

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

n° 86 (1er avril - 30 juin 2002)

3

**Circulaires de la direction des affaires criminelles et des grâces
Signalisation des circulaires du 1er avril au 30 juin 2002****POUR ATTRIBUTION**

Inspecteur général des services judiciaires - Directeurs d'administration centrale du ministère de la justice - Chef du service des affaires européennes et internationales - Chef du service de l'information et de la communication - Premiers présidents des cours d'appel - Procureurs généraux près lesdites cours - Directeurs régionaux des services pénitentiaires - Directeurs régionaux de la PJJ - Premier président de la Cour de cassation - Procureur général près ladite Cour - Directeur de l'ENM - Directeur de l'ENAP - Directeur général de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice - Procureurs de la République - Magistrats du siège

- 26 février 2002 -**Sommaire :**1RE PARTIE : [FRANCHIR UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA CONCERTATION](#)I. - [LES PRINCIPES DE CONCERTATION DÉGAGÉS DANS LA CHARTE DU 1ER JUILLET 2001](#)II. - [LES OUTILS D'UN PARTENARIAT AUTHENTIQUE](#)**1. Le partenariat méthodique**1.1. *Développer, au sein du corps judiciaire, la culture du partenariat avec le secteur associatif*

1.1.1. Systématiser la concertation avec les fédérations dans l'élaboration des textes touchant aux activités menées par le secteur associatif

1.1.2. Créer les conditions d'une pratique partenariale

1.1.3. Institutionnaliser les relations entre le secteur associatif et les écoles du ministère de la justice

1.2. *La formation***2. Le partenariat organisationnel**2.1. *Au plan national*

2.1.1. La commission nationale de la politique associative

2.1.2. Le service d'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville

2.2. *Au plan régional et local*

2E PARTIE : [AMÉLIORER ET SIMPLIFIER LES PROCÉDURES](#)

I. - [LES PROCÉDURES D'HABILITATION](#)

1. **Dans le champ civil**
2. **Dans le champ pénal, hors mineurs**
3. **Dans le champ de la protection judiciaire de la jeunesse**
4. **Au niveau de l'administration pénitentiaire**

II. - [LES PROCÉDURES DE CONVENTIONNEMENT](#)

1. **Les conventions pluriannuelles d'objectifs**
2. **Les conventions de financement**
3. **Les conventions d'explicitation des habilitations**

III. - [LES PROCÉDURES D'ÉVALUATION](#)

3E PARTIE : [ASSURER DES FINANCEMENTS QUI SÉCURISENT À LA FOIS LA JUSTICE ET LES ASSOCIATIONS](#)

I. - [ÉVOLUTION GLOBALE DES FINANCEMENTS ACCORDÉS AUX ASSOCIATIONS PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE](#)

II. - [LA STRUCTURE DES FINANCEMENTS](#)

III. - [LES RELATIONS ENTRE CONVENTIONS ET FINANCEMENT](#)

IV. - [L'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS](#)

1. **Les critères d'attributions**
2. **Le rythme d'attribution des subventions**

V. - [LES MOYENS MIS À DISPOSITION DES ASSOCIATIONS](#)

VI. - [LES OBLIGATIONS COMPTABLES DES ASSOCIATIONS FINANÇÉES PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE](#)

VII. - [AUTONOMIE DES ASSOCIATIONS PAR RAPPORT AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE](#)

VIII. - [BILAN ANNUEL DU FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE](#)

Annexe :

[Les principaux terrains du partenariat entre la justice et les associations](#)

Textes sources :

Art. 41 du CPP
Ordonnance du 2 février 1945
Art. 375 du code civil
Art. D. 442 du CPP

La société française exprime aujourd'hui un très fort besoin de droit et de justice. Il apparaît à la fois un besoin de repères, un besoin de sécurité, un besoin d'arbitrage et d'impartialité face aux conflits qui marquent la vie quotidienne. Un besoin de proximité, de lisibilité et d'hospitalité est également sensible.

La justice doit d'abord répondre à la nécessité de rendre, conformément au droit, des décisions individuelles. Celles-ci sont prises, au cas par cas, dans l'indépendance, sur les affaires dont elle est saisie.

Mais l'institution judiciaire est aussi un service public qui s'organise pour faire face à des demandes à caractère collectif, qui assume des problèmes de gestion des flux, et qui, dans la détermination et la mise en oeuvre de ses priorités, doit tenir compte des attentes concrètes des citoyens.

L'institution judiciaire doit par conséquent maintenir et consolider son indépendance, comme elle doit trouver les voies d'un rapprochement avec les citoyens.

Ce rapprochement n'est pas possible en tant qu'effort unilatéral de la justice, comme un exercice solitaire : il implique un travail constant pour mettre en place des espaces de dialogue avec d'autres institutions, d'autres secteurs de la société, voire avec les citoyens eux-mêmes. Il implique aussi que les partenaires de la justice appréhendent mieux les contraintes de son fonctionnement et les obligations qui pèsent sur elle.

Différents dispositifs permettent aujourd'hui à ces échanges de s'établir et à des partenariats fructueux de se construire (contrats de ville, contrats locaux de sécurité, conseils départementaux de l'accès au droit, etc.).

Cependant, sans un partenariat étroit avec le mouvement associatif, la recherche d'une justice mieux comprise et partagée sera insuffisante.

En effet, le mouvement associatif, par la place originale qu'il occupe et la nature de ses objectifs, est à même de traduire, tout en les organisant, les aspirations de la société civile et de contribuer à ce que la justice les intègre dans son mouvement quotidien.

Deux raisons majeures fondent donc la construction d'un partenariat qui doit conduire à la préparation d'un schéma directeur de la politique associative du ministère de la justice :

- d'une part, il est nécessaire d'enregistrer et de consolider les acquis. En même temps, il est nécessaire de recenser les difficultés et de lever les obstacles à un partenariat effectif. Il s'agit d'enclencher une nouvelle dynamique et de nouvelles organisations qui permettent de répondre, ensemble, aux nouveaux besoins de droit et de justice de nos concitoyens ;

- d'autre part, afin d'améliorer les relations entre l'Etat et le mouvement associatif, des orientations générales ont été adoptées de façon partagée par le gouvernement et la Conférence permanente des coordinations associatives le 1er juillet 2001. Tout en respectant les spécificités de la mission de justice, il est donc nécessaire de mettre en harmonie les pratiques suivies dans le champ judiciaire, au plan national et local, avec les principes généraux du partenariat entre l'Etat et les acteurs de la vie associative dégagés à cette occasion. En effet, seule une harmonisation des pratiques permettra d'assurer une plus grande égalité de traitement des citoyens.

1RE PARTIE : FRANCHIR UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS LA CONCERTATION

I. - LES PRINCIPES DE CONCERTATION DÉGAGÉS DANS LA CHARTE DU 1ER JUILLET 2001

Le 1er juillet 2001, un siècle après le vote de la loi de 1901 qui a institué la liberté d'association, l'Etat et la Conférence permanente des coordinations associatives ont signé une charte d'engagements réciproques.

Cette charte reconnaît et renforce les relations partenariales fondées sur la confiance et le respect de l'indépendance de chaque partie ; elle clarifie leurs rôles respectifs par des engagements partagés.

Par cet acte, l'Etat reconnaît l'importance de la contribution associative à l'intérêt général dont il est le garant. Les règles de partenariat inscrites dans cette charte constituent désormais les principes d'action partagés par les associations et l'Etat.

Les principes issus de la charte du 1er juillet 2001 sont les suivants :

- favoriser une participation accrue des citoyens aux politiques publiques, par le développement de nouvelles relations entre l'Etat et les associations, fondées sur le contrat, la transparence, la durée et l'évaluation ;
- pour l'Etat, protéger l'indépendance associative, soutenir effectivement la viabilité et la sécurité des associations et fortifier le dialogue avec le secteur associatif ;
- pour les associations, proposer des actions prenant en compte les besoins du public, développer les différents modes d'évaluation et faciliter les mesures de contrôle.

II. - LES OUTILS D'UN PARTENARIAT AUTHENTIQUE

1. Le partenariat méthodique

1.1. *Développer, au sein du corps judiciaire, la culture du partenariat avec le secteur associatif*

Ce partenariat doit se créer sur les bases d'un échange construit et dynamique entre le niveau national, les échelons déconcentrés et le local. Cette articulation doit se traduire par des choix locaux en adéquation avec une politique nationale et doit permettre, au niveau national, de prendre en compte et de valoriser les initiatives locales.

1.1.1. Systématiser la concertation avec les fédérations dans l'élaboration des textes touchant aux activités menées par le secteur associatif

Les projets de textes touchant aux activités menées par le secteur associatif seront présentés par la chancellerie aux fédérations concernées et étudiés le cas échéant dans le cadre de la commission nationale de la politique associative.

1.1.2. Créer les conditions d'une pratique partenariale

Il s'agit d'inscrire les juridictions et les services dans une méthodologie de partenariat avec les associations et les acteurs locaux engagés au cas par cas dans les politiques publiques transversales :

Sur le plan opérationnel, cette démarche de partenariat présente les objectifs suivants :

- une meilleure connaissance réciproque ;
- la prise en compte des contraintes et des obligations liés au fonctionnement associatif ;
- une délimitation des domaines respectifs ;
- l'élaboration de diagnostics partagés sur les situations locales ;
- l'élaboration de propositions ou préconisations d'actions à mettre en oeuvre ;
- la continuité des politiques judiciaires locales impliquant le secteur associatif ;
- des procédures d'évaluation référées à une méthodologie concertée ;
- une transparence réciproque en matière financière.

Cette démarche s'illustrera aux niveaux suivants :

- un schéma directeur national sera élaboré et décliné au niveau des cours d'appel, des juridictions et des directions régionales de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Elaboré entre les services de la justice et le secteur associatif, dans le cadre de la commission nationale de la politique associative, ce schéma directeur mettra en cohérence d'une part les besoins exprimés dans le cadre d'un diagnostic partagé et d'autre part les moyens à mettre en oeuvre en fonction des dynamiques locales à développer et du secteur public et associatif existant. En ce qui concerne la protection judiciaire de la jeunesse, il conviendra de porter un soin tout particulier à l'articulation entre le schéma directeur de la politique associative du ministère de la justice et les schémas départementaux de protection de l'enfance pour l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi desquels les associations du secteur habilité justice doivent être associées ;
- les fédérations seront invitées à participer aux regroupements nationaux des magistrats délégués à la politique associative et des services administratif régionaux ;
- au niveau national, des relations régulières seront instaurées entre la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et les fédérations nationales du secteur associatif habilité.

1.1.3. Institutionnaliser les relations entre le secteur associatif et les écoles du ministère de la justice

Le ministère de la justice s'engage à favoriser :

- l'intervention des fédérations au sein des écoles du ministère ;

- la création de modules de formation conjointe (par exemple sur les mesures sociojudiciaires et l'aide aux victimes) ;
- le développement des stages d'auditeurs de justice et de greffiers au sein des associations afin de favoriser les synergies.

1.2. *La formation*

Les enjeux d'une justice de qualité nécessitent la professionnalisation des structures associatives et de l'ensemble des intervenants.

L'objectif est de constituer un corps d'intervenants compétents, bénévoles ou professionnels se référant à un cadre déontologique commun, structuré par une formation et une pratique harmonisées et partagées.

Le développement des missions confiées aux associations tant sur le plan quantitatif que qualitatif amène le secteur associatif à répondre à des formes d'intervention qui nécessitent des savoirs et des savoir-faire dans les domaines juridique, social, éducatif et psychologique.

La chancellerie soutient la démarche des fédérations visant à renforcer la compétence de leurs intervenants, que ceux-ci soient bénévoles ou professionnels, et encourage l'élaboration de formations diplômantes.

2. **Le partenariat organisationnel**

2.1. *Au plan national*

2.1.1. La commission nationale de la politique associative

1° Objectifs :

Le garde des sceaux, ministre de la justice, à la suite des travaux menés par le groupe de travail installé en mai 2001, a décidé de placer auprès d'elle un organe permanent de concertation, la commission nationale de la politique associative.

Cette commission aura, outre la mission d'élaboration du schéma directeur (définie plus haut), les objectifs suivants :

- assurer au plan national une information permanente et réciproque entre la ministre de la justice et le secteur associatif sur les projets et, le cas échéant, les difficultés qui peuvent surgir dans les domaines partagés ;
- veiller à ce que l'ensemble des orientations touchant aux domaines où interviennent des associations fassent l'objet d'une concertation préalable ;
- s'assurer de la cohérence de la politique conduite par les différentes directions de l'administration centrale sur le plan associatif ;
- poursuivre les travaux de réflexion entamés par le groupe de travail qui a fonctionné de mai à décembre 2001 ;
- opérer une liaison constante avec les discussions et de travaux conduits au plan interministériel, notamment au sein du groupement permanent de la vie associative et avec la délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale.

D'ores et déjà, parmi les chantiers qui devront mobiliser les membres de cette commission, il est prévu de réfléchir à l'organisation, fin 2002, d'une grande rencontre nationale "justice et associations" qui réunirait notamment l'ensemble des militants associatifs oeuvrant dans le champ judiciaire et l'ensemble des magistrats et fonctionnaires travaillant avec le secteur associatif.

2° Composition :

La commission nationale de la politique associative est présidée par la garde des sceaux, ministre de la justice.

Les membres sont :

- les directeurs et directrices de l'administration centrale du ministère de la justice ainsi que les chefs des services directement rattachés au ministre ;
- un magistrat délégué à la politique associative, désigné par la garde des sceaux ;
- un directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse, désigné par la garde des sceaux ;
- un directeur régional des services pénitentiaires, désigné par la garde des sceaux ;
- le président de l'Institut national d'aide aux victimes et de la médiation ;
- le président de la fédération des associations sociojudiciaires "citoyens et justice" ;
- le président de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence ;
- le président de L'UNIOPSS ;
- le président de la FARAPEJ ;
- le président de l'Association nationale des visiteurs de prison ;
- les présidents de deux associations intervenant hors du champ des grands réseaux associatifs mais conduisant des actions phares de portée nationale nommés par la garde des sceaux pour une durée de deux années.

Le secrétariat de la commission sera assuré par le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville.

La commission se réunira au moins 4 fois par an.

2.1.2. Le service d'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville

Les travaux conduits dans le cadre de la réforme de l'aide juridictionnelle et de l'accès au droit ont conduit à la création (décret n° 2002-222 du 20 février 2002) au sein de l'administration centrale du ministère de la justice, du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville qui sera notamment chargé de la coordination de la politique associative.

Outre sa fonction de coordination, ce service assurera directement les relations avec les associations intervenant dans le champ pénal et dans le champ de l'accès au droit. En revanche, la direction des affaires civiles et du sceau (secteur de la médiation familiale), la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et la direction de l'administration pénitentiaire resteront compétentes dans leur propre secteur.

2.2. Au plan régional et local

1° En liaison avec les représentants locaux des fédérations membres de la commission nationale, la coordination territoriale de la politique associative s'effectuera autour de deux pôles :

- la cour d'appel : le magistrat délégué à la politique associative, le directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse et celui de l'administration pénitentiaire ;
- le département : les chefs de juridiction, le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation.

2° Le rôle des MDPA.

Le magistrat délégué à la politique associative désigné par les chefs de cour est l'interlocuteur des associations intervenant dans domaines pénal et civil. Il agit en liaison avec le greffier en chef responsable de la gestion budgétaire. Sa mission consiste à lancer, coordonner et soutenir l'ensemble des actions mises en oeuvre par la juridiction dans le cadre du secteur associatif, conformément aux orientations définies par le garde des sceaux.

2E PARTIE : AMÉLIORER ET SIMPLIFIER LES PROCÉDURES

I. - LES PROCÉDURES D'HABILITATION

1. Dans le champ civil

Les évolutions législatives en cours visant à conforter la place de la médiation familiale dans le cadre des procédures judiciaires nécessitent qu'une réflexion approfondie soit menée autour des garanties indispensables de qualité que doivent offrir les intervenants dans ce domaine.

Certes, le nouveau code de procédure civile exige que le médiateur bénéficie d'une formation ou d'une expérience adaptée, mais force est de constater qu'en l'absence, à l'heure actuelle, de procédures d'habilitation et d'agrément, le contrôle reste insuffisant. Un effort de structuration de la médiation familiale doit donc aujourd'hui s'engager, d'autant plus indispensable que le nombre de candidats à la fonction de médiateur, suite aux campagnes d'information menées dans ce domaine, ne cesse d'augmenter. La création, par arrêté conjoint de la ministre de la justice et de la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées en date du 8 octobre 2001, du Conseil national consultatif de la médiation familiale, répond principalement à ce besoin. Sa mission, en effet, est de "proposer aux ministres toutes mesures utiles pour favoriser l'organisation de la médiation familiale et promouvoir son développement".

A cet égard, il devra notamment étudier :

- le champ d'application de la médiation familiale ;
- les règles de déontologie et l'évaluation des pratiques ;
- les effets de la médiation familiale, en particulier sur le maintien des liens au sein de la famille ;
- la formation des médiateurs familiaux et l'agrément des centres qui en sont chargés ;
- les procédures de qualification des médiateurs familiaux et d'agrément des services de médiation familiale.

Composé notamment de représentants des ministères concernés, des directeurs de la Caisse nationale des allocations familiales et de l'Union nationale des associations familiales, du défenseur des enfants, de magistrats, de représentants des professions juridiques et de professionnels de terrain, le Conseil permettra une approche à la fois globale et pluridisciplinaire de l'ensemble de ces thèmes.

Rapidement, des mesures concrètes, très attendues des praticiens, devraient donc être proposées non seulement pour harmoniser les pratiques mais aussi créer des procédures spécifiques d'habilitation concernant tant les médiateurs libéraux que les services et associations intervenant dans ce domaine.

2. Dans le champ pénal, hors mineurs

Pour pouvoir exercer des mesures issues de décisions judiciaires (contrôle judiciaire, enquêtes de personnalité, alternatives aux poursuites et travail d'intérêt général), les personnes morales doivent avoir été habilitées par l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet de la cour d'appel ou du tribunal de grande instance, comme en disposent les articles R. 15-35 à R. 15-40 et R. 15-33-30 à R. 15-33-37 du code de procédure pénale et les articles R. 131-2 à R. 131-16 du code pénal.

S'agissant du travail d'intérêt général, le juge de l'application des peines peut sur proposition ou après avis conforme du procureur de la République, habiliter provisoirement une association dans l'attente de la décision définitive de l'assemblée générale ou de la commission restreinte.

Les dispositions actuelles prévues à l'article R. 15-33-30 (issu du décret n° 2001-71 du 29 janvier 2001) prévoient actuellement un processus de double habilitation tant de la personne morale que de la personne physique appartenant à une association pour exercer une mission de délégué ou de médiateur.

Cette règle apparaissant excessivement lourde, et ayant suscité des incompréhensions dans le secteur associatif, il a été décidé de la supprimer : désormais, toute personne physique d'une association pourra exercer une mission de délégué ou de médiateur, dès lors que l'association dont elle est membre ou salariée aura été habilitée.

Un décret rectificatif interviendra rapidement en ce sens et précisera les nouvelles modalités de l'habilitation.

3. Dans le champ de la protection judiciaire de la jeunesse

Dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse, les établissements et les services associatifs relevant de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale sont pour la plupart assujettis à une habilitation.

Aux termes de l'article L. 313-10 du code de l'action sociale et des familles, les personnes physiques, établissements, services ou organismes publics ou privés auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs doivent être habilités, soit au titre de la législation relative à l'enfance délinquante (ordonnance de 1945), soit au titre de celle relative à l'assistance éducative (art. 375 et suivant du code civil) ou au titre des deux réglementations ainsi que du décret n° 75-96 du 18 février 1975 relatif aux jeunes majeurs.

Cette procédure d'habilitation est régie par le décret n° 88-949 du 6 octobre 1988. Le préfet fait procéder à l'instruction du dossier par le directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse qui prend obligatoirement l'avis du juge des enfants et éventuellement de l'inspecteur de l'académie de l'éducation nationale. Elle est accordée pour une période de cinq ans, renouvelable après avis du président du conseil général. A tout moment, le préfet peut retirer l'habilitation lorsque sont constitués des faits de nature à compromettre la mise en oeuvre des mesures éducatives ou à porter atteinte aux intérêts des mineurs confiés.

Cette habilitation est demandée par l'association gestionnaire. Elle concerne un établissement ou un service qui a fait l'objet, au préalable, d'une autorisation par arrêté préfectoral ou par arrêté conjoint du préfet et du président du conseil général.

4. Au niveau de l'administration pénitentiaire

Les associations socioculturelles et sportives font l'objet d'un agrément. Celui-ci est prévu à l'article D. 442 du code de procédure pénale. Depuis le 1er janvier 1998, en application du décret du 15 janvier 1997, cet agrément est délivré par le préfet du département.

Si les autres associations ne font pas l'objet d'une procédure d'agrément, il convient de rappeler que toute personne amenée à intervenir en établissement pénitentiaire auprès des personnes détenues est soumise à une procédure d'habilitation.

II. - LES PROCÉDURES DE CONVENTIONNEMENT

1. Les conventions pluriannuelles d'objectifs

Définies par la circulaire du Premier ministre du 1er décembre 2000, les conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations visent à garantir les conditions d'un partenariat fondé sur des objectifs partagés, inscrit dans la durée et bénéficiant de procédures de financement simplifiées et accélérées. Leur développement est une priorité (cf. 3e partie).

2. Les conventions de financement

En application de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, la signature d'une convention est obligatoire lorsqu'une association reçoit une subvention annuelle supérieure à 23 000 euros (cf. 3e partie) et, de manière générale, fortement recommandée.

3. Les conventions d'explicitation des habilitations

Dans le champ de la protection judiciaire de la jeunesse, les dispositions de la loi du 30 juin 1975 stipulent qu'une convention conclue entre l'autorité de contrôle et l'organisme gestionnaire doit préciser un certain nombre de dispositions portant notamment sur les modalités d'évaluation, de coordination lorsqu'elles ne figurent pas dans l'habilitation.

III. - LES PROCÉDURES D'ÉVALUATION

L'évaluation est l'un des outils déterminants de la modernisation du service public. Cette exigence de vérité et de lucidité doit s'appliquer aux actions financées par l'Etat mais également aux projets et aux objectifs partenariaux. L'évaluation devra prendre en

compte la spécificité associative à savoir la citoyenneté qui la fonde et que son action produit.

La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances inscrit cette démarche de gestion par objectifs évalués au coeur de la pratique administrative. Le budget de l'Etat sera structuré en programmes qui devront être accompagnés d'indicateurs précis et mesurables.

De même, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale fait de l'évaluation une priorité. Les établissements et les services devront évaluer leurs activités et la qualité des prestations délivrées notamment au regard de référentiels de bonnes pratiques élaborées par un Conseil national au sein duquel figurent des représentants des usagers et des personnalités qualifiées.

Il convient donc, concernant les relations partenariales avec les associations d'anticiper les réformes qui se mettent en place et de développer la pratique de l'évaluation dans les protocoles d'action mis en place.

Telle est la visée du projet de guide de l'évaluation élaboré par la délégation interministérielle à l'innovation et à l'économie sociale (DIES) en concertation avec le mouvement associatif actuellement en phase de finalisation et que le ministère de la justice mettra en oeuvre.

3E PARTIE : ASSURER DES FINANCEMENTS QUI SÉCURISENT À LA FOIS LA JUSTICE ET LES ASSOCIATIONS

Les développements qui suivent ne sont pas applicables aux associations du secteur "habilité" au titre de la protection judiciaire de la jeunesse, qui restent soumises à une réglementation et une tarification spécifique.

I. - ÉVOLUTION GLOBALE DES FINANCEMENTS ACCORDÉS AUX ASSOCIATIONS PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Dans le cadre de la priorité budgétaire dont bénéficie le ministère de la justice, les crédits accordés aux associations ont significativement progressé de 1997 à 2001 (1). Des mesures nouvelles substantielles sont également prévues dans la loi de finances initiale pour 2002, étant entendu que, dans le même temps, l'utilisation de la ressource budgétaire sur les crédits d'intervention (chapitre 46-01) a été optimisée par redéploiement interne.

Pour les trois années à venir, l'objectif d'une progression continue des financements dont bénéficient les associations est maintenu. Elle se traduira :

- par une augmentation annuelle au moins aussi rapide que le budget de la justice dans son ensemble ;
- par l'exclusion des subventions aux associations des mesures de régulation budgétaire, sauf nécessité absolue. Cet objectif s'inscrit dans le contexte favorable de l'encadrement renforcé de la régulation budgétaire par la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, et ce, dès le 1er janvier 2002.

II. - LA STRUCTURE DES FINANCEMENTS

Le financement des associations par le ministère de la justice doit répondre à un impératif de transparence qui conduit à encadrer strictement les financements multiples :

- une association menant plusieurs activités distinctes peut bénéficier, de la part du ministère de la justice, de plusieurs subventions instruites par des services gestionnaires distincts et imputées sur des lignes budgétaires éventuellement différentes. Dans ce cas, vous veillerez à informer systématiquement les différents services concernés des décisions prises (par exemple : information du directeur régional de l'administration pénitentiaire par les chefs de cour dans le cas d'une association intervenant à la fois dans le domaine pénitentiaire et en matière pénale) ;
- dans la mesure où la nomenclature budgétaire du ministère de la justice le permet, une subvention d'investissement et une subvention de fonctionnement peuvent être versées à une association pour une même activité (2) ;
- le "double financement" d'une même activité sur le titre III et le titre IV sera supprimé à

compter du 1er janvier 2003, au vu notamment des recommandations de la Cour des comptes. Dans le cas des associations intervenant dans le champ pénal, et financées pour une même activité, à la fois sur frais de justice (chapitre 37-11) et sur crédits d'intervention (chapitre 46-01), le nouveau dispositif de financement sera défini, en concertation avec les représentants des associations, sur la base des conclusions (qui seront remises avant le 15 avril 2002) de la mission d'expertise confiée à l'inspection générale des services judiciaires et à l'inspection générale des finances. Au second semestre 2002, une circulaire spécifique vous présentera le nouveau mécanisme.

III. - LES RELATIONS ENTRE CONVENTIONS ET FINANCEMENT

Comme indiqué plus haut, l'attribution d'une subvention est subordonnée à la conclusion préalable d'une convention dès lors que le montant annuel est supérieur à 23 000 euros. Une convention doit également être signée en cas de mise à disposition de locaux ou de personnel (cf. *infra*). Plus généralement, la signature d'une convention avec toute association subventionnée est recommandée.

Dans le cas (de loin le plus fréquent) où le financement accordé s'inscrit dans le cadre d'un partenariat durable d'une association avec le ministère de la justice (3), je vous invite à généraliser, au cours de l'année 2002, les conventions pluriannuelles d'objectifs dans le cadre défini par la circulaire du Premier ministre du 1er décembre 2000. En particulier, toute association qui en fait la demande doit pouvoir bénéficier d'une convention pluriannuelle applicable aux exercices 2003-2005.

Il est rappelé qu'en application du principe d'annualité budgétaire, les montants de subvention prévus par une convention au-delà de l'exercice courant ne présentent qu'un caractère prévisionnel. Vous veillerez cependant à les respecter.

IV. - L'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

1. Les critères d'attributions

Les critères d'attribution sont définis, dans chaque secteur, en fonction des priorités définies par le garde des sceaux et des disponibilités budgétaires.

Sauf disposition réglementaire contraire, dans le cas de crédits déconcentrés, une marge d'adaptation des critères au niveau local est reconnue, en lien avec les associations concernées.

Vous porterez une attention particulière à la situation financière globale (4) des associations subventionnées. Si une association exerce différentes activités qui ne sont pas toutes financées par le ministère de la justice, vous veillerez à vous faire communiquer des états financiers globaux (budgets prévisionnels et comptes). En règle générale, les financements accordés par le ministère doivent couvrir les charges liées directement à l'activité "justice".

Vous veillerez à prendre les mesures nécessaires pour faire face, en temps utile, aux difficultés financières exceptionnelles de certaines associations, afin de prévenir une interruption de la participation de certaines structures au service public de la justice, mais aussi les conséquences sociales dommageables d'un arrêt ou d'une réduction d'activité (5).

Dans une telle situation, vous veillerez :

- à engager une concertation approfondie avec l'association sur les moyens de redressement (réduction d'activité, maîtrise des coûts, recherche de financements) ;
- à adapter si nécessaire le montant de la subvention ;
- à signaler à l'administration centrale les cas particulièrement difficiles, qui imposent le versement d'une subvention exceptionnelle. Chaque direction du ministère, gestionnaire de crédits d'intervention, veillera à conserver une réserve de crédits significative, qui ne sera pas déléguée en début d'année, mais pourra donner lieu à des délégations complémentaires ultérieures.

Vous porterez une attention particulière au niveau du fonds de roulement des associations. En règle générale, il doit être maintenu entre trois et six mois de charges. Vous veillerez à ce que le fonds de roulement ne dépasse en aucun cas 50 % du total des charges annuelles (soit 6 mois).

2. Le rythme d'attribution des subventions

Dans le cas de crédits déconcentrés, la mise à disposition des crédits auprès des chefs de cour et des chefs des services déconcentrés doit intervenir en début d'année, afin de ne pas retarder le versement aux associations (créant ainsi d'éventuelles difficultés de trésorerie). Par conséquent, je retiens comme objectif la délégation systématique de 90 % des crédits disponibles, sur chaque ligne budgétaire, avant la fin du mois de février de chaque année.

En outre, le versement des subventions doit être accéléré : il doit être effectué dans un délai maximal de deux mois, après réception d'une demande de subvention accompagnée des pièces justificatives nécessaires. Dans le cas de retard d'une ou plusieurs associations, vous veillerez à éviter de retarder le versement à celles dont le dossier est complet. Sur cette base, je souhaite que la totalité des subventions puisse être effectivement versée avant le 1er septembre de chaque année, sauf circonstances exceptionnelles ou retard dans la demande de subvention.

Par ailleurs, le versement d'avances doit être systématisé : dès lors qu'une convention pluriannuelle d'objectifs a été signée, une avance représentant 50 % de la subvention prévue pour l'exercice en cours peut être versée avant le 31 mars. Un tel mécanisme doit lui-même être inscrit dans la convention pluriannuelle. Toutes les associations qui en font la demande doivent bénéficier de cette facilité.

V. - LES MOYENS MIS À DISPOSITION DES ASSOCIATIONS

Dans un souci de transparence et de vérité des coûts, il est nécessaire que l'ensemble des moyens que le ministère de la justice met à la disposition d'associations soient précisément inventoriés et contractualisés :

- toute convention de financement signée avec une association doit mentionner, le cas échéant, les moyens mis à disposition par le ministère de la justice. Si le seuil précité de 23 000 euros n'est pas atteint, une convention doit néanmoins être signée lorsque des locaux sont mis à disposition ;

- la mise à disposition de personnel doit, par principe, demeurer exceptionnelle. Conformément au décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 pris en application de la loi du 11 janvier 1984 portant statut de la fonction publique de l'Etat, elle doit être autorisée par arrêté et organisée par une convention spécifique dont la durée ne peut excéder six ans. Elle doit être signalée à l'administration centrale.

VI. - LES OBLIGATIONS COMPTABLES DES ASSOCIATIONS FINANÇÉES PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

En application de l'article L. 612-4 du code de commerce, les associations qui bénéficient annuellement de plus de 150 000 euros (1 million de francs) de subventions publiques (versées par le ministère de la justice, une autre administration de l'Etat ou une personne morale de droit public autre que l'Etat) sont tenues de désigner un commissaire aux comptes. Cette obligation légale (6) doit être rappelée, si le seuil fixé par le code de commerce est dépassé ou susceptible de l'être dans l'année considérée, dans toute convention de financement conclue entre le ministère de la justice et une association. Lorsque les comptes d'une association dotée d'un commissaire aux comptes n'ont pas été certifiés, ou certifiés avec réserves, l'octroi d'un financement (au titre de l'exercice suivant) doit faire l'objet d'une attention toute particulière. Aucune subvention ne peut être accordée si l'association concernée n'a pas engagé préalablement les mesures de redressement qui s'imposent.

Les conventions signées avec les associations bénéficiant de financements accordés par le ministère de la justice doivent prévoir :

- l'obligation de faire tenir la comptabilité ou au moins de faire viser celle-ci par un expert-comptable, dès lors que leur budget annuel est supérieur à 100 000 euros. Le recours à un expert-comptable est, en toute hypothèse, vivement recommandé ;

- l'obligation de tenir une comptabilité conforme au plan comptable des associations, tels qu'il découle du règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable, homologué par arrêté interministériel du 8 avril 1999. Lorsque l'association exerce plusieurs activités, sa comptabilité doit permettre de suivre avec précision l'emploi des différentes subventions éventuellement accordées par le ministère de la justice.

Par ailleurs, en application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et du décret n°

2001-495 du 6 juin 2001 :

- le budget et les comptes de toute association subventionnée, ainsi que la convention éventuellement conclue avec l'Etat doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ;

- les associations ayant reçu annuellement un total de subventions publiques supérieur à 153 000 euros doivent déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social leur budget, leurs comptes, ainsi que les conventions conclues avec l'Etat.

VII. - AUTONOMIE DES ASSOCIATIONS PAR RAPPORT AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Le respect des règles de la comptabilité publique implique d'éviter toute situation dans laquelle les associations financées par le ministère de la justice pourraient être considérées comme ne présentant aucune autonomie réelle par rapport à l'administration. Il est rappelé que de telles situations peuvent être qualifiées de gestion de fait par le juge financier (Cour des comptes), qui peut alors engager la responsabilité personnelle de dirigeants associatifs, mais aussi de magistrats et de fonctionnaires, et prononcer des amendes qui présentent un caractère répressif.

Le principe constitutionnel de liberté d'association offre évidemment toute latitude aux magistrats et fonctionnaires du ministère de la justice pour adhérer ou participer aux organes dirigeants de toute association de leur choix, dans le cadre prévu par la loi du 1er juillet 1901. En revanche, il est de la responsabilité de la chancellerie, des préfets, des chefs de cour et de juridiction, ainsi que des chefs des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, de n'accorder de financements à des associations qu'après s'être assurés de l'absence de tout risque du point de vue du droit financier.

En conséquence, je vous demande de veiller au respect des règles suivantes :

- les organes statutaires (conseils d'administration principalement) des associations subventionnées par le ministère de la justice ne doivent pas être composés exclusivement de magistrats et de fonctionnaires du ministère. L'ouverture aux représentants de la "société civile" doit être encouragée de manière à assurer une composition équilibrée des conseils d'administration ;

- aucun financement ne doit être accordé à une association dont un dirigeant (président, vice-président, trésorier, membre du bureau) intervient comme décideur dans le processus d'attribution des subventions publiques, ou se trouve être, à titre habituel, prescripteur d'une mesure exécutée par l'association. Il doit être mis fin aux situations litigieuses avant la fin de l'année 2002 (7).

Il faut rappeler que la signature d'une convention entre l'administration et une association, si elle peut utilement contribuer à clarifier les missions et les responsabilités de chacun, n'est pas à elle seule suffisante pour éviter tout risque de gestion de fait.

VIII. - BILAN ANNUEL DU FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Les services compétents de la chancellerie établissent chaque année un bilan des financements accordés aux associations au cours de l'année précédente, notamment au regard du plan d'emploi des crédits arrêté par le garde des sceaux. Ce bilan est examiné par la commission nationale de la politique associative et diffusé au monde associatif. Il mentionne également les moyens matériels et les personnels mis à disposition, et analyse l'évolution des modalités de versement des subventions.

Le premier bilan, relatif à l'année 2001, sera préparé au premier semestre de l'année 2002.

Un siècle après le vote de la loi de 1901 instituant la liberté d'association, il y a lieu de renforcer les relations partenariales de nos institutions avec les associations en les fondant toujours davantage sur la confiance et le respect de l'indépendance de chaque partie.

La garde des sceaux, ministre de la justice,
Marylise Lebranchu

(1) Un doublement des crédits d'intervention ayant notamment été réalisé en faveur des associations d'aide aux victimes de 1999 à 2002.

(2) En 2002, une telle situation ne se présente que dans le domaine pénitentiaire (subventions d'investissement sur le chapitre 66-20).

(3) Ce qui exclut notamment le financement d'une action ponctuelle, ainsi que les situations où une association a été créée, ou a débuté une nouvelle activité susceptible d'être subventionnée, au cours de l'exercice. Une convention annuelle est alors préférable.

(4) Activité justice et autres activités.

(5) Les principaux "signaux d'alerte" sont les suivants :

- fonds de roulement négatif ;

- situation nette négative ;

- résultats négatifs représentant un pourcentage significatif du total des produits, au cours de plusieurs exercices successifs ;

- ratio (dette financière - trésorerie)/capitaux propres supérieur à 1.

(6) Dont le non-respect est sanctionné pénalement (art. L. 820-4 du code du commerce).

(7) Toutefois, à titre transitoire, cette règle ne s'appliquera aux associations socioculturelles des établissements pénitentiaires (instituées par l'article D. 442 du CPP) qu'après achèvement de l'évolution des missions de ces associations, actuellement engagée.

© Ministère de la justice - septembre 2002

[Retour haut de page](#)

