'ai eus dans le cadre de la préparation du présent avis budgétaire, que le nombre de places en CEF est globalement satisfaisant – 7 nouveaux CEF devant ouvrir en 2012 et 2013 – et que les éventuelles difficultés tiennent moins au nombre de places qu'à la répartition géographique des CEF.

En outre, je le rappelle, la loi du 10 août 2011 a étendu la possibilité de placement en CEF aux mineurs de 13 à 16 ans non récidivistes. Cette évolution a éloigné les CEF de leur vocation initiale, à savoir la prise en charge renforcée de mineurs ancrés dans la délinquance pour lesquels d'autres solutions ont déjà été tentées. Elle peut également avoir des conséquences lourdes : un mineur dont le premier placement a lieu en CEF risque désormais, en cas de nouvelle infraction – mais aussi d'écart de conduite au sein du CEF qui peut être lié à la difficulté à supporter ce mode de placement contraignant –, d'être directement incarcéré, ce qui peut s'avérer très préjudiciable dans son parcours. Envisagez-vous, madame la garde des Sceaux, d'abroger cette disposition ?

Enfin, pour réaliser des économies et financer l'extension du parc des CEF, la précédente majorité avait prévu d'abaisser de 27 à 24 le nombre d'ETPT prévu par le cahier des charges des CEF. Or, leur efficacité réside précisément dans le fort taux d'encadrement des jeunes et l'abaissement à 24 ETPT pose de sérieux problèmes pratiques : dépassement des volumes légaux d'heures supplémentaires, fatigue excessive des équipes, difficulté à dégager du temps pour la formation continue, pourtant essentielle. Au lieu d'envisager une extension importante du nombre de CEF, ne serait-il pas préférable de rechercher une solution de compromis sur le nombre d'ETPT, afin de réaliser des économies qui ne fragilisent pas le fonctionnement de ces centres ?

Mme la garde des Sceaux. Je vous remercie, monsieur le rapporteur pour avis, de cet exposé précis et lucide. Je partage votre analyse de la situation de la jeunesse en difficulté.

Je rappelle que les départements sont également compétents en matière de protection de l'enfance en danger et d'accompagnement de la primo-délinquance. Nous devons donc articuler notre action avec la leur, lorsque nous mettons des outils à la disposition des magistrats.

Je suis très attachée à la diversité des modes de placement, qui correspond d'ailleurs à une demande unanime des magistrats. Elle relève du bon sens : la réponse doit être adaptée à la situation du jeune – son parcours, sa personnalité, les circonstances de son acte, le processus postérieur à l'infraction.

En outre, il est essentiel que la prise en charge intervienne très rapidement, car les réitérations – l'observation le montre – se produisent généralement peu de temps après le premier acte commis. La sanction délivre un premier message au jeune. La prise en charge peut permettre, elle, d'interrompre le parcours de

délinquance. Le recrutement d'éducateurs et de psychologues supplémentaires que nous avons décidé doit permettre d'en réduire les délais.

Vous avez raison, monsieur le rapporteur pour avis, de rappeler que les CEF – qui ont fait l'objet d'une sorte de fixation – n'accueillent que 5 % des jeunes pris en charge par la PJJ. Je ferai part à la représentation nationale du rapport d'inspection sur les CEF. J'invite les députés de la majorité et de l'opposition qui le souhaitent à participer à un groupe de travail pour en exploiter au mieux les conclusions. Nous verrons alors si l'abrogation de l'extension décidée en 2011 se justifie ou non. Il n'en reste pas moins que l'implantation des CEF sur le territoire demeure déséquilibrée. C'est d'ailleurs le constat qui m'a amené à demander une inspection.

Les familles d'accueil constituent en effet une réponse très intéressante pour une catégorie de jeunes dits « immatures », selon l'appréciation portée par les psychologues. Ce mode de placement concerne pas moins de 600 mineurs. Les résultats en sont très encourageants : 80 % ne commettent pas de récidive. Il est donc important de maintenir cette offre. L'objectif est de passer de 399 familles d'accueil en 2012 à 450 en 2013.

Vous avez soulevé avec raison, monsieur le rapporteur pour avis, la question de l'indemnisation de ces familles, qui sont bénévoles. Nous allons faire passer l'indemnité de 31 à 36 euros la journée dès 2013, afin de l'aligner sur le salaire versé par les services d'aide sociale à l'enfance. De plus, une mission d'inspection a été chargée d'évaluer la possibilité de leur attribuer un statut, étant entendu que nous devons contenir les coûts qui découleraient d'une telle décision.

Mme Nathalie Nieson, rapporteure pour avis pour les crédits de l'« Accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes ». Le ministère de la Justice a consacré des crédits supplémentaires à l'expérimentation prévue par la loi de répartition des contentieux en matière de médiation. Quels sont les tribunaux de grande instance concernés ?

Les associations d'aide aux victimes souffrent d'un manque de moyens – les crédits ont diminué depuis deux ans – et d'un manque de visibilité sur leur avenir. Elles souhaiteraient que les engagements de l'État soient pluriannuels.

Dans votre circulaire de politique pénale du 19 septembre 2012, vous envisagez, madame la garde des Sceaux, de financer des permanences des associations à partir du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), alors que ce dernier a plutôt été utilisé, ces dernières années, pour développer la vidéosurveillance. Pouvez-vous nous en dire plus sur cette réorientation ?

Par ailleurs, je vais présenter un amendement proposant l'instauration d'une « contribution pour l'aide aux victimes » : il serait demandé à toute personne déclarée coupable d'une infraction de verser une contribution additionnelle de 1 % à l'amende pénale, dont le produit serait affecté au

financement des services d'aide aux victimes. Cette idée est soutenue par l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM), qui fédère une grande majorité des associations. Ce dispositif répondrait à une logique de justice réparatrice, qui responsabilise les auteurs d'infractions en les associant aux conséquences de leurs actes pour autrui. Il s'inspire de l'exemple du fonds spécial d'aide aux victimes de la criminalité (FAVAC), créé au Québec en 1988. Plusieurs propositions de loi ont déjà été déposées en ce sens, en particulier par Mme Martine Carrillon-Couvreur et l'ensemble des membres du groupe SRC le 24 janvier 2012. Quelle est votre appréciation sur l'idée d'instaurer une telle contribution ?

Enfin, vous avez annoncé que vous alliez étendre le réseau des bureaux d'aide aux victimes (BAV) à l'ensemble du territoire. Malheureusement, la subvention annuelle de 20 000 euros attribuée à chaque BAV ne semble pas suffire pour payer un juriste à temps complet et assurer une véritable permanence dans ces bureaux. Prévoyez-vous de moduler les enveloppes en fonction du niveau d'activité des tribunaux de grande instance ? Quelle coordination envisagez-vous entre le dispositif des BAV et celui des maisons de justice et du droit (MJD), qui apparaissent à mes yeux très complémentaires ? Pouvez-vous nous rassurer sur le financement des MJD ?

D'une manière générale, la Cour des comptes a relevé, dans son rapport public pour 2012, la « faiblesse du pilotage du réseau associatif » par le ministère de la Justice et les juridictions. Une réflexion est-elle en cours pour y remédier ?

Mme la garde des Sceaux. La loi de 2011 a retenu les tribunaux de grande instance d'Arras, Bordeaux, Niort, Paris et Saint-Pierre – à La Réunion – pour l'expérimentation de la médiation dans les contentieux familiaux. À ce stade, l'expérimentation est financée dans les tribunaux de grande instance d'Arras et de Bordeaux.

Je suis consciente que 60 % des associations d'aide aux victimes, connaissent, selon l'INAVEM, de grandes difficultés financières. Cependant, nous ne pouvons pas conclure avec elles d'engagements pluriannuels, compte tenu des règles de la comptabilité publique. Pour autant, nous avons fait un effort budgétaire et le travail que nous conduisons avec elles leur donne de la visibilité. De plus, je m'engage à améliorer le pilotage du réseau associatif par le ministère de la Justice. Le ministère et les associations en tireront mutuellement avantage, en termes budgétaires pour le premier, en termes de professionnalisme pour les secondes.

S'agissant des BAV, je confirme que nous allons en installer dans tous les tribunaux de grande instance dans un délai d'un an, ce qui correspond à un triplement de leur nombre. Ce sera un vrai progrès pour les victimes. La dotation de 20 000 euros permet de financer une permanence à mi-temps, ce qui nous paraît correspondre aux besoins. Nous verrons ensuite si une montée en charge est nécessaire dans certains tribunaux de grande instance.

Dans ma circulaire de politique pénale, j'ai demandé aux parquets généraux et aux parquets de veiller à accueillir correctement les victimes, à les informer des audiences, en particulier en cas de comparutions immédiates, à les orienter vers la commission d'indemnisation des victimes d'infractions, à leur fournir toutes les informations qui les aident à surmonter le moment de détresse qui suit de près les faits et marque le début du processus judiciaire.

Je rappelle que les collectivités territoriales interviennent également dans le financement des associations d'aide aux victimes et des actions menées en faveur de ces dernières. Au cours des années récentes, elles se sont désengagées, à la suite de l'État. Je m'en suis entretenu avec M. Claudy Lebreton, président de l'Association des départements de France, et avec une délégation du Conseil national des villes. Nous devons nous concerter avec les collectivités pour examiner l'ensemble des problèmes et procéder à une réorganisation, de sorte que chacun s'implique à nouveau dans le financement de l'aide aux victimes. Il nous faudra notamment apporter des réponses à leurs interrogations sur le périmètre de leur action, les zones d'intervention, le mode de recrutement des permanents.

Pour ce qui est de la contribution pour l'aide aux victimes, la réflexion mérite d'être approfondie. Les premières séances de travail que j'ai organisées sur le sujet ont permis de faire ressortir des interrogations, dont certaines de principe, et d'identifier quelques risques. Le dispositif doit avoir un sens, en particulier pour les victimes. L'instauration de la contribution ne doit pas servir de prétexte à un désengagement des financeurs publics. Il conviendra de déterminer précisément le parcours de la recette en identifiant notamment une structure intermédiaire, le produit de l'amende ne pouvant être versée directement aux associations. Il faudra anticiper la réaction des assurances et des mutuelles, qui ne manqueront pas de s'inviter dans le débat. Le Sénat vient de nommer deux rapporteurs – un de la majorité, un de l'opposition – sur l'aide aux victimes. Nous pourrions aborder à nouveau ce sujet en séance publique.

Quant au FIPD, il a été piloté ces dernières années par le ministère de l'Intérieur et, dans les territoires, par les préfets. Ses crédits ont financé à 75 % le développement de la vidéosurveillance. Il doit désormais redevenir un instrument interministériel. J'ai alerté mon collègue ministre de l'intérieur sur ce point dès le mois de juin. Des réunions interministérielles se tiennent en ce moment. La dotation du FIPD est passée de 50 à 46 millions d'euros, mais il est en effet envisageable d'en consacrer une partie à l'aide aux victimes.

Mme Cécile Untermaier. À la justice pénale traditionnelle répressive, reposant sur la sanction de l'agresseur, peut s'ajouter une justice réparatrice, qui se concentre sur la réparation de l'acte par le dialogue entre la victime et l'auteur. Il n'est pas question, naturellement, de nier l'agression ou l'acte délictueux : cette démarche est organisée par le juge en marge du procès pénal.

Ce concept, largement mis en œuvre en Afrique du Sud après l'*apartheid*, mais également au Canada, fait son chemin en France. Une expérimentation a été

lancée en matière civile avec le développement de la médiation. Que pensez-vous de cette démarche en matière pénale ? Envisagez-vous des actions dans ce domaine en 2013 ?

M. Philippe Goujon. Souffrez, madame la garde des Sceaux, qu'un membre de l'opposition s'exprime en usant – et non en abusant – de son droit d'opposition sans déclencher votre colère et votre indignation.

En matière pénale, votre ligne directrice est à l'évidence de défaire tout ce qu'ont fait vos prédécesseurs. À cet égard, votre circulaire pénale du 19 septembre dernier fera date. J'y vois la confirmation de ce que vous nous avez dit lors de votre première audition : la sécurité n'est pas la mission de votre ministère.

Sous un certain angle, toutefois, ce budget s'inscrit dans la continuité de ceux de vos prédécesseurs puisque jamais les crédits de la justice n'ont autant augmenté que ces dix dernières années, où cet effort, conjugué à d'autres, s'est traduit pas une baisse de la délinquance sans précédent.

Comme l'a montré Sébastien Huyghe, la politique pénitentiaire n'est pas, loin s'en faut, votre priorité, étant donné que vous ne considérez plus la prison comme la sanction de référence. La construction des places prévues se poursuit, certes, mais les 20 000 places supplémentaires que nous proposons ne seront pas réalisées. Les détenus en pâtiront les premiers puisque nombre d'établissements vétustes ne seront pas abandonnés.

Par ailleurs, votre politique repose sur le principe qu'il y a trop de condamnés à des peines de prison. Nous considérons pour notre part que l'on ne peut abandonner ainsi, par simple idéologie, la détention.

Bien que la décision de la sanction appartienne aux seuls juges, vous vous prononcez par exemple contre les courtes peines. Vous savez pourtant que 82 000 peines de prison ferme restent inexécutées en France, ce qui nous amène à considérer que notre pays ne souffre pas d'un excès d'emprisonnement mais d'un manque de places de prison. Il faudrait porter le parc carcéral à 80 000 places, tout en privilégiant la construction de structures allégées, moins coûteuses, pour les détenus qui ne nécessitent pas un niveau maximal de sécurité, et tout en permettant les peines alternatives à la prison – qui du reste n'ont jamais été prononcées en aussi grand nombre qu'aujourd'hui. Peut-on inférer de l'insuffisance du budget consacré à la construction que vous êtes favorable au *numerus clausus* en matière de peines de prison ?

Par ailleurs, comment améliorer la lutte contre l'islamisme radical dans les établissements pénitentiaires ? Vous comptez augmenter le nombre des imams, ce qui est une bonne chose, mais cela ne peut être la seule mesure. Bien que des dispositions aient déjà été prises par le passé, il reste certainement à faire !

En matière d'exécution des peines, la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 visait à développer la capacité de sanction

– objectif que nous partageons tous, quelle que soit la sanction infligée – par la création de bureaux d’exécution des peines, dont les premiers ont été mis en œuvre il y a quelques années. Quand atteindra-t-on la généralisation de ces structures, si tout au moins vous en avez l’intention ?

Pourriez-vous également nous apporter des précisions sur les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA). Le taux d’occupation de celle de Lyon dépasse les 80 %. Deux autres unités sont en service et il est prévu d’en ouvrir neuf d’ici à 2014, dont une de 440 lits à Villejuif. Quel est l’état d’avancement de ce programme. Quand l’UHSA de Villejuif verra-t-elle le jour ? La capacité de 440 lits sera-t-elle respectée ?

Où en est-on dans le transfert des escortes de prisonniers à l’administration pénitentiaire ?

Quel est le calendrier des travaux prévus à la prison de la Santé ? Quelle sera la date de livraison ? Confirmez-vous qu’un établissement d’environ 350 places en région parisienne permettra de reconstituer la capacité initiale de 1 300 places de l’établissement, sachant que les places rénovées ne seront plus que 1 000 ?

Prévoit-on de créer un nouveau centre éducatif fermé en région parisienne ?

Enfin, vous n’avez pas parlé du nouveau tribunal de grande instance de Paris. Vous êtes, je crois, hostile aux partenariats public-privé. Quel est dès lors l’avenir de ce projet ?

M. Georges Fenech. L’organisation de nos travaux ne nous laisse pas le temps de poser toutes nos questions et je le regrette. Je me contenterai, madame la garde des Sceaux, de vous soumettre des réflexions d’ordre général.

Si l’on peut saluer la hausse de 4,3 % du budget pour 2013, il ne faut pas s’en satisfaire : la justice reste déshéritée. Un retard considérable a été pris pendant des dizaines d’années. Malgré les rattrapages budgétaires des précédentes mandatures, nous sommes, pour reprendre l’expression du président Urvoas, « la Cendrillon de l’Europe », au trente-septième rang pour ce qui est du ratio des crédits de la justice rapportés au PIB par habitant. Il n’y a pas lieu de donner dans l’autosatisfaction. Après les photocopieurs mentionnés par M. Le Bouillonnet, je pourrais citer les fientes de pigeons qui s’abattent à travers les toitures de certaines cours d’assises ! Bref, même s’il est épargné par la rigueur qui atteint d’autres ministères, ce budget est loin de répondre à toutes les attentes du monde judiciaire et de nos concitoyens.

Il s’agit somme toute d’un projet traditionnel – en dépit de différences d’appréciation en matière de lutte contre l’insécurité, de parc pénitentiaire, etc. – où l’on ne perçoit pas le souffle qui pourrait provoquer l’indispensable « choc de modernité ». La redéfinition des périmètres de contentieux, que vous avez

rapidement évoquée, me semble être la clé de l'avenir de notre Justice. Je parlerais plus volontiers de recentrage des missions du juge : il est grand temps d'aborder de façon sereine la place et le rôle du juge dans notre société, de redéfinir et de recentrer ses missions, d'inventer des moyens différents de règlement du contentieux, et de réserver l'intervention du juge aux cas où il est le dernier recours.

Il faut en même temps donner au juge de vrais moyens de rendre la justice. À cet égard, je me réjouis de la création d'un corps d'assistants de justice dont la mission serait d'apporter aux magistrats une aide à la décision. Imagine-t-on un parlementaire travailler sans assistants ? Imagine-t-on la commission des Lois fonctionner sans administrateurs ? Les magistrats des chambres régionales des comptes disposent de tels assistants, mais pas les autres. La rationalisation du travail du juge et du parquetier ainsi permise leur permettrait de rendre la justice dans de meilleures conditions.

Une remarque au sujet du bracelet électronique. En juin 2012, on dénombre seulement 51 PSEM – placements sous bracelet électronique mobile – en France, alors qu'il y en a des dizaines de milliers en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Pourquoi un tel retard, alors que nous avons voté ce dispositif de façon assez consensuelle ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je précise que la discussion de ce matin ne solde pas nos échanges sur les crédits de la Justice. À mes yeux, l'essentiel du travail parlementaire se fait en Commission. C'est pourquoi je ne veux pas limiter le temps de parole comme cela se fait parfois dans d'autres commissions. Je compte sur une certaine autodiscipline et j'espère que nous trouverons le rythme adéquat pour éviter des frustrations qui, en fin de compte, ne font que des perdants. Précisons toutefois que la discussion des crédits de la Justice en séance publique est prévue pour les 30 et 31 octobre. Les groupes et les parlementaires pourront s'y exprimer.

M. Dominique Raimbourg. J'ai trois motifs de satisfaction et trois sujets d'inquiétude.

Premier motif de satisfaction : la réflexion sur le sens de la peine, qui se traduit par la création de la conférence de consensus et qui limitera le recours à l'emprisonnement. Le recentrement de la peine de prison est une des réponses à la délinquance, sachant que ces réponses doivent être immédiates. La généralisation des bureaux d'exécution des peines constitue également un signe encourageant à cet égard. La limitation du parc pénitentiaire à 63 500 places en 2015 nous placera dans la moyenne européenne et mettra fin à la fuite en avant du « tout carcéral ».

Deuxième motif de satisfaction : l'attention que vous portez, madame la garde des Sceaux, à la justice civile, qui est la justice du quotidien.

Troisième motif de satisfaction : dans cet ensemble de mesures, la place des victimes est sauvegardée, avec notamment la réorientation du fonds

interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

J'en viens aux sujets d'inquiétude. Nous héritons d'une situation difficile. La politique néfaste menée pendant dix ans en est la cause, mais pas seulement. La sous-administration et la sous-dotation de la Justice sont anciennes. Il en résulte trois urgences.

D'abord, la surpopulation pénale, mesurée à 132 % dans les maisons d'arrêt. La conférence de consensus doit aboutir au plus vite à des solutions où la prison ne sera plus l'élément central.

Ensuite, la résorption des délais de traitement des dossiers. Votre rapport nous apprend qu'il s'écoule un peu plus de 12 mois entre la commission d'une infraction et son jugement par le tribunal correctionnel, et 16,3 mois entre la commission d'une infraction par un mineur et la décision rendue par la justice des mineurs. Nous devons donc simplifier le plus possible la tâche des tribunaux. En particulier, je crois nécessaire de revenir sur la création des tribunaux correctionnels pour mineurs, qui n'aura été qu'un effet d'annonce : sur les 33 000 mineurs poursuivis, seuls 630 sont concernés et la procédure qui leur est appliquée complique la tâche des tribunaux pour enfants. Il faut aussi revenir sur les peines plancher, qui ne sont prononcées que dans 10 000 cas sur les 600 000 dossiers jugés chaque année par les tribunaux correctionnels mais qui compliquent et ralentissent les procédures.

Enfin, la frustration des personnels. Jean-Yves Le Bouillonnet a souligné à juste titre que les agents de l'administration et les greffiers attendent une reconnaissance, alors que la gestion par les primes engendre des rivalités d'un corps à l'autre. Les personnels judiciaires reprochent aux pénitentiaires d'être mieux payés, tandis que les pénitentiaires font valoir leurs sujétions particulières. On gagnerait en sérénité en mettant à plat le système et en consentant un effort budgétaire important en direction de ces catégories.

Mme la garde des Sceaux. Le dispositif que vous évoquez, madame Untermaier, est d'autant plus intéressant que son initiative revient à l'INAVEM, la fédération nationale des associations d'aide aux victimes. Les expériences menées à Poissy et à Meaux sont en cours d'évaluation. Notre appréciation est sans doute moins précise qu'en Afrique du Sud et au Canada, où l'on a du recul et où le projet relève d'une politique publique. Mais j'en retiens le principe : poser la réalité du dommage et amener les auteurs à prendre conscience de la gravité des actes qu'ils ont commis, de manière à instaurer une relation différente avec les personnes qui en ont été les victimes. La Fédération protestante est particulièrement mobilisée en la matière. Il nous faudra mesurer de façon plus rigoureuse et plus systématique l'impact de ces expériences. Quoi qu'il en soit, je suis très sensible à ces sujets et à la générosité des associations d'aide aux victimes.

Lorsque je parlais d'« orateurs de l'UMP », monsieur Goujon, c'est

précisément parce que je me refuse à globaliser. Mais le fait est que, depuis le mois de mai, on profère à mon égard des inexactitudes, des contrevérités, des mensonges, des horreurs, et que l'on me fait des procès d'intention. Ces propos ne sont pas tenus en conclave mais sur les médias, et par des personnes qui ont l'étiquette UMP. Je préfère que l'on m'adresse des critiques en face – comme l'a fait M. Huyghe – pour pouvoir y répondre en face !

M. Sébastien Huyghe, rapporteur pour avis. C'était le cas, et mon intervention était très respectueuse.

Mme la garde des Sceaux. Je vous en donne volontiers acte. Vous n'êtes nullement en cause. Je dis les choses avec franchise et j'entends que vous les disiez avec la même franchise. Mais, lors de ma précédente audition, un de vos collègues a repris une calomnie qui circulait sur moi, parfois sur papier à en-tête de l'UMP !

M. Goujon estime que ma ligne directrice est de défaire ce que l'ancienne majorité a fait, tandis que, pour M. Fenech, je ne fais rien d'original, me contentant de poursuivre ce qui était déjà en place. Il vous faudra trouver un peu de cohérence entre vous, messieurs les députés, car je n'ai pas l'intention de devenir schizophrène ! Je choisis un chemin, je l'identifie, je le décline et je l'assume, ainsi que tous les désaccords auxquels il peut donner lieu. J'assume mes choix parce c'est ma responsabilité. Je doute que vous puissiez tenir tout le quinquennat en m'accusant de toujours défaire. Cela n'a du reste pas grande importance, sauf si vous illustrez cette assertion de façon précise. Je ne défais pas pour vous déplaire mais parce vous avez pris des mesures qui, de l'avis quasi unanime des magistrats, apportent des complications dans le fonctionnement des juridictions. Ce sont les chefs de cour eux-mêmes qui affirment que les tribunaux correctionnels pour mineurs engorgent leurs juridictions et provoquent des retards considérables dans les calendriers d'audience. En l'espèce, je répare plus que je ne défais !

Au reste, lorsque l'on dénonce la lenteur de la Justice, peut-être veut-on être désagréable envers la garde des Sceaux mais en réalité on met en cause les magistrats ! La Justice est lente parce qu'elle doit prendre son temps, mais elle est ralentie par des mesures malheureuses qu'il est de notre responsabilité de rectifier.

La sécurité ne serait pas pour moi la mission de la Justice, dites-vous. Par cette formulation, vous continuez le procès en irresponsabilité, en laxisme et en mise en cause de la sécurité des Français que l'on me fait. Je vous donne rendez-vous à la fin du quinquennat. Vous verrez que nos chiffres seront tout autres et que nous aurons amélioré la sécurité des Français !

Ce que je disais lors de la dernière audition, c'est que le ministère de l'Intérieur a la responsabilité de l'ordre public et que le ministère de la Justice prend sa part dans la sécurité des Français par la prévention de la récidive. Je le maintiens. La Justice est une mission régaliennne et constitutionnelle. Ce n'est pas

moi qui en définis le contenu ! Quant à la responsabilité qui nous incombe s'agissant de la sécurité des Français, nous la prenons pleinement. J'ai défini la prévention de la récidive comme une priorité : non une priorité de principe ou de pétition, mais une priorité d'action qui se traduit par des choix de recrutement, par la conférence de consensus et par toute une série de mesures.

Vous évoquez aussi la hausse continue et spectaculaire du budget de la Justice ces dix dernières années. Mais le résultat est que l'emprise de la pénitentiaire est passée de 30 à 40 % tandis que la protection judiciaire de la jeunesse perdait 600 emplois...

Et que signifie la « chute spectaculaire de la délinquance » dont vous vous prévaluez ? Tout dépend de ce que l'on entend par « délinquance » ! Tout récemment, j'ai entendu M. Estrosi expliquer que les violences faites aux personnes avaient augmenté de façon spectaculaire.

M. Philippe Goujon. C'est la seule exception. Et la hausse a été beaucoup moins forte que sous le gouvernement Jospin.

Mme la garde des Sceaux. Pas du tout. L'amélioration était très nette avant que votre sensibilité n'arrive au pouvoir en 2002.

Nous avons déjà débattu du nombre de places de prison supplémentaires. Je ne me suis pas prononcée contre les courtes peines ou contre la détention. Mon rôle n'est pas celui d'un avocat. En tant que ministre de la Justice, je rappelle que le code de procédure pénale prévoit des aménagements de peine et que la loi pénitentiaire de 2009, adoptée par la précédente majorité, non seulement les prévoit mais, de plus, incite à les privilégier et porte à deux ans le *quantum* de peine d'emprisonnement susceptible de faire l'objet d'un aménagement. Alors cessez d'affirmer que je suis contre les courtes peines ! Ce n'est ni moi qui juge ni moi qui défends !

Je précise également que je ne me suis jamais prononcée sur le *numerus clausus*.

L'islamisme radical est à prendre très au sérieux. Il faut néanmoins se garder de le surestimer dans les établissements pénitentiaires, car on risque alors de le sous-estimer dans les autres endroits où il prospère. Dans l'affaire de l'attentat à Sarcelles, qui a donné lieu à des interpellations à Strasbourg et à Cannes notamment, seules deux des huit personnes interpellées avaient eu un parcours judiciaire et pénitentiaire. Il s'agissait, dans tous les cas, de conversions récentes et de radicalisation très rapide. Nous ne ménagerons pas nos efforts pour combattre ce phénomène dans les établissements, mais cela ne dispense pas les pouvoirs publics de l'identifier et de le contrer partout ailleurs.

Par ailleurs, ce budget permettra d'augmenter le nombre de vacances d'imams. Nous couvrirons une trentaine d'établissements supplémentaires en 2013 et le même nombre en 2014. Le ministère dispose également d'un bureau de

renseignement pénitentiaire qui permet de repérer les imams autoproclamés et les leaders qui, souvent, prennent en charge matériellement des détenus indigents non seulement dans l'établissement mais aussi à leur sortie de prison. Ce bureau a été renforcé récemment par le recrutement d'officiers. Les surveillants, pour leur part, bénéficient de formations à l'École nationale de la magistrature. Vous le savez, nous sommes intraitables : dès qu'un détenu faisant du prosélytisme est identifié, il est transféré dans un autre établissement – et ainsi de suite s'il recommence – de manière à casser son action.

Il existe 80 bureaux d'exécution des peines à l'heure actuelle et nous allons en créer une quarantaine.

Par ailleurs, 704 places sont prévues en UHSA. Un premier programme sera financé par le ministère de la Santé et remboursé par le ministère de la Justice. En 2014-2015, 440 places seront créées.

La question du transfert des escortes avait été mal évaluée. Elle fait l'objet d'une nouvelle évaluation qui sera portée à votre connaissance en janvier 2013.

Il n'y a pas de projet de nouveau CEF en région parisienne pour l'instant.

Le rapport consacré au tribunal de grande instance de Paris m'a été remis récemment et je vous informerai de son contenu. L'opération est très coûteuse. Le contrat signé en février 2012 ne prévoit pas de clause de négociation, ce qui complique les choses. Le projet représente environ 600 millions d'euros, mais, en 2043, il aura coûté 2,7 milliards d'euros, avec un loyer annuel moyen de 90 millions d'euros. Il faut savoir que les opérateurs privés empruntent au taux élevé de 11 %. Si le projet est maintenu, l'État aura donc remboursé 2,7 milliards d'euros. Parmi les options possibles, il y a soit la poursuite du projet en l'état, soit l'étude des marges éventuelles de négociation dans le partenariat public-privé, soit l'abandon. Rien n'est tranché et je tiens à votre disposition toutes les informations nécessaires.

Il est exact, monsieur Fenech, que la justice est déshéritée. Vous citez à cet égard les chiffres de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). Si je voulais être perfide, j'invoquerais votre bilan. Mais mon sens des responsabilités me l'interdit. Il nous faut avant tout bien identifier les faiblesses et les défauts de notre justice de façon à les corriger. Je ne saurais me réjouir du constat de l'insuffisance du nombre de magistrats et de greffiers et de la faiblesse des dotations. L'important est de prendre la mesure du travail à accomplir et de s'atteler à trouver rapidement les bonnes réponses.

En outre, j'ai le sentiment que l'opposition au sein de la commission des Lois, même si elle cherche le défaut de la cuirasse pour m'atteindre, a malgré tout le profond souci que nous réussissions au service de notre justice. J'accepte la dose de mauvaise foi inhérente à l'exercice de l'opposition – tant qu'elle reste à un niveau acceptable ! –, mais je crois que nous partageons ce souci. Comme vous, je suis très préoccupée de la situation de certaines juridictions : pas de chauffage,

moquettes élimées, installations électriques défectueuses, peintures écaillées... L'environnement est pénible, c'est une raison de plus pour être attentive aux conditions de travail.

Vous avez parfaitement raison d'estimer que l'essentiel est la mission du juge. À telle enseigne que j'ai chargé l'Institut des hautes études sur la justice de mener une réflexion sur ce thème précis. Les magistrats eux-mêmes en sont demandeurs. Et le législateur doit lui aussi réfléchir aux éléments qui encombrant ou perturbent le juge dans l'accomplissement de sa mission.

Sur le plan de l'organisation du travail, vous soulignez très justement l'importance des équipes d'assistants et d'assistants spécialisés, qui apportent aux juges une collaboration directe. À Marseille, par exemple, j'ai pris des dispositions pour placer auprès des magistrats des assistants et des assistants spécialisés. Ces derniers, je le précise, sont spécialisés dans différents métiers. Selon le type de contentieux que le magistrat doit traiter, il peut faire appel à un médecin, à un ingénieur, etc.

Vous n'ignorez pas que le PSEM en est encore au stade expérimental, monsieur Fenech.

M. Georges Fenech. Depuis 2008, quand même !

Mme la garde des Sceaux. Et vous n'en ignorez pas non plus le coût.

M. Georges Fenech. Il est très faible.

Mme la garde des Sceaux. Non, c'est le coût du PSE qui est faible – environ 20 euros par jour. En raison de la géolocalisation, le PSEM revient à 100 euros.

M. Georges Fenech. Aux États-Unis, le PSEM coûte 15 dollars par jour depuis longtemps.

Mme la garde des Sceaux. Nous monterons en puissance et réduirons les coûts au fur et à mesure des décisions de justice en ce sens. Je ne peux néanmoins vous promettre que je rédigerai une circulaire pour demander la multiplication des prononcés de PSEM !

M. Georges Fenech. C'est pourtant un très bon outil de peine alternative, qui évite la désocialisation et qui permet un contrôle permanent.

Mme la garde des Sceaux. Il revient aux juges d'en décider !

Je prends acte de vos motifs de satisfaction, monsieur Raimbourg.

La moyenne de la surpopulation carcérale est en effet de 132 %, sachant que dans certains établissements, à La Roche-sur-Yon par exemple, le taux s'élève à 240 % et qu'il atteint même 328 % outre-mer.

Dans les maisons d'arrêt, la cohabitation entre des prévenus passibles de courtes peines et des grands bandits en détention provisoire est lourde de dangers.

En ce qui concerne le traitement des dossiers, mieux vaut, je le répète, ne pas accumuler les dispositifs qui provoquent des retards. La circulaire de politique pénale demande aux parquets de travailler à la résorption des stocks et à la réduction des délais d'audiencement. Cet objectif s'accompagne d'un accroissement des moyens, notamment en termes de recrutement et d'informatisation. Même si certaines procédures comme la comparution immédiate – qui implique, à l'instar des tribunaux correctionnels, une formation collective – engendrent des encombrements, les mesures prises devraient permettre de résorber les stocks et de réduire les délais.

Je vous remercie enfin, monsieur Raimbourg, d'avoir eu le courage d'évoquer les difficultés provoquées par les peines plancher et par le tribunal correctionnel pour mineurs.

Je suis reconnaissante à tous les commissaires de leurs questions, de leurs interventions et de la grande qualité de leurs rapports. Ils me permettent d'affiner considérablement mon analyse et d'améliorer ainsi les décisions que je suis amenée à prendre pour la justice.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Merci, madame la garde des Sceaux. D'autres collègues souhaitaient poser des questions. Ils devraient avoir priorité pour le faire dans l'hémicycle.

Après le départ de la ministre, la Commission examine les crédits de la mission « Justice ». Conformément aux conclusions de M. Jean-Yves Le Bouillonnet pour la « Justice administrative et judiciaire », de M. Jean-Michel Clément pour la « Protection judiciaire de la jeunesse » et de Mme Nathalie Nieson pour l'« Accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes », mais contrairement à l'avis de M. Sébastien Huyghe pour l'« Administration pénitentiaire », elle donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice » pour 2013.

La Commission est ensuite saisie de l'amendement CL 1 de Mme Nathalie Nieson, rapporteure pour avis pour l'« Accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes », cet amendement portant article additionnel après l'article 66 et tendant à instaurer une majoration sur les amendes pénales afin d'alimenter un fonds de financement d'aide aux victimes.

Mme Nathalie Nieson, rapporteure pour avis. À la suite des explications données précédemment par Mme la ministre, je retire mon amendement, mais je n'exclus pas de le redéposer en vue de la séance publique.

L'amendement CL 1 est retiré.

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par Mme Nathalie Nieson, rapporteure pour avis :

Après l'article 66, insérer l'article suivant :

« Justice

Article ...

I. Après l'article 121-7 du code pénal, il est inséré un article 121-8 ainsi rédigé :

« *Art. 121-8.* – Les amendes pénales recouvrées font l'objet d'une majoration de 1 % de leur montant, mise à la charge des auteurs d'infractions.

II. Le produit de la majoration visée à l'article 121-8 du code pénal est affecté à un fonds de financement d'aide aux victimes.

Sont éligibles à ce fonds les associations subventionnées par le ministère de la Justice, ainsi que les associations déclarées d'utilité publique.

III. Les modalités d'application du II sont fixées par décret en Conseil d'État. »

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

■ Audition du GIE Conseil national des barreaux – Ordre des avocats de Paris – Conférence des Bâtonniers

— M^e Myriam PICOT, ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats au Barreau de Lyon, présidente de la commission « *Accès au droit et à la justice* » du Conseil national des Barreaux

— M^e Dominique ATTIAS, responsable du groupe de réflexion « *Droit des mineurs* » du Conseil national des barreaux

■ Audition de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM)

— Mme Sabrina BELLUCCI, directrice générale

— M. Jean-Pascal THOMASSET, secrétaire général

— M. Jérôme BERTIN, responsable de l'animation du réseau associatif

DÉPLACEMENTS DE LA RAPPORTEURE POUR AVIS

■ Visite du bureau d'aide aux victimes du tribunal de grande instance de Paris

- Mme Chantal ARENS, présidente du tribunal
- M. François MOLINS, procureur de la République

■ Visite de la maison de la justice et du droit de Romans-sur-Isère

Organisation d'une table ronde sur l'aide aux victimes, à laquelle ont pris part :

- Mme Anny FRANDON, administratrice de l'Association *CIDFF 26*, coordinatrice de la maison de la justice et du droit
- Mme Cléo DELON, adjointe au maire de Romans-sur-Isère
- Me Jean-Félix PUPEL, avocat
- Mme Josiane BERRUYER, présidente de l'Association *CIDFF 26*
- Mme Sylvie GAUCHER, directrice de l'Association *CIDFF 26*
- Mme Nicole OBREGO, administratrice de l'Association *REMAID*
- Mme Françoise CHAUVIN, administratrice de l'Association *REMAID*
- Mme Odile DEILENBACH, présidente de l'association *Chrysallis Drôme*
- Mme Christiane HENNETIN, présidente du *collectif contre-coups* de la maison de quartier Saint Nicolas
- Mme Frédérique CLAUSSE, secrétaire générale du Planning familial de la Drôme