

17 octobre 2012

Commission des lois

Projet de loi de finances pour 2013 (n° 235)

Amendements soumis à la commission

Mission *Justice* : CL1

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013 (N° 235)

AM E N D E M E N T

présenté par Mme Nathalie Nieson,
rapporteure pour avis au nom de la commission des Lois

ARTICLE ADDITIONNEL 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. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement a pour objet d'instaurer une contribution pour l'aide aux victimes, assise sur le montant des amendes recouvrées et destinée à assurer un mode de financement pérenne des associations d'aide aux victimes.

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 (de 180 en 2010, elles n'étaient plus que 173 en 2012), au détriment des victimes.

(CL1)

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

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, en 2012, 26 associations étaient 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 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 assurées, 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 11 ans !

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 que « *depuis 2009, les collectivités locales se sont retirées, partiellement sinon en totalité, du subventionnement* ».

L'auteur de l'amendement note en outre qu'une **directive européenne établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité** va prochainement nous obliger à renforcer nos dispositifs d'aide aux victimes et doit être pleinement anticipée : 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*

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

(CL1)

droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité »⁽²⁾. Ce texte, qui a été adopté par le Parlement européen le 12 septembre 2012 prévoit, notamment, que les victimes d'infractions doivent avoir accès gratuitement à des services d'aide aux victimes.

Le financement public du secteur associatif d'aide aux victimes doit être d'un niveau suffisant et stable dans le temps pour assurer une réelle visibilité pour les associations. Ceci suppose une contractualisation pluriannuelle et un mode de financement complémentaire pérenne.

Il est proposé par cet amendement de mettre en place 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 majoration de 1 % venant abonder le financement des services d'aide aux victimes d'infractions pénales.

L'idée d'instaurer une « *contribution pour l'aide aux victimes* » 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 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.

Plusieurs propositions de loi en ce sens ont été déposées au cours de la précédente législature, 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⁽³⁾. 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.

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

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ 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.