

Cour des comptes



QUATRIEME CHAMBRE

S2023-0733

DEUXIEME SECTION

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Juillet 2023

**Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 3 juillet 2023.**

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1 L'ORGANISATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE	9
1.1 Un caractère universel de l'accès à l'aide juridictionnelle maintenu par de fréquentes modifications législatives.....	9
1.1.1 Un champ d'application très large	9
1.1.2 Un caractère universel qui se renforce	10
1.2 Des conditions d'admission à l'aide juridictionnelle simplifiées et automatisées	12
1.2.1 Le critère de droit commun simplifié en matière de ressources.....	12
1.2.1.1 La règle de droit commun	13
1.2.1.2 Les exceptions à la condition de ressources	14
1.2.1.3 Une réforme dont les effets sont peu mesurés	14
1.2.2 L'application difficile de la subsidiarité par rapport à l'assurance de protection juridique	15
1.3 Un circuit administratif qui gagnerait à être mobilisé autour d'une véritable politique d'aide juridictionnelle	17
1.3.1 Le rôle central des bureaux d'aide juridictionnelle	17
1.3.2 Un rôle à clarifier	20
1.3.3 Des lignes directrices à fixer, un pilotage insuffisant	23
1.3.3.3 Une coordination et une information des services facilitant l'accès au juge à renforcer	25
2 DES DEPENSES EN CONSTANTE AUGMENTATION	26
2.1 Un budget en constante augmentation de 2017 à 2022	27
2.1.1 L'augmentation du budget et la fin des financements extra-budgétaires	27
2.1.2 Une prévision budgétaire remise en cause par la crise sanitaire	29
2.1.3 Les admissions et les dépenses concentrées sur le contentieux civil	29
2.2 Des coûts de gestion comptabilisés majoritairement sur d'autres programmes	32
2.3 Des indicateurs de performance insuffisants.....	34
2.3.1 Le coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle.....	34
2.3.2 Les délais de traitement.....	35

2.3.3 La part des demandes d'aide juridictionnelle déposées et traitées par voie dématérialisée	37
2.3.4 Le recouvrement des versements indus d'aide juridictionnelle	37
2.3.4.1 Les cas de recouvrement des aides juridictionnelles versées	38
2.3.4.2 Une mauvaise conception de l'indicateur sur le recouvrement témoignant des difficultés du ministère de la justice à piloter sa performance	41
3 LE VERSEMENT DES SOMMES DUES AUX AUXILIAIRES DE JUSTICE	43
3.1 La rationalisation en cours des circuits financiers.....	43
3.1.1 Les difficultés posées par la production de l'attestation de fin de mission par les juridictions.....	43
3.1.2 Les missions quasi-régaliennes confiées à l'Unca	44
3.1.2.1 L'organisation des relations entre l'État, les Carpa et l'Unca	44
3.1.2.2 Les travaux statistiques réalisés par l'Unca pour le Sadjav	45
3.1.2.3 La subvention annuelle versée à l'Unca pour l'exercice de ses missions.....	45
3.1.3 Les contrôles exercés par les Carpa et l'Unca.....	46
3.1.3.1 Les contrôles exercés par les Carpa.....	47
3.1.3.2 Les contrôles exercés par l'Unca.....	47
3.1.3.3 Les contrôles exercés par les commissaires aux comptes.....	48
3.2 La rétribution des auxiliaires de justice.....	49
3.2.1 Un dispositif revalorisé qui donne lieu à des contestations	49
3.2.2 La contractualisation avec les barreaux	52
3.2.2.1 La définition des conventions locales d'aide juridictionnelle.....	52
3.2.2.2 La mise en œuvre des CLAJ.....	53
3.2.2.3 Les premières expériences des CLAJ.....	53
3.2.3 La nécessité de tirer des enseignements des grands procès	54
4 LE NOUVEAU SYSTEME D'INFORMATION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE	58
4.1 Des dysfonctionnements ayant conduit à des retards importants dans le déploiement de l'application	58
4.1.1 Des dysfonctionnements importants	58
4.1.1.1 Une définition initiale insuffisante du contenu de <i>Siaj</i>	58
4.1.1.2 Une gouvernance du projet longtemps confuse.....	59
4.1.1.3 Un pilotage défaillant des équipes de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage.....	59
4.1.2 Des retards dans le déploiement.....	61
4.2 Une lacune importante de <i>Siaj</i> : l'absence d'automatisation de la production des attestations de fin de mission.....	62
4.3 Des coûts non maîtrisés	62
4.4 Une insuffisante évaluation des impacts de <i>Siaj</i> sur les missions des bureaux d'aide juridictionnelle.....	63
GLOSSAIRE.....	66

SYNTHÈSE

Une aide dont le périmètre a été progressivement étendu

L'aide juridictionnelle (AJ) est un dispositif de prise en charge par l'État des frais liés à une procédure juridictionnelle ou nécessitant la présence d'un avocat, au bénéfice des personnes ayant un revenu et un patrimoine modestes. Ces frais correspondent essentiellement à la rétribution des avocats assistant ces personnes.

Les conditions d'éligibilité à l'aide juridictionnelle sont définies par la loi du 10 juillet 1991, plusieurs fois modifiée. Dans le respect d'engagements internationaux et d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel, de la Cour de cassation et du Conseil d'État qui n'en font pas un droit absolu, la France a opté pour un dispositif dont le caractère universel s'est progressivement accentué. La création récente de l'aide juridictionnelle garantie, qui permet, dans certaines situations, d'en bénéficier sans en faire la demande, témoigne de cette dynamique.

Une dépense en constante augmentation

Depuis le dernier contrôle de la Cour, les dépenses d'aide juridictionnelle ont cru régulièrement, passant de 342,4 M€ en 2017 à 629,8 M€ en 2022, soit une augmentation moyenne annuelle de 13 %. Plusieurs facteurs expliquent cette croissance : l'augmentation du périmètre couvert par l'aide juridictionnelle, la modification des critères d'éligibilité des demandeurs, la révision, pour certaines procédures, des barèmes déterminant le nombre d'unités de valeur (UV) permettant de calculer la rétribution des avocats, l'augmentation du montant de l'unité de valeur et, enfin, le développement des conventions locales d'aide juridictionnelle (CLAJ).

Des facteurs plus conjoncturels sont aussi intervenus sur la période : la grève des avocats suivie de la crise sanitaire ont eu pour conséquence une stabilisation des dépenses en 2020 ; en sens inverse la tenue des grands procès consécutifs aux attentats terroristes en 2015 et 2016 a donné lieu à un surcroît de dépenses significatif. Le seul procès des attentats de novembre 2015 à Paris a entraîné une dépense d'aide juridictionnelle de 54 M€, avec un niveau très élevé de rémunération de certains avocats.

Alors même que les dépenses d'aide juridictionnelle connaissent une forte augmentation et ce depuis de nombreuses années, le ministère de la justice ne s'est pas doté d'indicateurs fiables et pertinents lui permettant de les piloter. En particulier, l'indicateur portant sur le recouvrement ne permet pas d'avoir une appréciation objective sur la façon dont cette fonction est assurée. Pour le nouveau dispositif de l'aide juridictionnelle garantie, au-delà des indicateurs, ce sont les procédures permettant le recouvrement elles-mêmes qui doivent être améliorées.

Un pilotage à améliorer, une politique à définir

La gestion de l'aide juridictionnelle fait intervenir les 169 bureaux d'aide juridictionnelle (Baj) au sein des juridictions, qui instruisent les demandes, et les greffes, qui établissent les attestations de fin de mission (AFM) qui fixent le nombre d'unités de valeur à rétribuer. Permettant le financement des rétributions aux avocats, l'aide juridictionnelle est

versée selon des circuits financiers spécifiques, *via* les caisses autonomes de règlements pécuniaires des avocats (Carpa) et leur union nationale, l'Unca. La période récente a été marquée par une rationalisation de ces circuits qui doit se poursuivre à travers la définition plus ajustée de l'avance de trésorerie des Carpa et la mise en place d'un système de contrôle couvrant l'ensemble des risques liés à ce circuit spécifique de versements des fonds.

Au sein de l'administration centrale du ministère de la justice, c'est le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (Sadjav), situé au secrétariat général du ministère, qui assure la coordination de la gestion de l'aide juridictionnelle, en lien avec la direction des services judiciaires (DSJ), chargée du dialogue de gestion avec les juridictions. Les insuffisances constatées dans la connaissance des effectifs mobilisés au sein des Baj ou la définition des indicateurs illustrent que la capacité de pilotage de la direction des services judiciaires et du Sadjav doit être renforcée.

L'administration centrale du ministère doit également définir, avec les juridictions, une doctrine d'admission à l'aide juridictionnelle et aider les bureaux d'aide juridictionnelle à la mettre en œuvre par un soutien méthodologique adapté. La simplification des critères d'éligibilité à l'aide juridictionnelle, qui décharge ces derniers de procédures de vérification autrefois très lourdes, devrait être saisie comme occasion de les mobiliser sur une mission aujourd'hui peu investie d'analyse du bien-fondé des demandes.

La définition d'une telle doctrine gagnerait à s'inscrire dans la perspective de la nouvelle politique de règlement amiable souhaitée par le ministère. Elle devrait prendre appui sur le bilan en cours de réalisation des CLAJ et tirer les enseignements des grands procès liés aux attentats. Ceux-ci ont notamment mis en évidence la nécessité de mettre en place un mécanisme de dégressivité des montants versés pour des affaires comparables ou posant une question juridique réitérée.

Des gains de productivité à utiliser pour mieux gérer les demandes

Un nouveau système d'information, le *Siaj*, dont le coût et les délais de mise en œuvre ont connu une dérive importante, est en cours de déploiement. Ce système d'information ainsi que la simplification apportée par la prise en compte du revenu fiscal de référence comme critère d'éligibilité devraient améliorer la productivité des Baj et réduire le temps de traitement des demandes.

S'il est important que ces progrès se traduisent par une diminution du coût de gestion de l'aide juridictionnelle, il est aussi nécessaire qu'ils soient mis à profit pour mieux instruire les demandes, notamment s'agissant des contrôles qui ne sont pas pris en charge par le système d'information : le contrôle de l'absence d'une assurance de protection juridique qui se substitue à l'aide juridictionnelle dès lors que le demandeur en dispose, la vérification que l'action en justice n'apparaît pas irrecevable, dénuée de fondement ou abusive et le contrôle des conditions en matière de patrimoine. Il convient aussi que les Baj assurent mieux la mise en recouvrement des dossiers pour lesquels l'aide juridictionnelle est indue.

Dans ce nouveau rôle, les bureaux d'aide juridictionnelle doivent être soutenus par le ministère de la justice, qui doit aussi veiller à ce qu'une information plus claire et à jour soit disponible sur l'aide juridictionnelle.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (DSJ, SG du ministère de la justice) Renforcer le pilotage des bureaux d'aide juridictionnelle, définir une politique d'attribution de cette aide et la décliner au sein des juridictions.

Recommandation n°2 (DSJ, SG du ministère de la justice) : Diffuser une information claire et à jour sur l'accès à l'aide juridictionnelle à l'intention du public et des services et associations concernés..

Recommandation n° 3 (DSJ, SG du ministère de la justice) : Fiabiliser les données relatives aux effectifs et aux ETPT affectés dans les bureaux d'aide juridictionnelle.

Recommandation n° 4 (SG du ministère de la justice) : En application de la loi de finances pour 2023, mettre en place sans retard le dispositif de recouvrement des versements d'aide juridictionnelle garantie indus.

Recommandation n°5 (DSJ, SG du ministère de la justice, direction du budget) : Définir un indicateur pertinent portant sur la mise en recouvrement, rapportant les sommes recouvrées à celles qui doivent l'être.

Recommandation n° 6 (SG du ministère de la justice, Unca) : Prévoir une disponibilité immédiate de trésorerie au sein de l'Unca en cas de difficulté ponctuelle dans une Carpa.

Recommandation n° 7 (SG du ministère de la justice, Unca) : Mettre en place un système de contrôle couvrant l'ensemble des risques inhérents au versement de l'aide juridictionnelle, notamment ceux relatifs au calcul des majorations et aux barèmes utilisés.

Recommandation n° 8 (SG du ministère de la justice) : Mettre en place un mécanisme de dégressivité permettant de plafonner la rétribution des avocats prise en charge par l'État dès lors qu'ils assistent un nombre important de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle pour une même affaire ou une affaire posant une question juridique réitérée.

Recommandation n° 9 (DSJ, SG du ministère de la justice) : Informatiser la production des attestations de fin de mission

Recommandation n° 10 (DSJ, SG dun ministère de la justice) : Faire un bilan de l'utilisation de *Siaj* à la fin de l'année 2023 afin de corriger les défaillances relevées et de développer les fonctionnalités identifiées comme manquantes.

INTRODUCTION

L'aide juridictionnelle (AJ) est un dispositif de prise en charge par l'État des frais liés à une procédure juridictionnelle, ou nécessitant la présence d'un avocat, au bénéfice des personnes ayant un revenu et un patrimoine modestes. Si ses bases juridiques sont anciennes, les critères d'éligibilité et les modalités de rétribution des avocats ont été modifiés et simplifiés à plusieurs reprises et notamment depuis 2016, date du précédent contrôle de la Cour des comptes¹.

La loi du 22 janvier 1851 a créé l'assistance judiciaire pour les personnes dépourvues de ressources ; celle du 3 janvier 1972 a prévu une aide judiciaire partielle ou totale et substitue la faiblesse des revenus à l'absence de ressources. Le droit positif est maintenant régi par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique qui comprend, en vertu de son article 1^{er}, l'aide juridictionnelle dans le cadre de procédures judiciaires et de contentieux administratif mais également l'aide à l'accès au droit et la prise en charge de l'intervention de l'avocat dans des procédures non contentieuses, par exemple en cas de divorce par consentement mutuel. Il s'agit d'une aide sous conditions de ressources qui prend en charge, outre les frais d'avocats qui représentent l'essentiel des sommes versées, les frais d'expertise, de commissaire de justice, ou de notaire le cas échéant.

Les dossiers de demandes d'aide juridictionnelle sont déposés dans les bureaux d'aide juridictionnelle (Baj) dans les juridictions. Ceux-ci instruisent les demandes et décident d'accorder ou non, en totalité ou partiellement, le bénéfice de l'aide.

Celle-ci s'impute sur le programme budgétaire 101 « accès au droit et à la justice », dont le budget est de 680,0 M€ en loi de finances initiales pour 2022. Il comporte quatre composantes : l'aide juridictionnelle (action 01), qui regroupe l'essentiel des crédits ouverts², l'accès à la connaissance de ses droits, l'aide aux victimes d'infractions pénales, la médiation familiale et les espaces de rencontre parent(s) / enfant(s). Le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (Sadjav), créé en 2002 au sein du secrétariat général, est en charge de la mise en œuvre et du suivi de ce programme.

Depuis 2016, plusieurs réformes législatives et réglementaires ont été adoptées³, portant sur les conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle, la revalorisation de la rétribution des avocats et la prise en compte de nouvelles procédures ; parallèlement, le budget consacré à l'aide juridictionnelle n'a cessé d'augmenter pour atteindre 615,2 M€ dans la loi de finances initiale pour 2022⁴, soit deux fois plus qu'en 2012, pour près d'un million de demandes. Pour

¹ La gestion de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat, 2011-2016, OD, S 2016-4042-1. Ce contrôle avait donné lieu à un référé comportant trois recommandations : établir le coût complet de l'aide juridique ; réformer le dispositif de gestion afin de ramener le coût de gestion des dossiers d'aide juridictionnelle, de la procédure d'admission au paiement des rétributions, à un coût complet ne dépassant pas 5 % de la dépense totale ; introduire en matière civile, en appel, des critères plus rigoureux tenant au bien-fondé de la procédure et à la proportionnalité de l'enjeu à la demande.

² 615,2 M€ sur les 680,0 M€ pour 2022.

³ Suite à plusieurs rapports parlementaires, notamment le rapport parlementaire d'information sur l'AJ de 2019, présenté par MM. Gosselin et Moutchou; plus anciennement, le rapport du député, J.Y Le Bouillonnet remis au ministre en 2014.

⁴ Les dépenses d'aide juridictionnelle ont atteint 629,8 M€ en 2022. La LFI pour 2023 a ouvert 641 M€ au titre de l'aide juridictionnelle.

autant, ces montants ne correspondent qu'à moins de 7 euros par habitant et les indicateurs de performance liés ne sont, de longue date, pas satisfaisants malgré les mesures prises pour les améliorer.

L'aide juridictionnelle représente une charge importante pour les juridictions : elle nécessite la production de plus de quatre millions de formulaires par an. Une de ses spécificités est d'être fondée sur une coopération entre les services du ministère et les caisses de règlement pécuniaire des avocats (Carpa), fédérées par l'Union des Carpa (Unca).

Le présent rapport vise à mesurer les effets des réformes opérées depuis 2016 sur l'efficacité du dispositif d'aide juridictionnelle, en termes d'organisation et de conditions d'obtention (première partie), de budget (deuxième partie) et de versement des rétributions (troisième partie) et enfin de développement du nouvel outil informatique, le *Siaj* (quatrième partie).

1 L'ORGANISATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

1.1 Un caractère universel de l'accès à l'aide juridictionnelle maintenu par de fréquentes modifications législatives

Les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle et les dispositions concernant sa mise en œuvre sont définies essentiellement par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, révisée plusieurs fois, et le décret du 28 décembre 2020. La loi connaît une instabilité, ayant été modifiée vingt-deux fois depuis 1991, dont dix fois depuis 2016, sur des sujets substantiels, comme les critères d'éligibilité. Ces modifications, nombreuses, ont eu pour objectif de simplifier le dispositif sans remettre en cause son universalité.

1.1.1 Un champ d'application très large

Le droit au procès équitable est consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui affirme le droit pour l'individu de « *se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent* ». La Cour européenne des droits de l'homme a précisé que l'obligation pesant sur l'État de fournir une aide juridictionnelle dépend notamment de la gravité de l'enjeu pour le requérant⁵, de la complexité du droit ou de la procédure applicable⁶. Elle estime donc que le droit d'accès à l'aide juridictionnelle n'est pas absolu⁷, et peut dépendre, outre de la situation financière de l'intéressé, des enjeux en présence.

Le Conseil constitutionnel consacre les droits de la défense comme principe constitutionnel⁸, sans faire de l'aide juridictionnelle une obligation universelle. La Cour de cassation n'en définit pas davantage les contours, même si elle en a une approche très protectrice⁹.

Dans le respect de ces principes, la loi de 1991 détermine les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle. La France a opté pour un dispositif qui couvre l'ensemble des contentieux, au civil comme pénal et, au-delà, des procédures en nombre croissant, qu'elles concernent des gardes à vue (audition libre ou retenue), des médiations ou compositions pénales, des déferrements, l'assurances aux détenus ou aux demandeurs d'asile. La répartition des admissions comme des dépenses (cf. *infra*) montre que l'aide juridictionnelle concerne majoritairement des procédures civiles (52 %) et pénales (41 %), le contentieux administratif restant minoritaire (8 %). Selon l'article 40 de la loi de 1991, elle « *concerne tous les frais*

⁵ P et S c/ R uni, §100.

⁶ G c/ France, 2000, §40.

⁷ S et M c/ R uni, 2005, §59-60.

⁸ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989.

⁹ Cour de cassation, Civ. 2^e ch, 18 janvier 2007 : le juge doit attendre la décision prise sur la demande d'AJ même si celle-ci est présentée deux jours avant l'audience.

afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée, à l'exception des droits de plaidoirie. Le bénéficiaire de l'aide est dispensé du paiement, de l'avance ou de la consignation de ces frais. Les frais occasionnés par les mesures d'instruction sont avancés par l'État. ».

La commission européenne pour l'efficacité de la justice (Cepej) publie tous les deux ans un rapport sur l'efficacité des systèmes judiciaires et comporte une rubrique relative à l'aide judiciaire, définie comme « *l'assistance fournie à des catégories spécifiques de personnes en matière de conseil et/ ou de représentation légale financés par l'État* ». Le rapport paru en octobre 2022 porte sur l'année 2020. La France fait partie des seize États couvrant le champ le plus large de prise en charge des frais. En Allemagne et au Royaume-Uni, le champ retenu est moindre.

Tableau n° 1 : L'aide judiciaire dans quelques pays européens

	Bases juridiques	Conditions d'éligibilité	Champs couverts
<i>Allemagne</i>	Code de procédure civile et code de procédure pénale	Situation financière et importance du litige	Tous domaines civils Pénal : seules les parties civiles/ prévenu sous conditions restrictives
<i>Espagne</i>	Article 119 de la Constitution et lois	Situation financière, exceptions	Tous domaines y compris le conseil juridique préalable
<i>Royaume-Uni</i>	Loi	En matière pénale : situation financière En matière civile : importance du litige	Tous domaines Loi 2013 restreint le champ de l'AJ en matière civile
<i>Suède</i>	Loi	Situation financière et importance du litige	Tous domaines
<i>France</i>	Loi	Situation financière, exceptions	Tous domaines

Source : Cour des comptes d'après documents des magistrats de liaison et documents Cepej

Loin d'être remis en cause au cours des années les plus récentes, ce caractère universel de l'aide juridictionnelle française se renforce.

1.1.2 Un caractère universel qui se renforce

Des évolutions législatives portant sur des domaines indépendants de l'aide juridictionnelle ont induit des évolutions sur son périmètre. L'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs le 30 septembre 2021, la réforme des juridictions sociales le 1^{er}

janvier 2019, les nouvelles procédures de divorce, ou encore le développement de la médiation, ainsi que les réformes relatives au droit des étrangers en sont des illustrations. Ces différentes évolutions ont, pour la plupart, étendu le champ de l'aide juridictionnelle à des publics ou des procédures qui n'en relevaient pas auparavant.

Le périmètre de l'aide juridictionnelle a également été étendu après l'entrée en vigueur de l'article 234 de la loi de finances pour 2021¹⁰. Des discussions initiées à la demande des représentants des avocats ont conduit à la rédaction d'un nouvel article 19-1 qui permet dans certains cas, à l'avocat d'être rétribué¹¹ sans que la personne assistée ait à déposer de demande d'aide juridictionnelle. Dans le cadre de ce mécanisme, dit d'aide juridictionnelle garantie (AJ garantie), qui concerne des procédures généralement caractérisées par l'urgence c'est à l'État qu'il incombe de recouvrer les sommes s'il s'avère *a posteriori* que la personne n'était pas éligible (cf. *infra*). Il n'est applicable que si la personne est assistée par l'avocat désigné. Dans le cas contraire, elle devra déposer une demande d'aide juridictionnelle ou rémunérer l'avocat.

Cas couverts par l'AJ garantie

- Procédure judiciaire de mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatriques
- Assistance d'une personne demandant ou contestant la délivrance d'une ordonnance de protection prévue à l'article 515-9 du code civil
- Comparution immédiate et comparution à délai différé
- Déferrement devant le juge d'instruction
- Débat contradictoire relatif au placement ou au maintien en détention provisoire
- Assistance d'un mineur dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative, d'une procédure devant le juge des enfants en matière pénale ou le tribunal pour enfants, d'une audition libre, d'un interrogatoire de première comparution ou d'une instruction
- Assistance d'un accusé devant la Cour d'assises, la Cour criminelle départementale, la Cour d'assises des mineurs ou le tribunal pour enfants statuant en matière criminelle
- Procédures devant le juge des libertés et de la détention relatives à l'entrée et au séjour des étrangers
- Procédures devant le tribunal administratif relatives à l'éloignement des étrangers faisant l'objet d'une mesure restrictive de liberté
- Procédures non juridictionnelles mentionnées aux 2° à 4° de l'article 11-2 de la loi

Sources : Décret n° 2021-810 du 24 juin 2021 portant diverses dispositions en matière d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles et dépêche du 25 août 2021 présentant les nouvelles modalités de rétribution au titre de l'aide juridictionnelle des avocats commis ou désignés d'office dans les procédures listées par l'article 19-1.

Ce mécanisme conduit à une forme de systématisation du droit à l'aide juridictionnelle dans la logique des réformes antérieures qui avaient élargi son périmètre avec l'extension des interventions de l'avocat pour renforcer les droits de la défense (lors de la garde à vue ou des rétentions de sûreté par exemple). Entre juillet et décembre 2021, l'aide juridictionnelle garantie a représenté plus de 15 M€.

¹⁰ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020.

¹¹ Ces nouvelles dispositions élargissent à de nouveaux domaines un système permettant à l'avocat commis d'office d'être rétribué au titre de l'AJ (loi n° 2022-900 du 29 juillet 2011).

1.2 Des conditions d'admission à l'aide juridictionnelle simplifiées et automatisées

Pour bénéficier de l'aide juridictionnelle, le justiciable dépose une demande, traitée par un bureau d'aide juridictionnelle (Baj), qui donne lieu à une décision d'acceptation ou de refus, selon que le demandeur respecte ou non les conditions d'éligibilité. Le rapport de la Cour de 2016 relevait la complexité de ces conditions. La loi de finances pour 2020 a fait du revenu fiscal de référence le principal critère d'éligibilité. Cette réforme a permis une réelle simplification, en dépit des nombreuses exceptions qui perdurent tant sur les conditions de ressources, de nationalité que de procédures.

1.2.1 Le critère de droit commun simplifié en matière de ressources

Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle sont principalement les personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice¹². La règle générale est que tout ressortissant national ou d'un État-membre de l'Union européenne résidant sur le territoire français¹³ peut y prétendre.

Elle peut également être accordée aux personnes de nationalité étrangère non ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne si elles résident habituellement et régulièrement en France¹⁴ ou à l'occasion de l'exécution, sur le territoire français, d'une décision de justice ou de tout autre titre exécutoire, y compris s'ils émanent d'un autre État-membre de l'Union européenne à l'exception du Danemark¹⁵. Elle peut enfin être accordée à des étrangers non ressortissants de l'Union européenne dans plusieurs autres situations : mineurs, témoins assistés, mis en examen, prévenus, accusés, condamnés ou parties civiles, bénéficiaires d'une ordonnance de protection, en procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, personne retenue en zone d'attente ou en centre de rétention administrative, personne faisant l'objet d'une mesure d'éloignement¹⁶. Il faut aussi mentionner les cas prévus par des accords bilatéraux¹⁷, qui ne sont pas nécessairement connus par les intéressés.

¹² Son bénéfice peut être exceptionnellement accordé aux personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France et ne disposant pas de ressources suffisantes.

¹³ V. *infra** les exceptions à la résidence.

¹⁴ Dans ce cas elles doivent justifier de leur séjour régulier en France, en produisant une copie de leur titre de séjour ou de demande de renouvellement de ce titre

¹⁵ En raison d'une clause d'« opt out » du Danemark sur l'espace de sécurité, de liberté et de justice européen.

¹⁶ Il faut encore mentionner le cas des étrangers suivants, dispensés de la condition de résidence : - Lorsqu'ils bénéficient d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil ou lorsqu'ils font l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. - Lorsqu'ils font l'objet de l'une des procédures prévues aux articles L. 222-1 à L. 222-6, L. 312-2, L. 511-1, L. 511-3-1, L. 511-3-2, L. 512-1 à L. 512-4, L. 522-1, L. 522-2, L. 552-1 à L. 552-10 et L. 742-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ou lorsqu'il est fait appel des décisions mentionnées aux articles L. 512-1 à L. 512-4 du même code.

¹⁷ Selon l'Accord européen sur la transmission des demandes d'assistance judiciaire, signé à Strasbourg le 27 janvier 1977, la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 tendant à faciliter l'accès international à la justice

Jusqu'en 2020, l'éligibilité à l'aide juridictionnelle dépendait de plusieurs critères : les ressources du demandeur¹⁸, sauf si celui-ci bénéficiait de minimas sociaux¹⁹, son patrimoine et son train de vie. La loi de finances pour 2020, en retenant le revenu fiscal de référence et le patrimoine comme seuls critères d'éligibilité, simplifie le droit commun.

1.2.1.1 La règle de droit commun

Pour bénéficier de l'aide juridictionnelle au taux plein (« AJ totale »), le demandeur doit avoir un revenu fiscal de référence et détenir un patrimoine inférieur à des plafonds fixés par décret en Conseil d'État. Ces plafonds dépendent du nombre de personnes dans le foyer fiscal et sont mis à jour chaque année par circulaire en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Tableau n° 2 : Plafonds d'éligibilité à l'AJ totale

<i>Foyer fiscal</i>	1 personne	2 personnes	3 personnes	4 personnes	5 personnes
<i>Revenu fiscal de référence</i>	11 580 €	13 664 €	15 748 €	17 064 €	18 380 €
<i>Valeur du patrimoine mobilier</i>	11 580 €	13 664 €	15 748 €	17 064 €	18 380 €
<i>Valeur du patrimoine immobilier</i>	34 734 €	40 986 €	47 238 €	51 187 €	55 137 €

Source : Cour des comptes d'après la circulaire du 20 janvier 2022 relative aux montants des plafonds de ressources et de patrimoine pour l'admission à l'AJ

Lorsque le demandeur satisfait le critère relatif au patrimoine sans satisfaire celui relatif au revenu fiscal de référence, il peut prétendre à une aide juridictionnelle réduite, l'« AJ partielle », comme l'indique le tableau ci-après.

et la directive communautaire 2002/8 du 27 janvier 2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires frontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires.

¹⁸ Jusqu'alors, le demandeur devait justifier, pour bénéficier de l'AJ, que ses ressources mensuelles étaient inférieures à un plafond, fixé en 2018 à 1 017 € et modulé en fonction de la composition du foyer. Au-delà de ce plafond, le demandeur pouvait bénéficier d'une aide, mais d'un montant moindre (AJ dite « partielle »).

¹⁹ Revenu de solidarité active – RSA – et allocation de solidarité aux personnes âgées – ASPA, en vertu de l'article 4 de la loi de 1991.

Tableau n° 3 : Taux de prise en charge de l'AJ en fonction du revenu fiscal de référence

Prise en charge	1 personne	2 personnes	3 personnes	4 personnes	5 personnes
Prise en charge à 55%	11 581 - 13 688 €	de 13 665 à 15 772 €	de 15 749 à 17 856 €	de 17 065 à 19 172 €	de 18 381 à 20 488 €
Prise en charge à 25%	13 689 - 17 367 €	de 15 773 à 19 451 €	de 17 857 à 21 535 €	de 19 173 à 22 851 €	de 20 489 à 24 167 €

Source : Cour des comptes d'après la circulaire du 20 janvier 2022 relative aux montants des plafonds de ressources et de patrimoine pour l'admission à l'AJ

S'agissant du patrimoine, les données sont exclusivement déclaratives. Les biens qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour les intéressés ne sont pas pris en compte dans le calcul du montant des ressources auquel s'appliquent les plafonds d'éligibilité. L'article 5 du décret du 28 décembre 2020 exclut ainsi la résidence principale du demandeur de l'estimation du patrimoine immobilier. Ce même article prévoit l'individualisation des ressources en cas de procédure opposant des personnes d'un même foyer ou en cas de divergence d'intérêt sur l'objet du litige.

1.2.1.2 Les exceptions à la condition de ressources

Plusieurs catégories de personnes, et de situations, sont éligibles de plein droit à l'aide juridictionnelle, les critères de revenus et de patrimoine ne s'appliquant pas. Il s'agit essentiellement des victimes d'actes criminels et terroristes et des mineurs. Dans ce dernier cas, l'aide est accordée provisoirement, les ressources des parents étant étudiées dans un deuxième temps, sauf si le mineur est isolé ou estimé tel²⁰. Il s'agit aussi des personnes exerçant un recours contre des décisions prises en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

L'éligibilité de plein droit peut concerner également, dans certains cas, une personne détenue²¹ ainsi que les recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), sauf s'ils sont manifestement irrecevables. Enfin, l'article 6 de la loi de 1991 permet d'accorder l'aide juridictionnelle en cas de « situation particulièrement digne d'intérêt » (V. *infra*).

1.2.1.3 Une réforme dont les effets sont peu mesurés

La réforme introduite par la loi de finances pour 2020 a été précédée de réflexions dans l'objectif de retenir une simplification du critère d'éligibilité sans effet d'éviction de certaines populations. Dans ce cadre, une étude de la sous-direction des études et de la statistique (SDSE)

²⁰ Le mineur est considéré comme isolé y compris si ses parents se désintéressent de lui.

²¹ En cas de mesure disciplinaire ou d'isolement dans le cadre de sa détention, et devant la commission des peines selon l'article 720 du code de procédure pénale, ainsi que la personne retenue dans un centre médico-judiciaire.

de 2017 concluait à un faible impact de la réforme sur la population potentiellement bénéficiaire, sauf pour les bénéficiaires de certains minima sociaux. Le ministère considère que la stabilité du nombre de bénéficiaires serait le signe de cet impact limité. Cependant cette stabilité ne signifie pas nécessairement que la réforme n'a pas eu un effet d'éviction des bénéficiaires de minima sociaux, aucune évaluation n'ayant encore été menée.

La simplification opérée a aussi eu pour conséquence de limiter les marges d'appréciation des bureaux d'aide juridictionnelle. Elle a ainsi fin à de possibles divergences selon les territoires. Cependant, ces divergences sont peu documentées de sorte que la portée de l'homogénéisation et ses effets sur les justiciables demeurent mal cernés.

1.2.2 L'application difficile de la subsidiarité par rapport à l'assurance de protection juridique

Selon l'article 2 de la loi de 1991, l'aide juridictionnelle ne prend pas en charge les frais pouvant être couverts par un contrat d'assurance de protection juridique ou un autre système de protection. Le cas échéant, la part des frais ainsi couverts vient en déduction des sommes avancées par l'État au titre de l'aide juridictionnelle.

Cette disposition pose le principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport à la protection juridique. Une circulaire du ministre de la justice du 24 février 2015 indiquait que *« les dossiers couverts par un contrat de protection juridique ou par l'employeur ne devraient plus être réceptionnés et traités par le Baj, dès lors que le justiciable est informé du principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle et s'adresse en premier lieu à son assureur »*. Cependant, sa mise en œuvre est peu effective, comme l'ont relevé le précédent rapport de la Cour des comptes de 2016 et un rapport parlementaire plus récent, en 2019²². Ce constat qui perdure traduit plusieurs difficultés.

En premier lieu, les contrats d'assurance sectoriels, comme en matière d'habitation ou d'automobile, comportent dans certains cas des consultations juridiques. Mais les frais d'assistance par un avocat ne sont pris en charge que de façon limitée.

En deuxième lieu, les contrats de protection juridique en tant que tels (contrats autonomes de protection juridique) prévoient en général la prise en charge des frais d'assistance par un avocat. Comme l'a relevé le rapport parlementaire précité de 2019, ils constituent une branche dynamique de l'assurance : si elle représentait moins de 2 % des primes versées pour l'assurance non-vie toutes catégories confondues, elle a progressé de près de 27 % depuis 2013. Les cotisations au titre des contrats de protection juridique s'élevaient ainsi en 2021 à 1,67 Md€ en 2021, en hausse moyenne annuelle de 5,7 % depuis 2017.

²² Rapport d'information sur l'aide juridictionnelle, 2019, présenté par P. Gosselin et N. Moutchou, Assemblée nationale.

Quelques données sur les garanties d'assurance juridique en 2021

L'article L. 127-1 du code des assurances définit ainsi une opération d'assurance de protection juridique : « toute opération consistant, moyennant le paiement d'une prime ou d'une cotisation préalablement convenue, à prendre en charge des frais de procédure ou à fournir des services découlant de la couverture d'assurance, en cas de différend ou de litige opposant l'assuré à un tiers, en vue notamment de défendre ou représenter en demande l'assuré dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre ou contre une réclamation dont il est l'objet ou d'obtenir réparation à l'amiable du dommage subi »

9,4 millions de contrats autonomes de protection juridique (garanties souscrites indépendamment d'autres contrats) ont été souscrits en 2021. Ces contrats autonomes sont principalement de la protection juridique générale (forme la plus couvrante de protection juridique).

La cotisation annuelle moyenne est de 75 €.

527 000 litiges de protection juridique ont été déclarés aux assureurs.

La répartition des litiges clos en 2021 est la suivante :

- 35 % relatifs à la consommation
- 28 % liés à l'habitat
- 12 % liés au travail
- 5 % liés à la famille
- 3 % liés aux relations avec l'administration
- 3 % liés à la santé
- 14 % autres

Source : Cour des comptes d'après les données de France Assureurs

Mais s'ils se développent, ces contrats semblent peu activés. Le rapport parlementaire précité soulignait ainsi que les sinistres se sont élevés en 2017 à 559 M€, soit 41 % du montant des primes versées. Cette même année, les charges et sinistres pour l'assurance de protection juridique représenteraient 72 % des primes versées, contre 96 % en moyenne pour l'assurance non-vie. La mise en œuvre de ces contrats est encore plus rare en matière d'aide juridictionnelle : la subsidiarité ne trouverait à s'appliquer que dans 0,2 % de l'ensemble des demandes d'aide juridictionnelle.

Cette situation traduit le fait que les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle sont rarement détentrices de contrats de protection juridique autonomes, probablement en raison de leur coût. À supposer qu'elles le soient, elles n'ont pas toujours la connaissance détaillée des garanties de protection juridique offertes par ces contrats.

Les bureaux d'aide juridictionnelle, ne disposant pas d'information sur les garanties souscrites par les demandeurs, ne sont pas en mesure de vérifier cette information purement déclarative. Le principe de subsidiarité, bien qu'affirmé par la loi, est donc dans la pratique peu opérant.

1.3 Un circuit administratif qui gagnerait à être mobilisé autour d'une véritable politique d'aide juridictionnelle

Le bureau d'aide juridictionnelle prévu par la loi de 1991, est l'acteur central de la délivrance de l'aide juridictionnelle. La simplification des critères d'éligibilité doit conduire le ministère de la justice à mieux le mobiliser autour d'une mission d'examen de la demande, aujourd'hui peu investie.

1.3.1 Le rôle central des bureaux d'aide juridictionnelle

La demande d'aide juridictionnelle, établie par le demandeur²³, est traitée par les Baj et donne lieu à une décision positive (admission) ou négative (rejet). Le dépôt de la demande se fait par un formulaire papier mais pour les juridictions ayant déployé le nouveau système d'information *Siaj* (V. *infra*), la demande peut être faite de façon dématérialisée.

En principe, c'est le justiciable qui dépose sa demande ; cependant l'avocat désigné d'office peut le faire à sa place. Lors des procès terroristes de 2015 et 2016 (attentats du 13 novembre 2015 et du 14 juillet 2016 à Nice), seuls les avocats pouvaient déposer les demandes en raison du caractère exceptionnel de ces procès²⁴ (cf. *infra*).

La demande est traitée par le Baj qui peut, selon les cas, être organisé en sections, consacrées aux procédures de première instance, d'appel et aux procédures administratives.

Les bureaux d'aide juridictionnelle (Baj)

Les bureaux d'aide juridictionnelle (Baj) sont prévus par l'article 13 de la loi de 1991. La liste des bureaux d'aide juridictionnelle établis au siège des tribunaux judiciaires et, le cas échéant, des tribunaux administratifs, ainsi que le ressort de compétence de chaque bureau, sont fixés par décret. Des Baj distincts sont établis, respectivement, près le Conseil d'État, près la Cour de cassation et près la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Chacun de ces bureaux est compétent pour statuer sur les demandes d'aide juridictionnelle présentées à l'appui des recours portés devant la juridiction près laquelle il est établi (article 12 du décret du 28 décembre 2020).

Ils sont présidés par un magistrat, souvent honoraire, et composés de deux auxiliaires de justice dont au moins un avocat choisi parmi les avocats qui exercent ou ont exercé leur profession dans le ressort du bureau d'aide juridictionnelle concerné, du directeur départemental des finances publiques ou son représentant, du directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations ou son représentant, d'un membre désigné au titre des usagers (article 19 du décret précité). Ces membres ne sont appelés à siéger qu'en cas de réunion d'une commission pour les dossiers difficiles.

Selon le recensement effectué par le rapport parlementaire précité, les trois quarts des 169 Baj comptent moins de 3 ETP, 59 % moins de 2 ETP et 28 % moins d'1 ETP.

²³ La demande d'AJ peut être déposée soit avant le début de la procédure, soit pendant. Elle peut aussi être demandée une fois la décision de justice rendue, en vue d'obtenir son exécution en cas de difficultés.

²⁴ Note de service de la direction des services judiciaires, octobre 2021.

Le Baj peut accorder l'aide juridictionnelle totale ou partielle, ou la refuser. Le tableau ci-après montre une stabilité du nombre de rejets, qui représentent sur la période sous revue environ 7 % des décisions rendues.

Ces décisions sont susceptibles de recours. En 2021, 10 549 décisions ont été notifiées suite à des recours à l'encontre des décisions rendues par les Baj (en général des rejets) : dans près d'un cas sur deux, la décision de rejet est confirmée²⁵. L'aide peut aussi, une fois accordée, être retirée en totalité ou en partie, pour fraude, procédure abusive, ou augmentation des ressources ou de la valeur du patrimoine mobilier ou immobilier. Toute personne admise à l'aide juridictionnelle en conserve de plein droit le bénéfice pour se défendre en cas d'exercice d'une voie de recours²⁶.

L'aide juridictionnelle provisoire peut être accordée par la juridiction, en cas d'urgence, selon l'article 20 de la loi de 1991. Le nombre de décisions d'aide juridictionnelle provisoire n'est pas connu au niveau national, ce qui empêche d'en assurer le suivi à ce niveau afin vérifier qu'elles sont instruites pour les confirmer ou non, les retirer et, le cas échéant, procéder au recouvrement.

Après la très forte montée en puissance relevée par la Cour des comptes lors de son précédent contrôle²⁷, le nombre des décisions d'admission est désormais relativement stable. Le pourcentage d'aide juridictionnelle partielle reste faible, ce que le rapport de la Cour de 2016 constatait déjà.

²⁵ La nature de ces décisions est la suivante ; 4 756 rejets ; 2 407 AJ partielle ; 3 312 AJ totale ; 34 retraits ; 40 désistements.

²⁶ Si la juridiction saisie d'un litige pour lequel le bénéfice de l'aide juridictionnelle a été accordé est incompétente, ce bénéfice subsiste devant la nouvelle juridiction appelée à connaître du litige, sans qu'il soit besoin d'une nouvelle admission.

²⁷ Le nombre de décisions est ainsi passé de moins de 350 000 en 1991 à plus de 910 000 en 2010.

Tableau n° 4 : Nature des décisions d'AJ sur la période 2017-2021

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Nombre total d'admissions à l'AJ</i>	985 110	990 436	1 027 151	865 987	925 170
<i>dont admissions à l'aide partielle</i>	77 291	77 761	79 367	67 577	66 719
<i>part des admissions partielles</i>	7,20 %	7,21 %	7,21 %	7,21%	7,21%
<i>dont admissions à l'aide totale</i>	907 819	912 675	947 784	798 320	858 451
<i>Nombre de rejets</i>	79 625	82 821	85 500	70 536	71 884
<i>Autres décisions (caducité, retraits)</i>	67 846	66 512	67 179	55 955	72 644
<i>Nombre total de décisions</i>	1 132 581	1 139 769	1 179 830	992 478	1 069 698

Source : Sadjav

Les décisions concernent majoritairement des contentieux civils. Leur part dans l'ensemble des demandes évolue peu.

Tableau n° 5 : Nombre d'admissions à l'AJ par domaine

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Civil (hors entrée et séjour des étrangers JLD)</i>	486 258	482 923	480 966	420 900	444 977
<i>Pénal</i>	403 727	396 822	423 499	350 438	380 612
<i>Administratif</i>	60 967	72 079	80 776	72 979	79 734
<i>Entrée et séjour des étrangers en matière civile (hors JLD)</i>	33 898	37 407	38 147	21 051	17 529
<i>Autres</i>	260	1 205	3 763	529	2 318
<i>Total</i>	985 110	990 436	1 027 151	865 897	925 170

Source : Sadjav

Selon le rapport parlementaire précité, les contentieux les plus représentés sont les divorces qui, toutes procédures confondues (divorce devant le juge, divorce par consentement mutuel et procédures après divorce devant le juge aux affaires familiales) comptent pour 17,3 %

du total. En matière pénale, les affaires sont essentiellement correctionnelles (31,6 %) et les procédures administratives, minoritaires dans l'ensemble, naissent surtout dans le cadre du contentieux des étrangers.

Moins fréquentes, ces procédures administratives sont traitées dans un cadre spécifique *via* des sections administratives constituées au sein des Baj des juridictions judiciaires ce qui peut conduire à des navettes entre la juridiction judiciaire et la juridiction administrative²⁸.

1.3.2 Un rôle à clarifier

Le traitement de la demande d'aide juridictionnelle vise à vérifier si les conditions d'éligibilité du demandeur sont remplies. Tenus au secret professionnel, les agents du Baj peuvent, selon l'article 21 de la loi, « *recueillir tous renseignements permettant d'apprécier l'éligibilité de l'intéressé* ». Si la nature de leur décision a pu être discutée²⁹, c'est aujourd'hui la question de leur valeur ajoutée qui a été posée de manière explicite dans le cadre des réflexions menées lors des états généraux de la justice.

La réforme des critères d'éligibilité a en effet simplifié le rôle des Baj qui auparavant devaient vérifier les conditions de ressources *via* des seuils. Leur rôle en la matière se limite aujourd'hui à deux vérifications : la condition de patrimoine et l'existence d'une assurance qui pourrait se substituer à l'aide juridictionnelle. Dans les deux cas, leur contrôle porte sur des données fournies par les demandeurs.

Le caractère seulement déclaratif tant de l'existence d'une assurance de protection juridique que du montant du patrimoine est un facteur de possible attribution induite de l'aide. L'impératif de célérité de traitement des dossiers peut empêcher une instruction suffisante sur l'exactitude de la valeur du patrimoine déclarée comme de l'absence d'assurance. Les documents fiscaux peuvent permettre de constater des revenus du capital de nature à susciter des investigations complémentaires de la part des services du Baj. Par exemple, un jugement du tribunal de commerce du 13 décembre 2022 permet de constater de possibles stratégies d'évitement par les justiciables. Dans ce cas d'espèce, l'intéressé avait obtenu des décisions favorables pour plus de vingt demandes d'aide juridictionnelle sur plusieurs procédures.

Plus généralement, bien que disposant d'un accès aux données fiscales et assurantielles, les BAJ ne procèdent pas systématiquement aux vérifications des déclarations des justiciables.

²⁸ En cas de contentieux administratif – à l'exception de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et du Conseil d'État -, le justiciable peut déposer sa demande soit au Baj de la juridiction administrative, soit à celui de la juridiction judiciaire. En fonction des conventions établies entre les deux juridictions, les demandes d'AJ déposées devant le Baj la juridiction administrative peuvent être traitées par la section administrative au sein des Baj des juridictions judiciaires impliquant des transferts de dossiers non dématérialisés entre les deux juridictions, à l'origine d'un allongement des délais de traitement des demandes.

²⁹ Ni la loi ni le décret ne définissent la nature juridique de la décision prise par le Baj sur une demande d'AJ. Les textes déterminent les compétences des juridictions en cas de recours. Seule la jurisprudence permet d'esquisser une définition. Ainsi la Cour de cassation avait jugé irrecevable une demande d'avis d'un Baj (Avis C. cass. 0930010 du 9 janvier 1993) au motif que celui-ci n'est pas une juridiction. Récemment, par une décision du 29 novembre 2022 (Décision n° 443735), le Conseil d'État a jugé que les décisions d'AJ ont le caractère de « décisions d'administration judiciaire ». Ce faisant, il semble exclure que ces décisions soient soumises aux exigences concernant les décisions administratives classiques.

Cette difficulté à vérifier les critères qui subsistent et l'automatisme liée au nouveau critère fiscal ont conduit à proposer lors des états généraux de la justice, dans le cahier spécifique « statuts et mission »³⁰ la suppression des Baj et la mise en place d'une procédure d'attribution de l'AJ via la déclaration des revenus auprès des services fiscaux. Même si la commission Sauvé n'a pas retenu cette proposition, elle invite à la réflexion sur l'évolution souhaitable des Baj.

Dégagés des missions chronophages qu'ils exerçaient auparavant en matière d'éligibilité du demandeur, les Baj pourraient aujourd'hui se recentrer sur un rôle d'appréciation de la demande. Deux articles la loi de 1991 leur laissent en effet des marges d'appréciation : la possibilité de déroger aux conditions de ressources (article 6) et celle de refuser l'aide même en cas de respect des critères (article 7).

Il est cependant difficile de porter une appréciation sur la mise en œuvre de ces dispositifs car il n'existe pas de données statistiques globales.

S'agissant de la mise en œuvre de l'article 6, une enquête ponctuelle a été réalisée en 2020 auprès de l'ensemble des Baj. Le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle sur dérogation aux conditions de ressources était en 2019 d'environ 38 000, dont 97 % d'admissions totales et 3 % d'admissions partielles. Le tableau ci-dessous présente les principales procédures et situations dans lesquelles les Baj ayant répondu à l'enquête ont mis en œuvre l'article 6. Il apparaît qu'ils n'utilisent cette disposition que dans un faible nombre de situations, dont une partie est désormais couverte par l'AJ garantie.

Tableau n° 6 : Application de la dérogation sur la condition de ressources (article 6 de la loi sur l'AJ) en 2019

<i>Situation</i>	Part des BAJ répondant ayant accordé l'AJ garantie pour ces situations
<i>Procédures particulières</i>	
<i>Victimes de violences conjugales notamment demandeurs d'une ordonnance de protection</i>	53,2 %
<i>Personnes ayant bénéficié de l'AJ au titre de l'article 9-2 pour une procédure criminelle qui a été correctionnalisée</i>	44,7 %
<i>Personne faisant l'objet d'une hospitalisation sous contrainte</i>	38,3 %
<i>Mineurs faisant l'objet d'une mesure d'assistance éducative</i>	40,4 %
<i>Mineurs en matière pénale si défaut d'intérêt manifeste des parents</i>	46,8 %
<i>Situation des requérants</i>	
<i>Plafond de ressources dépassé de peu</i>	53,2 %

³⁰ Le groupe de réflexion proposait de recentrer les moyens des BAJ sur les services d'accueil uniques du justiciable pour éviter pour les plus précaire l'effet du « tout numérique »

<i>Situation</i>	Part des BAJ répondant ayant accordé l'AJ garantie pour ces situations
<i>Procédure qui risque d'engendrer des frais importants (expertise médicale etc.)</i>	34 %
<i>Le requérant dispose d'un patrimoine immobilier mais celui-ci ne peut pas être mobilisé (indivision etc.).</i>	31,9 %

Source : Sadjav

Des disparités importantes ont été notées, certains Baj recourant très peu à cet article, contrairement à d'autres. Le Sadjav indique que divers éléments peuvent expliquer cette situation : volumétrie de dossiers traités par le Baj, localisation du tribunal judiciaire avec par exemple présence ou non d'un hôpital psychiatrique à proximité, caractéristiques socio-économiques de la population locale, etc. Il précise aussi que la mise en œuvre du *Siaj* (cf. *infra*) permettra un décompte des dossiers dans lesquels cet article est appliqué, ce qui facilitera pour l'avenir un suivi statistique plus fin³¹.

L'article 7 permet quant à lui de rejeter une demande d'AJ, si elle est manifestement irrecevable, dénuée de fondement ou abusive en raison notamment du nombre de demandes déjà formulées, de leur caractère répétitif ou systématique. Mais il est peu appliqué comme le montrent les données fournies à la Cour.

Tableau n° 7 : Application de l'article 7 de la loi sur l'AJ

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Nombre de rejets au titre de l'article 7</i>	5 246	6 130	6 069	5 374	5 783
<i>Part des rejets fondés sur l'article 7 dans le total des rejets</i>	6,59 %	7,40 %	7,10 %	7,62 %	8,04 %
<i>Part des rejets fondés sur l'article 7 dans le total des décisions</i>	0,46 %	0,54 %	0,51 %	0,54 %	0,54 %

Source : Sadjav

Selon le Sadjav, cette situation vient de ce que la mise en œuvre de l'article 7 demande une instruction préalable, qui serait difficilement compatible avec les impératifs de traitement rapide des dossiers et nécessiterait davantage de magistrats dans les Baj. Cette analyse mériterait d'être étayée par un diagnostic précis, diagnostic qu'il est difficile d'établir aujourd'hui faute de données consolidées et fiables sur le fonctionnement de ces bureaux (cf. *infra*).

³¹ Ainsi, depuis l'ouverture de *Siaj* en mars 2021 et jusqu'au 2 septembre 2021, 1358 décisions d'admission ont été rendues au visa de l'article 6 sur un total de 59 133 décisions d'admission à l'AJ, ce qui correspond à 2,2 % des décisions.

La simplification opérée par la loi de finances pour 2020, avec le critère du revenu fiscal de référence, en dégageant les Baj du travail d'instruction sur l'éligibilité devrait permettre au Baj disposer de plus de ressources pour appliquer les dispositions de l'article 7 et jouer ainsi un rôle de « filtre », peu investi à ce jour. Le ministère de la justice gagnerait à mobiliser les bureaux d'aide juridictionnelle sur cette mission et à leur donner les directives nécessaires pour la mener à bien.

1.3.3 Des lignes directrices à fixer, un pilotage insuffisant

La spécificité du positionnement des Baj impose qu'une politique d'animation soit mise en œuvre de manière coordonnée par la chancellerie. Ceci leur permettrait de devenir les acteurs identifiés d'une véritable politique de juridiction.

1.3.3.1 Une présence insuffisante de l'administration centrale auprès des Baj

Deux acteurs interviennent en administration centrale pour définir le cadre de l'action des Baj en matière d'aide juridictionnelle : le Sadjav, service du secrétariat général du ministère de la justice, et la direction des services judiciaires (DSJ).

Le Sadjav prépare les lois et règlements relatifs à l'aide juridictionnelle, à l'accès au droit et à l'aide aux victimes. Il conçoit et coordonne les actions menées dans ces domaines. Il contribue à la mise en œuvre des politiques permettant un égal accès au droit et à la justice et au développement des modes de règlement amiable des litiges, notamment en matière de médiation. Il anime la politique du ministère à l'égard des associations. Dans son champ de compétence, il est associé à l'élaboration des conventions internationales et en assure la mise en œuvre. Il prépare le budget de l'aide juridictionnelle, en assure le suivi et en gère les crédits. Sa mission en matière d'aide juridictionnelle est donc essentielle puisqu'elle est à la fois d'ordre normatif, budgétaire et financier. Mais son rôle de pilotage est limité par le positionnement des Baj.

En tant que services constitués au sein des juridictions, ils sont sous l'autorité des chefs de leur juridiction de rattachement. C'est à ces chefs de juridiction qu'il revient de déterminer leurs règles d'organisation et de leur allouer des moyens pour fonctionner au quotidien, dans le respect des arbitrages et allocations qui relèvent du dialogue de gestion entre la direction des services judiciaires et les chefs de cour. Ce schéma d'organisation est d'autant plus délicat à piloter que la DSJ ne dispose pas des outils lui permettant de porter un diagnostic sur les conditions effectives de fonctionnement des Baj (cf. *infra*).

Le ministère a indiqué travailler actuellement à un meilleur pilotage dans le cadre de « diagnostics organisationnels ». Sur saisine des chefs de cour, ces diagnostics viseraient à apporter l'appui de l'administration centrale en vue d'optimiser l'organisation d'un service en particulier ou d'une chaîne de traitement. Le ministère n'a cependant pas donné date pour la mise en œuvre de ces diagnostics.

Ces diagnostics doivent être saisis comme l'occasion, pour la DSJ et le Sadjav de mieux se coordonner en vue de mettre en place les outils de pilotage qui font aujourd'hui défaut. Ceci leur permettrait d'identifier les spécificités des organisations retenues et les difficultés rencontrées par certains Baj et de définir les lignes directrices d'une politique en matière d'aide juridictionnelle.

1.3.3.2 Des lignes directrices à fixer, une politique à définir

La réforme des critères d'éligibilité à l'aide juridictionnelle ayant permis de décharger les Baj d'une mission de vérification des ressources des demandeurs, le ministère de la justice doit clarifier le rôle qu'il entend leur faire jouer en tant qu'entité rattachée à une juridiction. Pour les aider à se repositionner sur le contrôle de l'examen du sérieux de la demande au regard de considérations véritablement juridictionnelles, une doctrine d'action gagnerait à être établie par la chancellerie. Elle gagnerait à fixer des lignes directrices que les Baj pourraient décliner localement en fonction des spécificités locales. Cette doctrine pourrait se fonder notamment sur l'examen des bonnes pratiques en termes d'organisation mais aussi de critères à prendre en considération en vue de mettre pleinement en œuvre les articles 6 et surtout 7 de la loi de 1991.

Cette démarche permettrait d'introduire une réflexion qui n'est aujourd'hui pas conduite sur un possible ajustement du périmètre de l'aide juridictionnelle. Sans revenir sur la philosophie universelle retenue par le législateur, il pourrait ainsi être envisagé de créer des seuils d'accès à l'aide juridictionnelle en fonction des enjeux financiers d'une affaire, par exemple en matière de demande de pension alimentaire. Ce type de conditionnalité existe dans plusieurs États, comme les travaux précités de la Cepej mais aussi des institutions européennes le montrent³².

La situation de l'Allemagne et du Royaume-Uni pourrait aussi être étudiée. Ces deux pays ont une approche plus restrictive que la France, ciblant l'aide juridictionnelle soit sur les contentieux spécifiques, de nature pénale, au Royaume-Uni, ayant une chance d'aboutir en Allemagne. Au Royaume-Uni, deux lois, en 2012 et 2013, ont ainsi réduit le champ de l'aide juridictionnelle en matière civile. Sauf en cas de discrimination, les contentieux liés au droit du travail n'entrent plus dans le champ de l'aide juridictionnelle. Le référé de la Cour des comptes de décembre 2016 avait formulé une recommandation visant un même objectif, en proposant d'introduire en matière civile, en appel, des critères plus rigoureux tenant au bien-fondé de la procédure et à la proportionnalité de l'enjeu à la demande.

La définition d'une politique en matière d'aide juridictionnelle s'impose d'autant plus que le garde des sceaux a affirmé sa volonté de promouvoir une nouvelle politique de l'amiable en matière civile. Fondée notamment sur le constat critique dressé par les états généraux de la justice, cette volonté est cohérente avec l'objectif évoqué par le conseil national de l'aide juridique (CNAJ). Dans une note de janvier 2022³³, celui-ci retenait l'objectif de favoriser le recours aux modes alternatifs de règlement des différends (MARD) tout en garantissant la bonne utilisation des fonds publics. Ceci rejoint la recommandation de la Cour des comptes dans son rapport de 2021 sur la réforme du divorce. Elle avait appelé à une extension, après étude d'impact, de la majoration prévue par le texte d'application de l'aide juridictionnelle aux médiations extra-judiciaires.

Conformément à ces recommandations et dans la perspective des réformes à venir, l'aide juridictionnelle pourrait permettre de solvabiliser les procédures de médiation, ce qui aura un coût. Elle pourrait aussi contribuer à orienter vers ce type de démarche en devenant un outil de filtrage des requêtes introduites en première instance comme en appel. Ceci permettrait aux Baj de devenir les acteurs d'une véritable politique de juridiction qu'ils sont d'autant plus à même de définir qu'ils regroupent les intervenants. Le ministère de la justice a dans ce

³² *Portail e-justice*, qui donne des informations par pays.

³³ L'indemnisation des auxiliaires de justice intervenant au titre de l'aide juridique, étude du 12 janvier 2022.

cadre constitué un groupe de travail transversal sur les procédures de médiation en mai 2023, associant la DSJ, le Sadjav, le service des finances et des achats ainsi que la direction du budget.

Une telle évolution rendra encore plus nécessaire la coordination des services chargés d'informer les justiciables et de les orienter vers les Baj, coordination dont le contrôle de la Cour a montré qu'elle reste aujourd'hui insuffisante.

1.3.3.3 Une coordination et une information des services facilitant l'accès au juge à renforcer

Le nombre de services ayant pour objet de faciliter l'accès au droit, et, plus indirectement, au juge, témoigne d'une volonté des pouvoirs publics de renforcer cet accès. Outre les Baj, les services d'accueil uniques du justiciable (Sauj), les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), les bureaux d'aide aux victimes, ou encore les points d'accès au droit, comme les maisons *France service* apportent des informations aux demandeurs.

Les 101 CDAC et les trois conseils de l'accès au droit (CAD) mettent en œuvre la politique publique d'aide à l'accès au droit au niveau d'un département ou d'un territoire et proposent gratuitement des conseils et informations juridiques. Des permanences sont organisées au sein des 2 080 *point-justice*³⁴, dont 148 maisons de la justice et du droit (MJD) réparties sur l'ensemble du territoire. Les *point-justice* informent les usagers quant à la procédure à respecter pour formuler une demande d'aide juridictionnelle et peuvent les aider à remplir leur dossier. Ainsi en 2021, les 148 MJD ont reçu 28 582 personnes pour une aide aux démarches juridiques, ce qui inclut l'aide à la constitution de dossiers d'aide juridictionnelle. Localement, certains CDAD et MJD sont davantage impliqués dans le fonctionnement de l'aide juridictionnelle, par exemple lorsque le secrétaire général du CDAD assure aussi la direction du bureau d'aide juridictionnelle local.

À ces services s'ajoutent des associations : par exemple, *France victimes* consacre une partie de ses travaux à une information et une aide aux intéressés en matière d'aide juridictionnelle.

Néanmoins, ces nombreux services et associations ne disposent pas d'une information suffisamment claire et à jour pour remplir leur mission d'information aux demandeurs sur le rôle des Baj et l'accès à l'aide juridictionnelle. Le ministère indique travailler actuellement à renforcer l'exactitude des informations délivrées : une fois le nouveau système d'information pleinement déployé, il estime qu'une information « *claire et à jour* » sera disponible sur les sites « *justice.gouv* » et « *justice.fr* » avec accès au Siaj par tous les supports numériques d'ici fin 2023.

³⁴ Depuis décembre 2020, l'appellation *point-justice* réunit tous les lieux d'accès au droit pilotés par les 101 conseils départementaux de l'accès au droit et conseils de l'accès au droit (maisons de justice et du droit, points et relais d'accès au droit et antennes de justice). Ce changement qui s'applique également aux lieux d'accès au droit implantés dans les *France Services*, a pour objectif de rendre ce réseau plus lisible et plus visible pour les usagers (au 1^{er} octobre 2021, 1 745 structures fixes ou mobiles ont été labellisées *France Services*). Rapport du CNAJ janvier 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Soutien apporté aux personnes plus démunies afin de garantir leur accès au juge, l'aide juridictionnelle a vu son périmètre élargi par de nombreuses évolutions législatives et réglementaires au cours de ces dernières années. L'adoption du critère du revenu fiscal de référence pour vérifier les conditions d'éligibilité a permis une simplification des règles d'attribution qui devrait permettre de remobiliser les Baj sur leur mission d'expertise sur le bien-fondé des demandes.

Acteurs essentiels de l'aide juridictionnelle, ils doivent, dans ce rôle, bénéficier du soutien de la chancellerie. Le Sadjav comme la DSJ doivent impérativement renforcer leur capacité d'animation et de pilotage en la matière et veiller à mieux coordonner et informer l'ensemble des structures chargées d'accueillir et d'orienter les justiciables.

Recommandation n° 1 (DSJ, SG du ministère de la justice) Renforcer le pilotage des bureaux d'aide juridictionnelle, définir une politique d'attribution de l'aide juridictionnelle et la décliner au sein des juridictions.

Recommandation n°2 (DSJ, SG du ministère de la justice) : Diffuser une information claire et à jour sur l'accès à l'aide juridictionnelle à l'intention du public et des services et associations concernés.

2 DES DEPENSES EN CONSTANTE AUGMENTATION

L'aide juridictionnelle est financée par le programme 101- accès au droit et à la justice - de la mission *Justice*³⁵ dont elle constitue la principale action. L'aide juridictionnelle ne se limite pas aux juridictions judiciaires du périmètre de la mission *Justice*, mais elle inclut également l'aide juridictionnelle relative aux juridictions administratives : tribunaux administratifs, cours administratives d'appel, Conseil d'État et Cour nationale du droit d'asile.

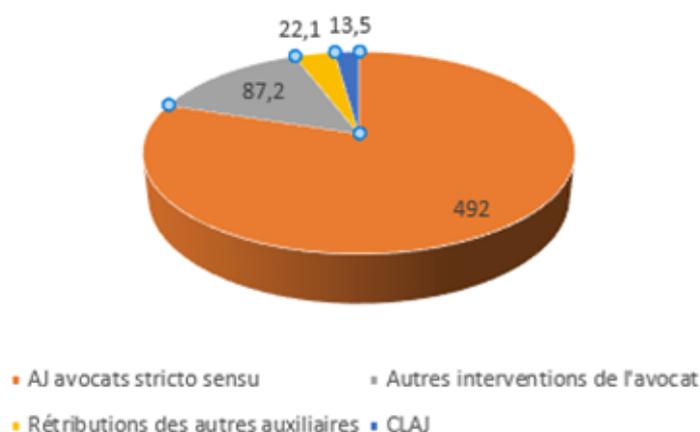
Le budget du programme 101 est en constante augmentation alors même que ses coûts de gestion sont mal identifiés et ses indicateurs de performance peu fiables.

³⁵ Le programme 101 comprend également l'action 2 - développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité, l'action 3 - aide aux victimes, l'action 4 - médiation familiale et espaces de rencontre et l'action 5 - indemnisation des avoués. En 2022, la LFI prévoit un budget de 12,26 M€ pour l'action 2, 40,28 M€ pour l'action 3, 12,29 M€ pour l'action 4 et aucun budget pour l'action 5.

2.1 Un budget en constante augmentation de 2017 à 2022

Les dépenses consacrées à l'aide juridictionnelle sont des dépenses de titre 6 - dépenses d'intervention-, qui sont des aides publiques mises en place par l'État afin de garantir l'accès à la justice à tous les citoyens, en prenant en charge tout ou partie de la rétribution des auxiliaires de justice, essentiellement les avocats³⁶. Les dépenses d'aide juridictionnelle financent aussi les conventions locales relatives à l'aide juridique - CLAJ - (V. *infra*). Leur répartition pour 2022 illustre la part prépondérante de l'aide juridictionnelle au sens strict.

Graphique n° 1 : Répartition du budget alloué à la brique aide juridictionnelle en 2022, en M €

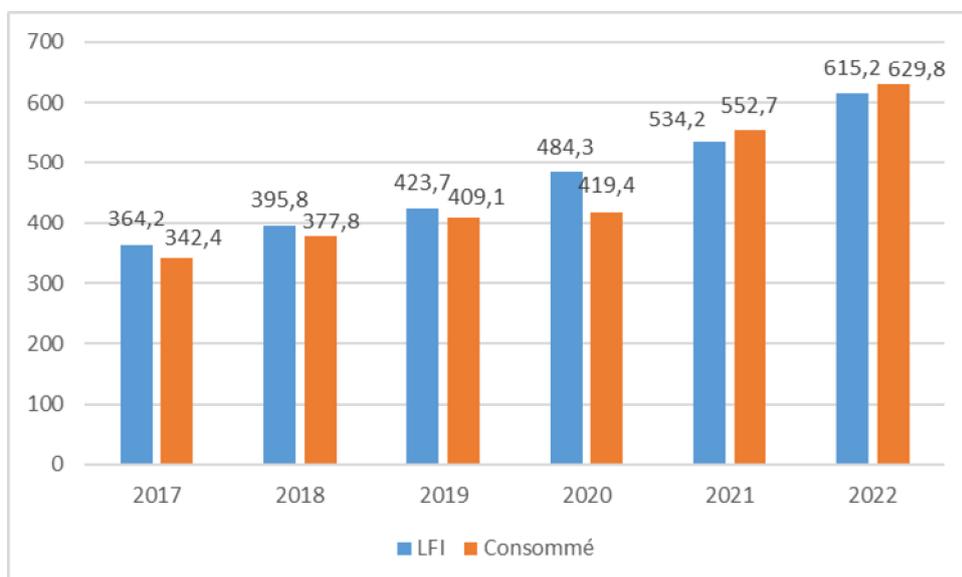


Source : Ministère de la justice

2.1.1 L'augmentation du budget et la fin des financements extra-budgétaires

L'aide juridictionnelle est une dépense de guichet car l'aide est due dès lors que la demande répond aux critères d'éligibilité, sans être conditionnée par la disponibilité des crédits budgétaires. Sur la période sous contrôle, les dépenses n'ont cessé d'augmenter. Elles ont ainsi progressé de 84 % entre 2017 et 2022, passant de 342,4 M€ à 629,8 M€ en exécution, soit une augmentation moyenne annuelle de 13 %.

³⁶ La rétribution des autres auxiliaires de justice, commissaires de justice, notaires, experts, médiateurs, est marginale.

Graphique n° 2 : Dépenses d'AJ entre 2017 et 2022 (programmation et exécution), en M€

Source : Ministère de la justice

Jusqu'en 2019, l'aide juridictionnelle était financée par le budget de l'État et par deux ressources extrabudgétaires (83 M€ en 2019) prélevées sur la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) appliquée aux contrats d'assurance de protection juridique (pour 45 M€), et sur le produit de certaines amendes pénales (pour 38 M€). La loi de finances pour 2020 ayant réintégré ces deux prélèvements dans les recettes du budget général de l'État, elles ne sont plus affectées au financement de l'aide juridictionnelle. La suppression de ce financement extrabudgétaire n'a pas conduit à une augmentation à due concurrence des crédits affectés à l'aide juridictionnelle. L'abondement n'a été que de 61 M€. Le Sadjav explique cet écart pour partie par une baisse de la dépense prévisionnelle à hauteur de 13 M€.

En 2020, la consommation de crédits est exceptionnellement en net recul par rapport à la loi de finances initiale et la sous-exécution s'accroît par rapport aux exercices précédents, en raison, d'une part de la grève des avocats en début d'année, reportant ainsi la tenue des audiences, et, d'autre part de la crise sanitaire qui a entraîné la fermeture des juridictions ou le ralentissement de leur fonctionnement.

- En revanche, l'année 2021 est marquée par une consommation supérieure des crédits par rapport à la prévision de la LFI (+ 8 M€), liée pour partie à des réformes ayant des impacts budgétaires.

En 2022, la dynamique des dépenses est accentuée par la poursuite des procès liés aux attentats terroristes de 2015 et 2016 et le nombre important de parties civiles qui se sont déclarées lors de l'audience (cf. *infra*).

Ainsi, les années 2017 à 2022 s'inscrivent dans un mouvement de forte augmentation des dépenses d'aide juridictionnelle. Plusieurs facteurs participent à cette évolution :

- l'extension de l'aide juridictionnelle à certains types d'affaires, comme les audiences pour les personnes faisant l'objet de soins sans consentement pour lesquelles la présence d'un avocat est obligatoire, ou certains cas de médiation ;

- la révision des règles d'éligibilité ;
- la modification des barèmes conduisant à une augmentation du nombre d'UV rétribués pour certaines procédures (cf. *supra*) et à une revalorisation du montant de l'UV, qui passe de 32 € à 34 € HT ;
- le développement des conventions locales d'aide juridictionnelle (CLAJ) (cf. *infra*) ;
- et, de façon conjoncturelle, la tenue des procès liés aux attentats terroristes.

La relative stabilité du nombre d'admissions sur la période³⁷ montre que l'augmentation du coût de l'AJ résulte avant tout de celle de la rétribution moyenne des avocats par dossier.

2.1.2 Une prévision budgétaire remise en cause par la crise sanitaire

La prévision budgétaire de l'aide juridictionnelle doit tenir compte de nombreux facteurs et d'inconnues (cf. *infra*) qui peuvent avoir un fort impact.

Jusqu'à la crise sanitaire, le ministère se basait uniquement sur l'évolution tendancielle suivante afin de déterminer le budget : « *la dynamique de la dépense d'AJ une année donnée se forme par accumulation des dynamiques d'activité des juridictions sur les cinq années précédentes. En effet, les missions d'AJ ne sont payées aux avocats qu'à la fin de chaque procédure (sauf cas exceptionnel des grands procès terroristes), or si un peu moins de la moitié des procédures sont fermées et payées dès l'année de leur ouverture, environ une sur cent ne l'est que cinq années plus tard.* » Or, la crise sanitaire a perturbé ce schéma et il a fallu compléter la méthode antérieure afin de simuler l'« écoulement » des dossiers d'aide juridictionnelle à partir de l'activité observée des juridictions en y ajoutant des hypothèses d'activité pour le futur. À l'évolution tendancielle peuvent s'ajouter des « surcoûts » liés par exemple aux procès des attentats terroristes de Paris et de Nice, mais également à la prise en compte des augmentations du montant des UV.

En 2021, le ministère a mis en place une maquette de simulation du mécanisme de formation pluriannuelle, pour remplacer la méthode utilisée jusque-là, mais devenue obsolète avec la crise sanitaire.

Les projections ainsi effectuées prévoient un budget de 863 M€ en 2027, soit une évolution de 61,6 % par rapport à 2017, et de 40 % sur la seule période 2017-2022, dans le prolongement de la forte croissance constatée sur longue période. La direction du budget précise cependant que ces projections sont par nature incertaines et ont d'ailleurs déjà été revues à la baisse.

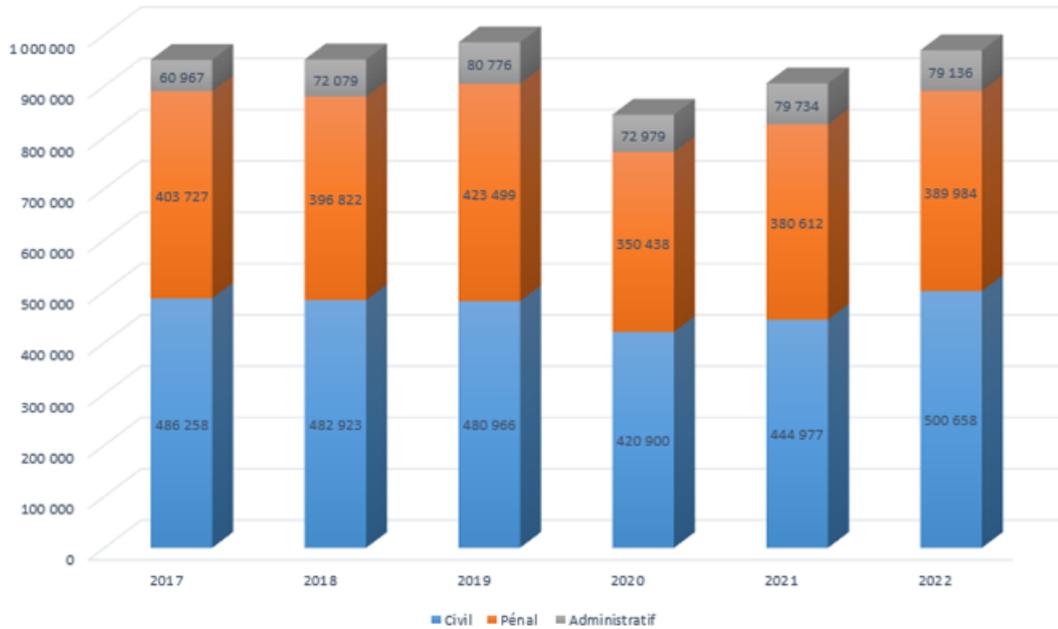
2.1.3 Les admissions et les dépenses concentrées sur le contentieux civil

Les deux graphiques ci-dessous montrent qu'entre 2017 et 2022, les affaires civiles représentent 52 % du nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle, contre 8 % pour le

³⁷ En ne tenant pas compte de l'année 2020, le nombre d'admissions par an est situé sur la période 2017-2021 entre 925 000 et 1 027 000 (cf. *supra*), les données de l'année 2022 n'étant pas encore disponibles.

contentieux administratif et 40 % pour le domaine pénal. Les affaires civiles concentrent également les montants payés, puisqu'elles représentent 60 %, de la dépense, contre 11 % pour le contentieux administratif et 29 % pour le domaine pénal.

Graphique n° 3 : Nombre d'admissions totales et partielles à l'aide juridictionnelle par type de contentieux



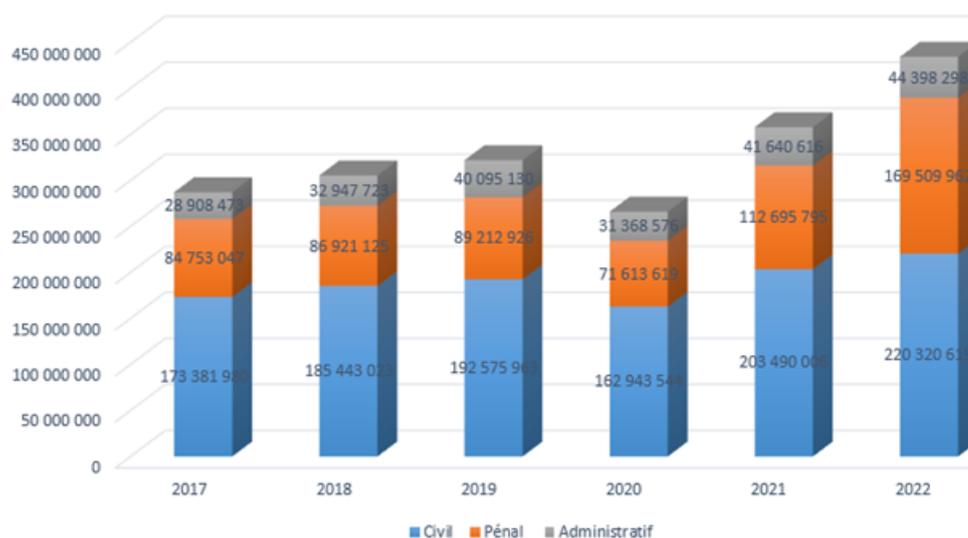
Source : Ministère de la justice

Tableau n° 8 : Répartition des contentieux par matière/service

	2021	En %
Total des admissions	918 133	100
Admissions en matière civile	459 712	50,1
Cour d'appel	34 361	3,7
Tribunal judiciaire	311 800	34,0
Conseil des prud'hommes	12 223	1,3
Assistance éducative	81 275	8,9
Autres procédures civiles	20 048	2,2
Autres	13 486	1,6
Admissions en matière pénale	376 765	41,0
Cour d'appel	13 677	1,5
Juge d'instruction	42 716	4,7
Juge des enfants	32 454	3,5
Procédures contraventionnelles	3 636	0,4
Procédures criminelles hors instruction	10 053	1,1
Procédures correctionnelles hors instruction	232 636	25,3
Autres procédures pénales	41 584	4,5
Admissions en matière administrative	81 268	8,9
<i>dont droit d'asile et recours des réfugiés</i>	1 396	0,2
Non renseigné	388	0,0

Source : Ministère de la justice

Graphique n° 4 : Répartition des dépenses par type de contentieux, en €



Source : Ministère de la justice

En rapportant les montants payés aux nombres d'admissions, le montant de l'aide juridictionnelle accordée au civil pour une affaire est plus élevé que pour le pénal³⁸.

2.2 Des coûts de gestion comptabilisés majoritairement sur d'autres programmes

La masse salariale des agents exerçant dans les Baj des tribunaux judiciaires, rattachés au programme 166 – *justice judiciaire*, constitue l'essentiel des coûts de gestion de l'aide juridictionnelle. Selon les données produites à la Cour, entre 2017 et 2022, elle aurait diminué de 40 %, passant de 15,2 M€ à 9,8 M€, en raison de la baisse dans une proportion similaire du nombre d'ETPT comptabilisés au titre de l'aide juridictionnelle.

Tableau n° 9 : Masse salariale des agents des Baj entre 2017 et 2022 (en M€)

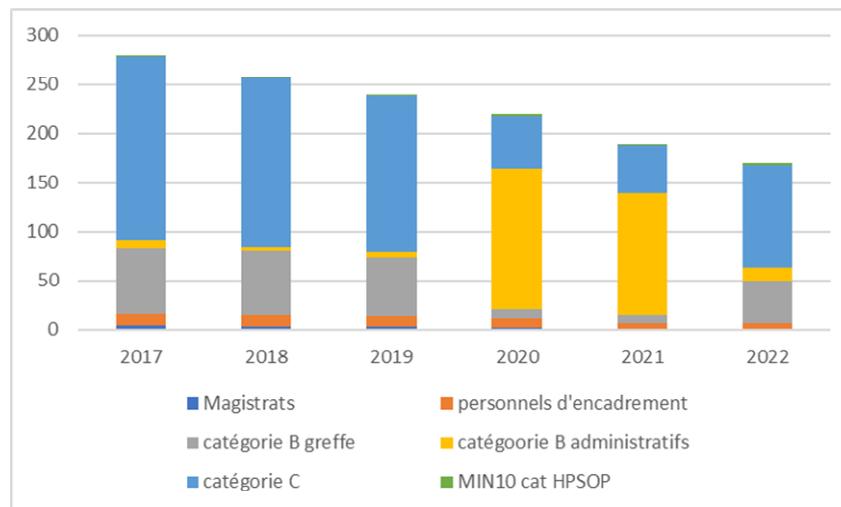
2017	2018	2019	2020	2021	2022
15,2	14,1	13,2	11,8	10,3	9,8

Source : Cour des comptes d'après les données du Sadjav

169 ETPT ont été comptabilisés en 2022, avec une très forte diminution des agents de catégorie B au profit des greffiers et des agents de catégorie C.

³⁸ Les deux tableaux ne sont pas corrélés. En effet, les admissions accordées sur la période ne correspondent pas obligatoirement aux paiements effectués sur la même période, puisque les admissions sont en général accordées en au commencement des affaires et les paiements sont réalisés en fin de mission. De plus, les avocats ont quatre ans pour déposer leur attestation de fin de mission.

Graphique n° 5 : Effectifs* des agents en charge de l'AJ (en ETPT**)



Source : Cour des comptes d'après données du Sadjav

Notes : * Hors ETPT du Sadjav et des juridictions administratives.

** la catégorie MIN10HPSOP correspond aux ETPT consommés sur les ressorts dont la paie est effectuée hors paiement sans ordonnancement préalable. Cela concerne les ressorts de Papeete, Nouméa et Saint-Pierre et Miquelon. Dans ce cadre, la répartition des ETPT est déclarative.

Le ministère explique cette diminution par le fait que l'identification de la sous-action utilisée dans *Chorus* reste soumise à des aléas importants en raison de la règle de l'affectation majoritaire. Celle-ci a pour conséquence qu'une personne ne peut être affectée dans *Chorus* qu'à une seule sous-action, même si elle participe à plusieurs d'entre elles. À titre d'exemple, un agent est comptabilisé comme travaillant intégralement pour une sous-action si son temps de travail affecté à cette sous-action dépasse 50 %.

Il est peu vraisemblable que ce mode de comptabilisation, qui n'est pas nouveau, explique à lui seul l'importante diminution des ETPT sur une courte période. Il est plus vraisemblable de penser que les données transmises ne sont pas exactes, car sur la période sous contrôle, le nombre de demandes d'aide juridictionnelle a augmenté et le déploiement du nouveau système d'information, qui doit permettre l'automatisation du traitement d'une majorité de demandes, n'était pas encore engagé.

Par ailleurs, les magistrats honoraires, qui assurent souvent la direction des Baj, ne sont pas comptabilisés comme y étant affectés, car ils relèvent d'un mode de gestion différent de celui des autres agents des juridictions³⁹. Il en est de même lorsque la direction du Baj est assurée, à titre accessoire, par le président du tribunal judiciaire, puisqu'il ne s'agit pas de son affectation majoritaire.

L'analyse de l'évolution des moyens humains consacrés à l'aide juridictionnelle est donc difficile à effectuer au vu de ces réserves méthodologiques.

Le secrétariat général du ministère précise qu'une analyse d'impact doit être menée avec la DSJ courant 2023 pour mesurer finement les gains consécutifs à la dématérialisation du traitement des demandes avec le déploiement du *Siaj*. Elle devra aussi prendre en compte la gestion du recouvrement de l'AJ-garantie (cf. *infra*), qui devrait être mise en place en 2023 et devrait générer une nouvelle charge de travail pour les bureaux d'aide juridictionnelle. Par

³⁹ Le Sadjav n'est pas en capacité de connaître leur imputation.

ailleurs, un décret de réduction du nombre de Baj, par regroupement de ceux-ci, est envisagé (cf. *infra*). Cette réforme devrait être l'occasion de mieux identifier les moyens effectivement alloués aux Baj, qui restent pour l'instant mal connus

Difficile à appréhender, la masse salariale correspondante n'est pas le seul coût de gestion de l'aide juridictionnelle. La masse salariale des agents du Sadjav, imputée sur le programme 310 – *conduite et pilotage de la politique de la justice* est aussi à prendre en considération. En 2022, l'effectif se compose de huit agents pour le bureau de l'aide juridictionnelle (1A+, 6 A et 1 B), auxquels il faut ajouter six agents de l'équipe métier pour le *Siaj*. En outre, les effectifs et la masse salariale des agents chargés de l'aide juridictionnelles dans les juridictions administratives ne sont pas connus. Ces coûts sont imputés sur le programme 165 – *Conseil d'État et autres juridictions administratives*.

À la masse salariale s'ajoutent enfin les coûts informatiques, qui relèvent également du programme 310. Ils sont constitués par les coût liés, d'une part, au développement du nouveau système d'information, *Siaj*, qui s'élèvent sur la période à 6,44 M€, hors masse salariale des équipes internes du secrétariat général (cf. *infra*), et, d'autre part, à la maintenance de l'application *Ajwin* actuellement utilisée, qui ne pourra être décommissionnée que lorsque le déploiement du *Siaj* sera achevé et que les dossiers enregistrés sur *Ajwin* seront clôturés, c'est-à-dire qu'il aura été statué sur les demandes d'attribution. Le coût de cette maintenance s'élève à 0,26 M€ sur la période 2017-2022.

Enfin, l'union nationale des Carpa (Unca), qui gère le versement de l'AJ aux avocats, bénéficie d'une subvention annuelle, à laquelle sont venues s'ajouter deux subventions exceptionnelles, pour un total de 1 275 000 € entre 2017 et 2022 (cf. *infra* § 3.1.1.4). Ces subventions sont imputées sur le programme 101 - accès au droit et à la justice.

2.3 Des indicateurs de performance insuffisants

Le projet annuel de performance du programme 101 comporte quatre indicateurs relatifs à l'aide juridictionnelle (action 1) : le délai de traitement des demandes d'admission, le coût du traitement des demandes d'admission, le taux de mise en recouvrement, et la part des demandes d'aide juridictionnelle déposées et traitées par voie dématérialisée, indicateur ajouté en 2021, en lien avec le déploiement de *Siaj*.

Ces indicateurs sont rattachés à deux objectifs : favoriser l'accès de tous au droit et à la justice et garantir l'efficacité du dispositif d'aide juridictionnelle.

2.3.1 Le coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle

L'indicateur relatif au coût de traitement d'une décision d'AJ se calcule en rapportant la masse salariale des bureaux d'aide juridictionnelle au nombre de décisions annuelles.

En 2016, dans son précédent rapport sur la gestion de l'aide juridictionnelle, la Cour avait recommandé d'établir le coût complet de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, puisque les coûts autres que ceux des agents des Baj ne sont pas pris en compte. De surcroît, les incertitudes sur le décompte des agents

effectivement affectés aux Baj fragilisent l'évaluation des coûts. Cet indicateur reste donc très imparfait.

Tableau n° 10 : Indicateur « coût de traitement d'une décision d'AJ » (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Cible PAP N-1</i>	< 16	< 14	Nd	< 14	nd	nd	< 11	<14
<i>Prévisions PAP N</i>	< 15	< 14,5	< 14	< 13	12,5	10,5	< 14	-
<i>Réalisation</i>	13,45	12,21	11,14	11,78	9,63	nd	-	-

Source : Cour des comptes d'après PAP 2017 à 2023

Nd = non disponible

Le coût, tel que calculé, diminue régulièrement depuis 2011, passant de 17,43 € à 11 € en 2021.

Mais, alors que le PAP 2022 prévoyait une cible à moins de 11 € pour 2023 en raison de la stabilisation de l'activité, de l'effet en année pleine de la réforme de l'admission à l'aide juridictionnelle après commission d'office de l'avocat et du déploiement progressif du *Siaj*, le PAP 2023 a revu la prévision de coût à la hausse, à 14 €. Cette augmentation serait selon le ministère, justifiée par la réforme de l'AJ garantie qui a pour effet de dégrader mécaniquement cet indicateur sans dégrader l'efficacité réelle du service rendu, en réduisant le nombre de demandes d'aide juridictionnelle prises en compte pour le calcul de l'indicateur.

Par ailleurs, pour la détermination de la cible pour les années 2023 et 2024, le ministère omet de prendre en compte la diminution de la masse salariale résultant de la réduction des effectifs des Baj, induite par la dématérialisation croissante liée au déploiement du *Siaj* (cf. *supra*).

L'augmentation de 3 € ne semble donc pas justifiée et la crédibilité des tendances mises en évidence est fragilisée par les fortes incertitudes sur l'identification des effectifs et de la masse salariale qui représente l'essentiel des coûts.

2.3.2 Les délais de traitement

Jusqu'au PAP 2020, l'indicateur sur les délais de traitement mesurait uniquement le pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle dont le délai moyen de traitement des demandes était supérieur à 60 jours. Il a été remplacé à cette date par l'indicateur relatif aux délais de traitement d'une demande d'aide juridictionnelle, avec deux sous-indicateurs : le délai moyen de traitement des demandes d'aide juridictionnelle et la part des dossiers dont le délai de traitement est inférieur à 45 jours, afin de mesurer les progrès qui seront apportés par le *Siaj*.

Tableau n° 11 : Indicateur « pourcentage de Baj dont le délai moyen de traitement des demandes est supérieur à 60 jours » (avant 2020)

<i>En %</i>	2017	2018	2019
<i>Cible PAP N-1</i>	< 10	nd	Nd
<i>Prévisions PAP N</i>	< 10	< 10	< 10
<i>Réalisation</i>	9,1	nd	Nd

Source : PAP 2018 à 2019

Note : nd : non déterminé

Tableau n° 12 : Indicateur « les délais de traitement d'une demande d'AJ » (après 2020)

<i>Délai moyen de traitement des demandes d'aide juridictionnelle (en jours)</i>	2020	2021	2022	2023
<i>Cible PAP N-1</i>			nd	< 36
<i>Prévisions PAP N</i>	36	45	38	< 50
<i>Réalisation</i>	52,5	49,8	nd	-
<i>Part des dossiers dont le délai de traitement est inférieur à 45 jours</i>	2020	2021	2022	2023
<i>Cible PAP N-1</i>			nd	> 72
<i>Prévisions PAP N</i>	71	65	71	>50
<i>Réalisation</i>	57,6	64,6	nd	-

Source : PAP 2019 à 2023

Note : nd : non déterminé

Il faut toutefois noter que cet indicateur est faussé depuis le déploiement du *Siaj*, car jusqu'au PAP 2022, il est calculé à partir des données de l'applicatif *Ajwin* et ne prend donc pas en compte les délais des demandes traitées par le *Siaj* dans les juridictions où celui-ci est déployé. Le PAP 2023 prévoit en revanche de prendre en compte également les données issues du *Siaj*.

Cet indicateur connaît une forte dégradation puisqu'il a atteint 49,8 jours en 2021, alors qu'il était de 41,1 jours en 2019, avant la crise sanitaire (il était de 39 jours en 2014)⁴⁰.

Le ministère justifie cet allongement des délais, d'une part, par la crise sanitaire (fermeture des juridictions⁴¹, absentéisme..., et donc constitution de stocks) et, d'autre part, par l'entrée en vigueur de l'aide juridictionnelle garantie. Avant son entrée en vigueur, les demandes, déposées par les avocats commis d'office étaient traitées par les Baj en priorité, avec

⁴⁰ L'indicateur délai de traitement n'était pas mesuré avant 2020, mais il était connu grâce aux extractions d'*Ajwin*.

⁴¹ Le logiciel *Ajwin* n'est pas conçu pour être utilisé en distanciel.

un délai réduit (délai de 31 jours en moyenne au 1^{er} semestre 2021), faisant ainsi baisser le délai moyen⁴².

Pour 2022, le délai cible est de 38 jours. Ce délai devrait ensuite s'améliorer avec le déploiement du *Siaj*, qui automatise le traitement des demandes : fin mai 2022, le délai de traitement pour les demandes déposées via le *Siaj* était de 8,57 jours, la cible prévue à terme est de cinq jours.

2.3.3 La part des demandes d'aide juridictionnelle déposées et traitées par voie dématérialisée

L'indicateur portant sur la part des demandes d'aide juridictionnelle déposées et traitées par voie dématérialisée a été mis en place pour rendre compte de la mise en œuvre du dépôt par voie dématérialisée que le *Siaj* permet, et son amélioration devrait être inversement proportionnelle au délai de traitement.

Tableau n° 13 : Indicateur « Part des demandes d'aide juridictionnelle déposées et traitées par voie dématérialisée » (en %)

	2021	2022	2023
<i>Cible PAP N-1</i>	nd	nd	> 50
<i>Prévisions PAP N</i>	10	15	> 50
<i>Réalisation</i>	5	nd	-

Source : PAP 2019 à 2023

Note : nd : non déterminé

En 2021, le taux de demandes dématérialisées (5 %) est modeste, dans la mesure où la généralisation du déploiement du *Siaj* n'a commencé qu'en octobre 2021. Au 17 novembre 2022, 105 Baj sur les 169 (62 %), bénéficiaient de la possibilité de recevoir des demandes sous forme dématérialisée. Pour 2023, le ministère cible un pourcentage supérieur à 50 %. Cependant les retards de déploiement pourraient différer la réalisation de cet objectif (cf. *infra*).

2.3.4 Le recouvrement des versements indus d'aide juridictionnelle

Le recouvrement est une obligation prévue par la loi sur l'aide juridictionnelle ; c'est le processus de récupération par l'État de sommes versées dans plusieurs situations, notamment en cas de condamnation de la partie perdante aux dépens lorsque la partie adverse avait bénéficié de l'aide ou en cas de retrait. Le recouvrement fait l'objet d'un indicateur spécifique.

⁴² La réforme de l'AJ garantie fait que ces affaires ne font plus l'objet de demandes d'AJ.

2.3.4.1 Les cas de recouvrement des aides juridictionnelles versées

Le recouvrement peut être mis en œuvre à l'encontre de la partie condamnée aux dépens ou perdante, qui ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle ; il peut aussi être mis en œuvre à l'encontre du bénéficiaire l'aide juridictionnelle partielle lorsque la juridiction met à sa charge certains frais avancés par l'État, ou en cas de retrait de l'aide. Le Sadjav a diffusé un vademécum de 30 pages en 2021, expliquant les cas et procédures de recouvrement.

2.3.4.1.1 Le recouvrement contre la partie perdante ou assimilée, non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle

Le premier cas général est celui qui concerne la partie perdante, ou considérée comme telle⁴³, condamnée aux dépens⁴⁴. Celle-ci doit en principe, selon l'article 43 de la loi de 1991, en matière civile, sauf si le juge en décide autrement, rembourser les frais engendrés par la procédure, dont la rétribution des auxiliaires de justice financée par l'aide juridictionnelle⁴⁵. Plusieurs cas spécifiques sont prévus⁴⁶. Le vademécum précité insiste sur la nécessaire précision de la rédaction de la décision de justice. Par exemple, des formulations telles que « *faire masse des dépens* » ou « *chaque partie conserve ses propres dépens* », ne permettent pas de mettre à la charge de la partie perdante l'aide dont a bénéficié la partie adverse. Le risque est donc grand qu'une imprécision de rédaction empêche l'État de procéder au recouvrement.

En matière pénale, selon l'article 48 de la loi de 1991, la juridiction peut mettre à la charge du condamné la rétribution versée au titre de l'aide juridictionnelle pour la partie civile.

Il faut enfin mentionner l'usage de l'article 37 de la loi de 1991 par l'avocat dont le client dispose d'une décision d'admission à l'aide juridictionnelle. Ce dernier peut solliciter du juge, en cas de condamnation de la partie perdante, une somme dont le montant est au moins égal au montant de l'aide juridictionnelle correspondant aux missions réalisées, augmenté de 50 %. Dans cette hypothèse, l'avocat renonce à l'aide juridictionnelle ; ce qui est favorable tant à l'avocat, dont la rémunération est potentiellement nettement supérieure à la rétribution due au titre de l'aide, qu'à l'intérêt général par l'économie d'AJ qu'elle porte. Cette hypothèse évite aussi toute procédure de recouvrement contre la partie perdante puisque c'est alors l'avocat qui reçoit sa rétribution de celle-ci.

⁴³ Cette précision concerne plusieurs cas de divorce, par exemple, en cas de divorce pour altération définitive du lien conjugal, les dépens sont à la charge de l'époux en étant à l'origine, sauf décision contraire du juge.

⁴⁴ Une précision sémantique doit être apportée : les dépens, dans leur acception courante, ne comportent pas les honoraires d'avocats. Cependant, en matière d'aide juridictionnelle, le terme consacré est la rétribution, qui, elle, fait partie des dépens. Par conséquent, lorsque la partie perdante est condamnée aux dépens, elle est redevable de l'AJ si la partie adverse en a bénéficié.

⁴⁵ Ces dispositions sont applicables au contentieux administratif et au contentieux social, tel que modifié depuis le 1^{er} janvier 2019.

⁴⁶ En matière de médiation judiciaire et issue d'une médiation conventionnelle, les rétributions des avocats et médiateurs sont recouvrables selon les règles prévues par l'article 43 précité. En matière de divorce par consentement mutuel, par acte sous signature privée, contresigné par avocat, la convention de divorce prévoit la répartition des dépens. Lorsque les deux parties bénéficient de l'aide juridictionnelle, il n'y a pas lieu à recouvrement. Dans le cadre de la convention participative de mise en état, en l'absence d'indication dans la convention, le recouvrement doit être effectué contre la partie non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle à proportion de moitié des frais exposés.

Cette possibilité semble encore insuffisamment utilisée à la fois par manque de connaissance et par possible mauvais usage. L'avocat dispose de quatre ans pour demander le paiement de l'AJ s'il s'avérait que la personne condamnée à prendre en charge ses honoraires n'est pas solvable. Dans le cas où la solvabilité se limite à une partie du montant dû au titre de l'AJ, l'avocat pourrait, attestation à l'appui, demander le paiement de l'AJ, somme reçue déduite.

2.3.4.1.2 Le recouvrement contre le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle

La loi de 1991 prévoit plusieurs cas. Un premier concerne le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle, demandeur au procès. Le jugement peut décider de mettre à sa charge une partie des frais exposés autres que la rétribution des avocats et officiers ministériels.

Un deuxième cas concerne le retrait au titre d'une part des articles 50 et 51 de la loi, lorsque les conditions d'éligibilité ne sont pas ou plus remplies (retrait par le Baj), et d'autre part de l'article 65 du décret du 28 décembre 2020, en cas d'informations inexactes données par le demandeur, de procédure abusive, dénuée de fondement ou dilatoire (retrait par décision de justice).

En cas d'aide juridictionnelle provisoire octroyée par le juge donnant lieu ensuite à une décision négative, les Baj devraient pouvoir recouvrer les sommes indûment octroyées. Cependant, le Sadjav ne dispose d'aucun chiffre sur les aides provisoires.

2.3.4.1.3 Le cas spécifique de l'AJ garantie⁴⁷

Dans le cas de l'AJ garantie, la loi de 1991 modifiée prévoit que c'est à l'État de recouvrer les sommes s'il s'avère *a posteriori* que la personne n'était pas éligible. Il n'existe pas de décision préalable d'admission à l'aide juridictionnelle. L'avocat doit seulement attester avoir informé la personne qu'il assiste qu'elle pourrait être, à l'avenir, en cas d'inéligibilité, tenue de rembourser les sommes engagées.

Cependant, jusqu'au 31 décembre 2022 le recouvrement de l'AJ garantie, lorsque celle-ci n'était finalement pas due, n'était pas prévu, alors même que selon la direction du budget les versements indus s'élèveraient à environ 1 M€. La loi de finances pour 2023 a modifié la loi sur l'AJ en donnant compétence aux Baj pour décider du recouvrement de l'AJ garantie en cas de conditions non remplies. Cependant, tant que les mesures réglementaires et l'outil informatique pour identifier les personnes en ayant bénéficié et dont la situation n'entre pas dans les cas de recevabilité n'auront pas été mis en place, le recouvrement demeurera hypothétique.

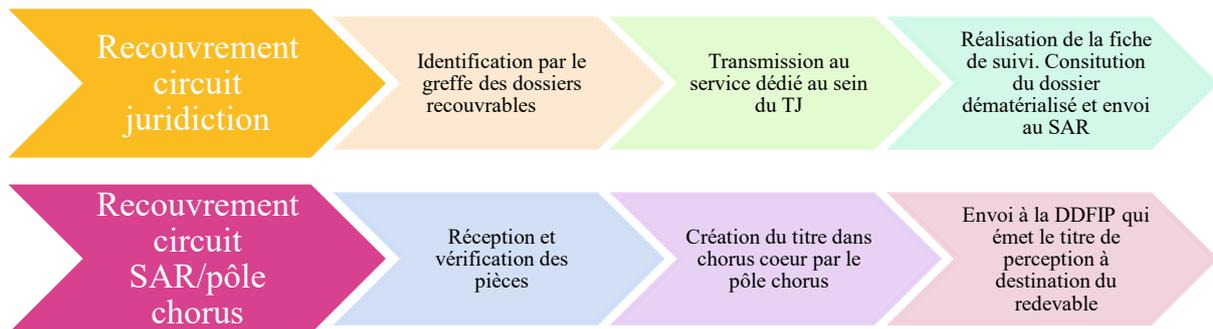
Le ministère a indiqué que le décret d'application est en cours de rédaction. Cependant son adoption ne permettra pas encore de recouvrer les sommes indues, les opérations restant conditionnées à de nouveaux dispositifs informatiques et à une formation des agents des Baj.

⁴⁷ Celle-ci représente un montant de plus de 15 millions d'euros entre juillet et décembre 2021. En l'absence de décision d'AJ, il n'existe pas de suivi possible.

2.3.4.1.4 La procédure de recouvrement

La procédure de recouvrement est complexe et sa durée est longue. Plusieurs acteurs sont impliqués : la formation de jugement, le Baj, le greffe, le service administratif régional (SAR) et la DGFIP. Le circuit de recouvrement a été modifié plusieurs fois depuis 2007, avec l'ajout d'acteurs (DGFIP, pôle *Chorus*). Cependant, un rapport commun de l'IGJ et de l'IGF de 2018 concluait paradoxalement à l'absence de nécessité de réformer ce circuit.

Schéma n° 1 : Circuit de recouvrement



Source : Sadjav

Les difficultés rencontrées par les Baj sont de plusieurs ordres : outre un manque de moyens pour des procédures longues et pas toujours assez connues, la rédaction des décisions et le manque d'informations sur la personne concernée sont des facteurs d'échec du recouvrement. À ces difficultés s'ajoutent celles tenant aux risques d'insolvabilité de la personne, dont la compréhension de la décision de recouvrement est souvent difficile, d'autant plus que les délais sont souvent longs entre la fin de la procédure et l'émission du titre exécutoire. De tels délais augmentent le risque de non-recouvrement⁴⁸.

Le Sadjav a commencé à mener plusieurs actions en vue d'améliorer le recouvrement. Ainsi le vademecum déjà mentionné a été diffusé et des actions de formations sont organisées. Une enquête annuelle portant sur les stocks de décisions recouvrables a eu lieu au printemps 2022 en direction des juridictions et des acteurs du recouvrement, afin de rappeler l'importance du recouvrement. Enfin, un courrier a été adressé aux chefs de cour en février 2022 pour renforcer la sensibilisation à cet objectif. Mais, en dépit de ces démarches, les mises en recouvrement restent peu nombreuses.

⁴⁸La DGFIP précise qu'il n'existe pas de données sur les poursuites réalisées spécifiquement pour recouvrer l'aide juridictionnelle.

2.3.4.2 Une mauvaise conception de l'indicateur sur le recouvrement témoignant des difficultés du ministère de la justice à piloter sa performance

Le ministère de la justice définit, en matière d'aide juridictionnelle, l'indicateur « taux de recouvrement » comme étant le rapport des dépenses mises en recouvrement au cours de l'année N et de la somme des rétributions versées aux auxiliaires de justice au titre de l'aide juridictionnelle et des frais de procédure avancés par l'État en matière civile et administrative et d'assistance des parties civiles.

Ce taux est calculé annuellement et est comparé à une valeur cible (4,5 % en 2022 et « supérieur à 5 % » en 2023).

Tableau n° 14 : Synthèse du recouvrement 2017-2021

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Nombre de factures</i>	28 269	25 944	21 724	18 099	20 747
<i>Prises en charge (factures et annulations) par le comptable</i>	13 568 808	12 685 976	11 158 769	9 561 564	11 351 958
<i>Montant recouvré par le comptable</i>	10 420 446	10 126 561	9 496 806	7 746 583	10 023 316
<i>Base recouvrable servant pour l'année</i>	251 408 855	276 430 007	297 407 668	315 139 110	260 354 155
<i>Indicateur taux « de recouvrement »</i>	5,4 %	4,6 %	3,8 %	3,0 %	4,4 %

Source : Cour des comptes d'après données Sadjav

La construction de cet indicateur est toutefois contestable et ne permet pas de porter une appréciation pertinente sur l'efficacité de la mise en recouvrement de l'aide juridictionnelle induite, alors même que cet indicateur a cette finalité⁴⁹. En effet, la valeur du dénominateur retenue pour son calcul comprend non seulement les rétributions pour lesquelles des titres de recette doivent être émis, mais aussi les rétributions pour lesquelles ces titres n'ont pas à être émis, comme par exemple les rétributions versées pour l'aide juridictionnelle de la partie perdante.

Le ministère mentionne l'amélioration de l'indicateur en 2022, en excluant certaines procédures pour lesquelles le recouvrement est impossible, telles celles où la puissance publique est la partie perdante, ou encore celles où l'intéressé est insolvable en raison de la lourdeur de la peine. Il précise enfin que le système actuel ne permet pas d'identifier les décisions mettant l'aide juridictionnelle à la charge de la partie perdante.

Ces éléments peuvent expliquer en partie l'insuffisance actuelle de l'indicateur, mais le ministère de la justice n'a pas indiqué comment il entend améliorer à court terme sa pertinence.

⁴⁹ Le PAP 2023 indique que l'indicateur « répond au souci d'une bonne gestion des deniers de l'État » et qu'il « répond également à un souci de traitement équitable des justiciables ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Alors même que les dépenses d'aide juridictionnelle connaissent une forte augmentation et ce depuis de nombreuses années, le ministère de la justice ne s'est pas doté d'indicateurs fiables et pertinents permettant de les piloter. Cette situation reflète des défaillances dans le suivi de la gestion de ces procédures dont l'insuffisante connaissance des effectifs mobilisés et de la masse salariale qui en découle fournit une illustration.

La situation est tout aussi défavorable en matière de recouvrement. Des procédures existent mais il n'est pas certain qu'elles soient mises en œuvre par les juridictions faute de moyens ou par imprécision de la rédaction des décisions dans le cas, topique, des condamnations aux dépens. La situation de l'AJ garantie est tout aussi révélatrice : alors que ce nouveau mécanisme accentue l'augmentation des dépenses prises en charge par l'État, la mise en place des procédures nécessaires au recouvrement en cas de versement indu reste à réaliser.

Ces constats appellent des mesures correctrices qui ne doivent pas être différées. Elles gagneraient à s'inscrire dans une démarche plus générale destinée à contenir les dépenses d'aide juridictionnelle dont l'augmentation constatée de longue date devrait se poursuivre à horizon 2027. La définition d'une politique d'admission à l'aide juridictionnelle mise en œuvre par les Baj que la Cour appelle de ses vœux pourrait y contribuer et s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus générale s'inspirant des modèles étrangers.

Recommandation n° 3 (DSJ, SG du ministère de la justice) : Fiabiliser les données relatives aux effectifs et aux ETPT affectés dans les bureaux d'aide juridictionnelle.

Recommandation n° 4 (SG du ministère de la justice) : En application de la loi de finances pour 2023, mettre en place sans retard le dispositif de recouvrement des versements d'aide juridictionnelle garantie indus.

Recommandation n°5 (DSJ, SG du ministère de la justice, direction du budget) : Définir un indicateur pertinent portant sur la mise en recouvrement, rapportant les sommes recouvrées à celles qui doivent l'être.

3 LE VERSEMENT DES SOMMES DUES AUX AUXILIAIRES DE JUSTICE

Permettant le financement des rétributions aux avocats, l'aide juridictionnelle est versée selon des circuits financiers spécifiques, *via* les caisses autonomes de règlements pécuniaires des avocats (Carpa) et leur union nationale, l'Unca. La période récente a été marquée par une rationalisation de ces circuits et certaines innovations dans les modalités de fixation des rétributions.

3.1 La rationalisation en cours des circuits financiers

Les textes relatifs à l'aide juridictionnelle organisent les relations entre le ministère de la justice, les Carpa et l'Unca. Depuis le 1^{er} janvier 2021, l'Unca reçoit les fonds et les reverse aux Carpa, qui rétribuent les avocats sur la base des décisions d'aide juridictionnelle et attestations de fin de mission (AFM) établies par les juridictions. L'Unca est également chargée de produire des restitutions statistiques pour le Sadjav. Elle reçoit une subvention annuelle pour mener à bien ces missions.

3.1.1 Les difficultés posées par la production de l'attestation de fin de mission par les juridictions

C'est l'attestation de fin de mission (AFM), établie par le greffe de la juridiction, qui récapitule les différents éléments nécessaires à la liquidation de la rétribution de l'avocat (nature de la procédure, nombre d'audiences, barème applicable...). Le barème applicable est, dans le cas général⁵⁰, celui en vigueur à la date de la décision d'admission. L'AJ garantie fait exception à la règle générale, dans la mesure où elle ne donne pas lieu à une décision d'admission. C'est alors le barème en vigueur à la date d'accomplissement de la mission qui est retenu pour déterminer la rétribution de l'avocat.

Tel n'a pas toujours été le cas. Jusqu'en 2016⁵¹, la date d'accomplissement de la mission était celle à retenir pour déterminer le barème applicable. Ce changement visait à étaler dans le temps les effets budgétaires de la revalorisation des unités de valeur (UV).

La production des AFM est source d'erreurs. En effet, celles-ci doivent être établies selon des modèles et des barèmes régulièrement modifiés. Il est alors fréquent qu'une mauvaise version de ces documents soit utilisée, nécessitant d'établir une nouvelle AFM.

⁵⁰ Sauf pour l'audition d'un mineur et, plus récemment, pour l'AJ garantie.

⁵¹ L'article 50 du décret n° 2016-1876 du 27 décembre 2016 a introduit le changement de « *fait générateur* » pour le nombre d'UV : « *Art. 50. – Les dispositions des articles 8, 9, 10, 13, 20 et 28 du présent décret sont applicables aux demandes d'aide juridictionnelle faisant l'objet d'une décision intervenue à compter du 1er janvier 2017* ».

De telles erreurs ont été à l'origine de critiques sur la nouvelle règle mise en place depuis 2017⁵² qui compliquerait l'établissement des AFM. Leur informatisation permettrait de résoudre les difficultés de tout ordre, liées au nombre de modèles, à leur évolution et aux dates devant être prises en compte pour le calcul de la rétribution (cf. *infra*).

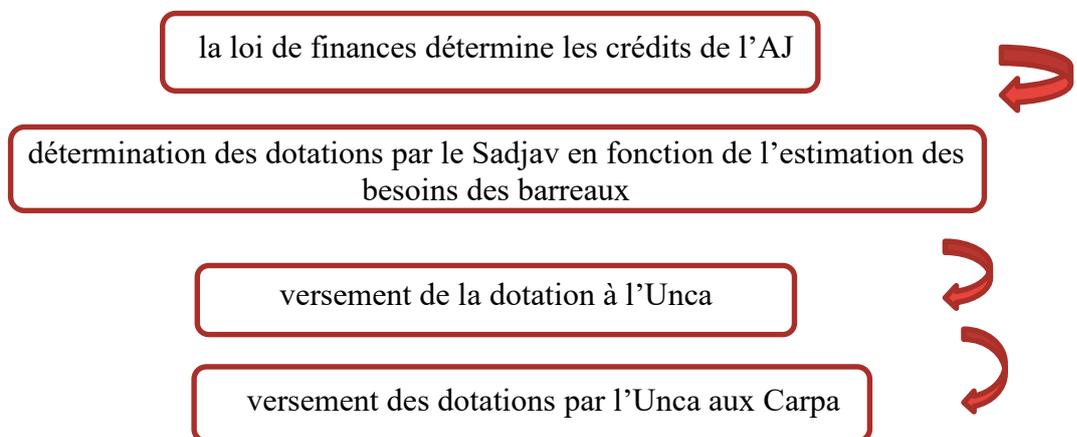
3.1.2 Les missions quasi-régaliennes confiées à l'Unca

3.1.2.1 L'organisation des relations entre l'État, les Carpa et l'Unca

La loi de finances pour 2021 a modifié le circuit de financement de l'aide juridictionnelle. Alors que les fonds pour les missions d'aide juridictionnelle étaient antérieurement versés par l'État directement aux Carpa, ils le sont désormais par l'Unca pour le compte de l'État. Ce nouveau dispositif est censé permettre un virement rapide des fonds aux Carpa afin de rétribuer plus rapidement les avocats.

Une provision initiale déterminée en fonction des versements de l'année précédente est attribuée en début d'année à chaque Carpa. Elle est ensuite ajustée en fonction de l'évolution du nombre des décisions d'admission. Ainsi en 2021, les versements ont eu lieu en avril, juin, juillet, octobre, et décembre ; en 2022, en juin, juillet octobre, novembre et décembre. Elle est liquidée en fin d'année sur la base du nombre des missions achevées.

Schéma n° 2 : Chronologie de l'attribution des dotations d'AJ



Malgré les calculs prévisionnels réalisés périodiquement, il peut arriver qu'une Carpa rencontre des difficultés de trésorerie entre deux versements de dotation. Les échanges entre l'Unca et le Sadjav visent à éviter une rupture de trésorerie. L'année 2022 témoigne de ces difficultés : en concertation avec le Sadjav, trois ajustements ont été prévus pour la fin de

⁵² L'Unca propose d'ailleurs de revenir à l'ancien système. Selon une étude d'impact réalisée par elle sur la base des règlements intervenus en 2021, cette mesure aurait selon elle un impact financier pour les 164 barreaux en année pleine de 5,6 M€, soit 1 % de la dotation annuelle.

l'année 2022, sur la base du recensement systématique que l'Unca a réalisé en novembre auprès des Carpa de leur besoin de trésorerie. Ces difficultés peuvent conduire à des retards dans les rétributions des avocats, ce qui a été le cas pour plusieurs d'entre eux, dans la Sarthe, par exemple.

Tableau n° 15 : La trésorerie des Carpa

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Montant de la trésorerie des Carpa au 31/12 (€)</i>	22 630 156	29 490 000	31 593 731	51 974 924	66 793 675
<i>Nombre de jours moyens d'avance au 31/12</i>	20	25	25	40,5	46,6

Source : Cour des comptes d'après données du Sadjav

L'estimation des besoins est faite à partir de la trésorerie disponible des Carpa et de la consommation de l'année précédente. Le tableau ci-dessus montre une augmentation de la trésorerie disponible en fin d'année, multipliée par trois entre 2017 et 2021, et le nombre de jours moyens d'avance multiplié par plus de deux sur la même période.

La trésorerie globale disponible en fin d'année apparaît excessive, sans pour autant éviter que certaines Carpa puissent connaître des difficultés de trésorerie. Le ministère indique qu'en 2022 l'avance a été ramenée à un mois, ce qui devrait être pérennisé. Une dotation générique immédiatement mobilisable pourrait également être prévue.

3.1.2.2 Les travaux statistiques réalisés par l'Unca pour le Sadjav

L'Unca, outre la gestion des fonds de l'AJ, est chargée de réaliser les travaux statistiques nécessaires à la production des informations devant figurer dans le rapport annuel de performance.

Elle rend compte et transmet plusieurs fois par an les états consolidés au Sadjav. Des conventions, passées annuellement, en précisent les modalités. La convention signée en octobre 2021 prévoit ainsi la transmission électronique de l'état de trésorerie consolidé mensuel. Celui-ci doit permettre le suivi du nombre et du montant des rétributions par année d'admission et pour chaque catégorie d'intervention.

3.1.2.3 La subvention annuelle versée à l'Unca pour l'exercice de ses missions

Depuis 2013, l'Unca bénéficie d'une subvention annuelle du ministère de la justice qui couvre les dépenses de fonctionnement pour une partie de ses missions. En 2021, la subvention versée à l'Unca est de 65 000 € et correspond, selon l'Unca, à 83,6 % du coût estimés des prestations prévues par la convention. La subvention couvre la production des états périodiques

et des statistiques. Elle ne participe pas au financement des coûts de gestion de l'aide juridictionnelle qui sont supportés par l'Unca sur son budget de fonctionnement, notamment au titre des développements informatiques⁵³, du maintien en condition opérationnelle et d'assistance que l'Unca rend aux Carpa et qui sont couverts par les cotisations versées par celles-ci.

L'Unca a dû refondre toute la ligne de logiciels de gestion de l'aide juridictionnelle, tant à son niveau qu'à celui des Carpa, notamment pour répondre aux besoins résultant de la mise en œuvre du *Siaj*. Une subvention d'investissement a été sollicitée en 2020 pour contribuer aux investissements nécessaires à cette refonte⁵⁴. Prévues en loi de finances pour 2021 sur le programme 101, une subvention de 800 000 € a été versée en juillet 2022. À l'automne 2022 la refonte complète du dispositif était en cours.

Tableau n° 16 : Subvention versée à l'Unca (€)

<i>Année</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
<i>Subvention courante</i>	65 000	65 000	65 000	65 000	65 000	325 000
<i>Subvention exceptionnelle (*)</i>	50 000				800 000	850 000
<i>Total</i>	115 000	65 000	65 000	65 000	865 000	1 175 000

Source : Cour des comptes d'après données Unca et Sadjav

Note : () En 2017 : dotation exceptionnelle pour tenir compte des travaux inhérents à la loi de finance portant sur le divorce par consentement mutuel, le changement du fait générateur, l'introduction des décimales dans les unités de valeur et la modification des maquettes états mensuels – En 2021 : pour la refonte des systèmes d'information.*

3.1.3 Les contrôles exercés par les Carpa et l'Unca

L'Unca et les Carpa doivent justifier l'emploi des fonds dont la gestion leur est confiée. L'article 67-2 de la loi sur l'aide juridictionnelle prévoit que l'Unca rend compte au ministère de la justice de l'utilisation au sein de chaque barreau des ressources affectées au financement de l'aide juridique par le biais de transmissions dématérialisées.

Des commissaires aux comptes, désignés par les Carpa et l'Unca selon les dispositions de l'article 30 de la loi de 1991, vérifient que les fonds ont été utilisés conformément à la loi.

⁵³ Sauf en ce qui concerne la refonte du système d'information de l'AJ.

⁵⁴ L'Unca précise que pour les interconnexions nécessaires avec le *Siaj*, pour permettre son déploiement, l'Unca a supporté sur son budget à compter de 2020 les coûts d'investissements et supporte sur ce même budget les coûts de fonctionnement en 2021 et 2022

3.1.3.1 Les contrôles exercés par les Carpa

Pour être rémunéré pour une mission, l'avocat doit présenter l'attestation de fin de mission et la décision d'admission à l'aide juridictionnelle correspondante⁵⁵ à la Carpa, qui procède alors au paiement de la rétribution. Les contrôles opérés par la Carpa portent sur la correspondance de ces deux pièces et sur la conformité des éléments figurant sur l'attestation de fin de mission avec les barèmes. La liquidation est ensuite faite par l'application mise en œuvre par les Carpa, sauf en cas d'incohérence détectée.

Les contrôles effectués lors du paiement des AFM sont pour certains manuels et pour d'autres automatisés. Ce dispositif est robuste à deux réserves près.

D'une part, l'AFM utilisée pour la liquidation de la rétribution des avocats est un document papier de quatre pages remis par l'avocat. Il peut comporter des erreurs ou des surcharges. Le Conseil national des barreaux estime que l'informatisation des AFM est indispensable pour sécuriser la collecte des informations et alléger la charge qui en résulte pour les avocats. Une transmission directe de ce document, sous une forme numérique, par le greffe permettrait de sécuriser son traitement par la Carpa.

D'autre part, l'AJ garantie ne fait pas l'objet d'une décision d'admission. La Carpa n'est donc pas en mesure de procéder à un contrôle de l'AFM par rapport à la décision, ce qui présente un risque, notamment de double paiement.

Selon l'article 132 du décret du 28 novembre 2020, après liquidation des demandes des paiement faites par les avocats au cours de l'exercice, la part de la dotation non utilisée est constatée à la fin de chaque année. Ce montant est déduit de la provision initiale de l'exercice suivant.

Le ministère de la justice indique être déjà en mesure de vérifier l'application par les Carpa de ces dispositions. Il souligne que l'informatisation des AFM permettra un contrôle accru et qu'en attendant, des actions de formations sont menées auprès des Baj et des greffes afin de limiter les risques d'erreurs. Enfin, il précise que les financements des conventions locales d'aide juridictionnelle (cf. *infra*) font l'objet d'un circuit distinct afin d'en faciliter le contrôle.

Le ministère n'a cependant fourni d'informations suffisantes montrant que tous les contrôles nécessaires sont effectivement réalisés.

3.1.3.2 Les contrôles exercés par l'Unca

L'Unca dispose d'une vision d'ensemble du dispositif : elle reçoit la décision d'aide juridictionnelle du Baj par voie dématérialisée⁵⁶ et la met à disposition des Carpa qui peuvent ainsi vérifier l'existence de la décision ; elle reçoit des Carpa les états liquidatifs. L'article 1^{er} de la convention passée entre l'Unca et le Sadjav prévoit que la première met en place des contrôles. Le rapport de gestion retrace ces contrôles : sécurisation des logiciels, mise à jour les tables de paramètres (codes procédures, codes missions, montant de l'unité de valeur, nombre

⁵⁵ Lorsque l'avocat intervient au titre de l'article 19- 1, seule l'AFM est demandée, étant donnée l'absence de décision (Cf. *supra*).

⁵⁶ Via le *Siaj* ou *Ajwin* selon les juridictions dotées ou non du *Siaj*.

d'unités de valeur, contrôle des plafonds des majorations avec les missions autorisées), vérification de l'utilisation du bon barème pour l'établissement de l'AFM, application de la prescription quadriennale, importation des décisions des Baj, clôture provisoire au premier jour de l'année qui suit un exercice révolu.

L'Unca réalise également un suivi comptable : elle collecte les acquittements des sommes par les Carpa pour chaque barreau puis les transmet sous forme dématérialisée et consolidée trente jours après les versements. Elle vérifie l'enregistrement des sommes allouées à chaque barreau et effectue un contrôle global ; elle contrôle annuellement la bonne imputation dans les états liquidatifs transmis par les Carpa et procède à un contrôle des états liquidatifs des Carpa avant l'intervention du commissaire aux comptes. Enfin, elle établit annuellement à un compte rendu de gestion qu'elle transmet au Sadjav après certification par un commissaire aux comptes.

3.1.3.3 Les contrôles exercés par les commissaires aux comptes

Les articles 30 de la loi de 1991 et 134 du décret du 28 décembre 2020 spécifient les contrôles *a posteriori* à réaliser par les commissaires aux comptes. Ces contrôles portent sur les enregistrements comptables concernant la gestion des fonds, la régularité et la sincérité des états liquidatifs. Les vérifications se font par sondage notamment sur la correcte comptabilisation correspondant aux missions relevant du droit commun de l'aide juridictionnelle mais aussi de la correcte comptabilisation des dotations relatives aux conventions locales pour l'aide juridique (CLAJ⁵⁷, cf. *infra*) sur des comptes bancaires spécifiques.

Les contrôles portent aussi sur les documents correspondant aux rétributions, mais la vérification n'inclut pas l'exactitude du nombre de missions, d'interventions ou de personnes à défendre et du barème adapté. De plus, le rapport du commissaire aux comptes pour la Carpa de Paris pour l'année 2021 indique que le logiciel ne permet pas de suivre les flux correspondant à l'utilisation de la dotation complémentaire dans le cadre des CLAJ. Le commissaire au compte n'est donc pas en mesure d'exercer un contrôle de ce point.

Les contrôles exercés par les Carpa, l'Unca et les commissaires aux comptes ne semblent donc pas couvrir toutes les zones de risques. Le ministère, conscient de cette situation, indique avoir conclu en 2022 avec l'Unca une convention prévoyant notamment la mise en œuvre d'un comité de suivi périodique de l'évolution du système d'information des Carpa portant à la fois sur les aspects statistiques, budgétaires (correcte application de la concordance des AFM à la valeur de l'UV), et le suivi des états liquidatifs et récapitulatifs. Il précise aussi que des réflexions sont en cours pour mettre en place des contrôles sur pièces et sur place, directement dans les Carpa, selon des modalités restant à définir. Le ministère précise également que « *ce contrôle sera facilité en 2023* » avec la mise en œuvre pérenne du site « Avocarpa » et une « *informatisation plus poussée des échanges* ».

⁵⁷ Le commissaire aux comptes en application de l'article 134 du décret du 28 décembre 2020 qui fait référence à l'article 88, relatif à la convention locale, doit faire état dans son attestation des diligences accomplies à ce titre. Il revient à l'expert-comptable de la Carpa de s'assurer dans la comptabilité de celle-ci que la dotation CLAJ est bien individualisée par barreau et que les règlements opérés le sont conformément à la délibération prise par le conseil de l'Ordre dans les limites fixées par la convention signée avec la juridiction et le guide méthodologique publié par le Sadjav dans le respect de l'article D. 88.

3.2 La rétribution des auxiliaires de justice

L'aide juridictionnelle permet la rétribution des auxiliaires de justice⁵⁸, dont le montant est calculé à partir d'un nombre d'unités de valeurs⁵⁹ (UV) régulièrement revalorisées mais qui donnent lieu à débats. Le bilan de la contractualisation et celui des innovations introduites lors des grands procès mériteraient également d'être tirés.

3.2.1 Un dispositif revalorisé qui donne lieu à des contestations

Un barème établi par décret en Conseil d'État⁶⁰ fixe, pour chaque procédure, en fonction de son déroulement (nombre d'audiences, d'actes de procédure, etc.), le nombre d'UV rétribuées. Le Sadjav diffuse un guide sur la rémunération des avocats, datant de 2021 et comportant 150 pages, témoignant de la diversité des situations. Ainsi en matière de divorce, le nombre d'UV varie de 24 à 34, avec la possibilité de majorations, dans la limite de 16 UV par procédure. Par exemple, en cas de divorce par consentement mutuel judiciaire, cette majoration peut être de 4 UV.

Le montant de l'AJ est déterminé par le produit du montant de l'UV fixé en loi de finances par les coefficients du barème fixé.

Tableau n° 17 : Évolution du montant de l'unité de valeur (en €)

	Missions dont l'admission à l'aide juridictionnelle* a été prononcée		
	De 2017 à 2020	En 2021	Depuis le 01/01/2022
<i>Montant de l'UV</i>	32	34	36

Source : Ministère de la justice

Note : * ou, pour les commissions ou des désignations d'office relevant de l'article 19-1 de la loi de 1991, accomplies ces années là

L'enquête de la Cour a permis d'établir plusieurs constats.

Le premier concerne l'évolution générale des missions rémunérées et des montants alloués. Le tableau ci-dessous montre une augmentation du coût par mission, la lente montée en puissance de la médiation et une stabilité relative du nombre de missions (hors impact de l'année 2020 marquée par la crise sanitaire), sauf en matière de droit d'asile, dont le nombre augmente sensiblement.

⁵⁸ L'essentiel des rétributions est à destination des avocats, les autres auxiliaires de justice ne représentant que 4 à 5 % de celles-ci.

⁵⁹ Une UV correspond à une demi-heure de prestation.

⁶⁰ Le dernier barème se trouve en annexe de l'article 86 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020.

Tableau n° 18 : Évolution du nombre de missions rémunérées et leur montant moyen sur la période 2017-2021 (montants en €)

		2017	2018	2019	2020	2021
Domaine civil	Nombre	418 642	425 602	430 744	351 728	429 154
	Montant moyen	414,2	435,7	447,1	463,3	474,2
<i>Dont majoration médiation</i>	<i>Nombre</i>	<i>933</i>	<i>1 034</i>	<i>975</i>	<i>696</i>	<i>663</i>
	<i>Montant moyen</i>	<i>62,4</i>	<i>89,0</i>	<i>104,8</i>	<i>110,5</i>	<i>144,6</i>
Domaine administratif	Nombre	73 231	79 011	95 796	76 518	97 560
	Montant moyen	394,8	417,0	418,5	410,0	426,8
<i>Dont CNDA</i>	<i>Nombre</i>	<i>29 655</i>	<i>32 233</i>	<i>44 863</i>	<i>30 303</i>	<i>45 336</i>
	<i>Montant moyen</i>	<i>390,1</i>	<i>388,6</i>	<i>382,1</i>	<i>367,3</i>	<i>397,2</i>
<i>Dont majoration médiation</i>	<i>Nombre</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>11</i>
	<i>Montant moyen</i>	<i>128,0</i>	<i>128,0</i>	<i>128,0</i>	<i>167,9</i>	<i>128,0</i>
Domaine pénal	Nombre	331 863	328 425	338 785	267 548	333 060
	Montant moyen	255,4	264,7	263,3	267,7	338,4
Total	Nombre	823 736	833 038	865 325	695 794	859 774
	Montant moyen	348,5	366,5	372,0	382,2	416,2

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la justice

Le deuxième constat tient à ce que la participation des avocats à l'aide juridictionnelle est variable : la proportion d'avocats dont les clients bénéficient de l'aide juridictionnelle est d'autant plus importante que le barreau a un faible effectif. Ainsi, ce sont les plus petits barreaux qui sont les plus concernés par les règles de rétribution de l'aide juridictionnelle.

Tableau n° 19 : Contribution des avocats à l'AJ 2021

<i>Effectif du barreau</i>	Nombre barreaux	Avocats inscrits	Avocats pratiquant l'AJ	Pourcentage avocats pratiquant l'AJ
<i>1-50 avocats</i>	40	1 405	1 251	89,04%
<i>51-200 avocats</i>	75	7 594	5 744	75,64%
<i>200-1000 avocats</i>	38	15 157	9 22	60,87%
<i>1000 avocats et plus</i>	10	18 528	7 162	38,66%
<i>Barreau de Paris</i>	1	31 280	3 307	10,57%
Total général	164	73 964	26 690	36,09%

Source : Unca

Lorsqu'un avocat intervient dans le cadre de l'aide juridictionnelle, sa rétribution annuelle moyenne a été en 2021 de 20 708 €. Par ailleurs, le chiffre d'affaires global pour la défense des particuliers, s'élève à environ 6 Md€⁶¹. En conséquence, l'aide juridictionnelle (552,7 M€ en 2021) représente environ 10 % des honoraires facturés par les avocats aux particuliers. Elle constitue donc un enjeu important surtout pour une minorité d'entre eux, notamment au sein des plus petit barreaux.

Ceci contribue à expliquer le troisième constat dressé par la Cour qui tient aux critiques récurrentes dont font l'objet les barèmes. Quatre sujets principaux sont évoqués.

En premier lieu, la promotion des modes alternatifs de règlement des différends (MARD) est considérée comme mal prise en compte par le barème. Si les procédures de médiation ont fait l'objet de revalorisation, elles restent modestes et la question de leur nature incitative peut être posée. D'ailleurs les propositions issues des états généraux de la justice, rendues publiques en janvier 2023, prévoient le développement de nouveaux modes amiables comprenant une meilleure rétribution de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle⁶². Le conseil national des barreaux souligne qu'une majoration de l'indemnisation des avocats participant à la médiation renforcerait l'incitation à y recourir et relève que la « médiation pure » n'est pas à ce jour indemnisée.

Ensuite, le décret du 5 mai 2017 a mis fin à la modulation géographique. Si la logique d'égalité de traitement des auxiliaires de justice se comprend, la spécificité de l'outre-mer apparaît insuffisamment prise en compte, comme les échanges lors de la présente enquête avec le tribunal judiciaire de Martinique en témoignent. La direction du budget indique avoir demandé à être associée au groupe de travail mis en place par le Sadjav avec le CNAJ sur ce point.

De plus, l'application dans le cas général, du barème et du montant de l'UV en vigueur à la date de l'admission à l'aide juridictionnelle, et non ceux en vigueur à la réalisation de la mission, est souvent contestée par les avocats.

Enfin, le niveau et la nature même des UV ne font pas consensus. Sur la base de certains travaux dont une partie réalisée à leur demande⁶³ les représentants des avocats regrettent que le montant de l'UV, bien que régulièrement réévalué, ne couvre que partiellement la valeur de la prestation réalisée. Le rapport de la mission relative à l'avenir de la profession d'avocat conduite par M. Perben en juillet 2020 a donné écho à ces analyses et déplore un sous-financement chronique de l'aide juridictionnelle. Il a appelé à une revalorisation des barèmes.

Cette analyse s'écarte de la position adoptée en 2015 par le Conseil d'État⁶⁴ qui considère l'aide juridictionnelle comme une contrepartie du quasi-monopole de représentation dont disposent les avocats devant les tribunaux. Dans cette logique, la question est moins celle d'une sous valorisation de l'UV que des écarts de contributions des professionnels aux missions d'aide juridictionnelle.

⁶¹ Données publiées par l'observatoire national de la profession d'avocat en 2022, portant sur 2020.

⁶² Présentation des propositions par le garde des sceaux le 5 janvier 2023.

⁶³ Cf. le rapport du CNAJ, L'indemnisation des auxiliaires de justice intervenant au titre de l'aide juridique, 2022 ; Rapport de la mission relative à l'avenir de la profession d'avocat, 2 juillet 2020. Deux rapports KPMG (2016 et 2020) commandés par la Conférence des bâtonniers et le barreau de Paris font apparaître un travail à perte des professionnels libéraux en matière d'aide juridictionnelle puisque l'indemnisation versée ne couvre pas les frais de fonctionnement.

⁶⁴ CE 14 juin 2018, req. n° 408265, point 5.

Sur ces questions et pour enrichir le débat entre le ministère et les avocats dans la perspective d'une nouvelle « politique de l'amiable » que souhaite promouvoir le garde des sceaux, un bilan gagnerait à être tiré d'une part des grands procès liés aux attentats terroristes et du traitement « de masse » de l'aide juridictionnelle qu'ils ont occasionné et d'autre part de la contractualisation mise en place entre les juridictions et les barreaux.

3.2.2 La contractualisation avec les barreaux

La loi de 1991 et son décret d'application prévoient la possibilité de conventions entre les juridictions et les barreaux afin de renforcer l'efficacité de la mise en œuvre de l'aide juridictionnelle. Les réformes, préparées en concertation entre le ministère, les juridictions et les avocats, ont modifié en 2020 le dispositif. Les premières expériences semblent positives et peuvent laisser envisager des extensions.

3.2.2.1 La définition des conventions locales d'aide juridictionnelle

La convention locale d'aide juridictionnelle (CLAJ) est une convention entre une juridiction et un barreau pour rendre un meilleur service en matière d'aide juridictionnelle. Selon le contenu de la convention, le Sadjav peut décider d'une allocation supplémentaire à destination du barreau. Un modèle unique de convention a été élaboré et un guide a été diffusé par le Sadjav aux barreaux et aux juridictions.

Ce système se substitue aux protocoles visés par les articles 91 et 132-6 du décret du 19 décembre 1991 et aux conventions pour l'organisation matérielle des gardes à vue visées par l'article 132-20 du même décret. Jusque 2020, ces conventions étaient centrées sur la défense pénale, en permettant une dotation complémentaire pour les frais de fonctionnement des permanences et des rétributions supplémentaires pour les avocats participants. Le nouveau système élargit le champ de la contractualisation.

Le décret du 28 décembre 2020 en fixe les conditions. L'objectif est d'« assurer une défense de qualité des bénéficiaires de l'aide juridique » par l'organisation par le barreau de permanences assorties d'engagements d'objectifs et de procédures d'évaluation. Elles reposent sur un engagement réciproque de la juridiction et du barreau. Ce dernier s'engage à organiser des permanences en matière civile et pénale dans les domaines précisés par le décret⁶⁵. La juridiction s'engage en retour à fluidifier l'intervention de l'avocat dans l'ensemble des procédures retenues : la consultation des dossiers, l'organisation possible d'un entretien confidentiel entre l'avocat et son client, un délai suffisant laissé pour préparer la défense.

Les CLAJ présentent un élargissement par rapport au dispositif précédent. Une concertation sur le fonctionnement de la convention est organisée entre la juridiction et le

⁶⁵ Gardes à vue, médiation et composition pénale et mesures de réparation proposées à un mineur, assistance éducative, baux d'habitation, ordonnance de protection, procédure judiciaire de mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatrique, procédures correctionnelles et déferrement devant le procureur de la République, procédures devant le juge des libertés et de la détention relatives à l'entrée et au séjour des étrangers (article 88 du décret du 28 décembre 2020).

barreau, avec au moins deux réunions par an, permettant des évolutions si besoin. Un bilan annuel et une évaluation triennale sont transmis à la Chancellerie.

3.2.2.2 La mise en œuvre des CLAJ

Les conventions triennales sont conclues avant le 31 décembre de l'année concernée et sont homologuées par un arrêté du ministre de la justice. Elles sont transmises au conseil national des barreaux (CNB) et à l'Unca, par laquelle les financements transitent, selon les mêmes règles que celles régissant ceux correspondant aux rétributions des avocats. Elles prévoient une dotation complémentaire qui vise couvrir les frais de fonctionnement supportés par le barreau pour la gestion du protocole et indemniser les avocats au titre des permanences réalisées. Le Conseil de l'Ordre peut aussi décider de l'affecter à la majoration des indemnités versées aux avocats, sous la forme d'une majoration complémentaire ou d'une rétribution forfaitaire substitutive.

Le Sadjav détermine le montant de la subvention versée au barreau en fonction de critères portant sur la coordination et la continuité de la permanence, l'accès dématérialisé au tableau de celle-ci, la formation des avocats, l'accompagnement des victimes, et la régulation de l'aide juridictionnelle en matière de commission d'office.

Le montant de cette dotation complémentaire ne peut pas dépasser 20 % du montant des rétributions allouées au titre des missions du périmètre retenu. Le montant est calculé en fonction de deux éléments : un taux (7,5 à 12,5 %), déterminé en fonction de la façon dont la convention répond aux critères de qualité, qui s'applique à une assiette, correspondant au montant total de la dépense AJ sur la permanence concernée pour le barreau⁶⁶.

La Carpa doit enregistrer le budget CLAJ sur le portail *AvoCarpa.fr* afin que l'Unca y accède, et procède aux vérifications avant de transmettre les états consolidés au Sadjav.

3.2.2.3 Les premières expériences des CLAJ

Les premières CLAJ ont été signées en 2020. En 2022, le nombre cumulé de conventions conclues (145) démontre l'adhésion à ce dispositif en comparaison avec l'ancien mécanisme (seuls 44 protocoles avaient été signés sur l'ancienne base réglementaire en 2019). En 2022, 17 M€ devraient être payés au titre des CLAJ.

Les évaluations des conventions, prévues à leur échéance, ont été engagées en début d'année 2023. Réalisées par les barreaux et les juridictions, elles sont transmises au ministère de la justice et l'Unca. Elles doivent mettre en évidence les ajustements pour la prochaine génération de conventions. Le nouveau plan triennal 2023-2025 s'inscrit dans la poursuite de

⁶⁶ À titre d'exemple : la CLAJ de St Nazaire prévoit une permanence « Assistance Éducative ». L'évaluation des critères qualité conduit à l'affectation d'un taux de 9,5%. Ce taux est appliqué à l'assiette correspondante (le montant de dépense d'AJ relatif à l'assistance éducative pour ce barreau) de 76 709 €. La dotation est le produit des deux critères, soit 7 287 €.

la dynamique constatée : au 31 décembre 2023, 160 barreaux et juridictions ont rejoint le dispositif.

Dès lors que la philosophie des CLAJ est de faciliter l'accès au droit pour les plus démunis, il pourrait être envisagé qu'elles prévoient des consultations juridiques préalables⁶⁷, organisées dans la cadre des permanences d'avocats au sein des juridictions. Ces consultations pourraient aider le justiciable à éviter de s'engager dans des procédures dénuées de fondement, dans le même esprit que l'objectif de l'article 7 de la loi AJ, dont la mise en œuvre est trop peu fréquente (v. *supra*) et permettrait d'orienter le justiciable vers des modes alternatifs de règlement des différends, insuffisamment mis en œuvre. Ces consultations ne relèveraient pas de la politique d'accès au droit, mais s'inscriraient dans la démarche de promotion des modes alternatifs de règlement des différends et d'évitement des procédures dilatoires.

Cette extension pourrait aussi être de nature à attirer davantage d'avocats vers l'aide juridictionnelle sachant que leur contribution reste inégale. Ainsi, par exemple, les échanges avec le tribunal judiciaire de Martinique ont montré des difficultés de recrutement d'avocats volontaires.

De telles évolutions et les premières expériences positives des CLAJ devraient inciter la chancellerie à engager, avec les juridictions et les barreaux, une réflexion sur la segmentation aujourd'hui constatée de l'aide juridictionnelle notamment, en matière civile. La part des dépenses d'aide juridictionnelles parmi les procédures civiles relevant du droit de la famille, de l'ordre de 20 %, est élevée. Souvent, une situation familiale particulière peut donner lieu à plusieurs procédures (par exemple une situation de divorce, dans un contexte de violence familiale et de conflit sur la garde des enfants). Ces situations complexes gagneraient à être traitées de manière globale afin d'améliorer la prise en charge du justiciable. Il convient cependant de noter que le conseil national des barreaux est opposé à ce traitement global des situations complexes.

Pourtant un tel dispositif permettrait de renforcer la cohérence des différentes interventions d'avocat et d'en optimiser le coût. Il contribuerait aussi à améliorer la qualité du service rendu aux justiciables, y compris par un recours à des procédures non contentieuses, en évitant la segmentation d'une prise en charge d'autant plus préjudiciable qu'elle concerne des publics modestes et souvent fragiles.

3.2.3 La nécessité de tirer des enseignements des grands procès

L'expérience des grands procès consécutifs aux attentats de 2015 et 2016 montre que des dérives ont eu lieu et appelle une réflexion pour en éviter la répétition.

Les sommes versées pour le procès suite aux attentats de novembre 2015 ont atteint plus de 54 M€ alors qu'elles avaient initialement été évaluées à moins de la moitié. Le cumul de plusieurs causes est à l'origine de cette situation.

En premier lieu, le nombre de parties civiles (plusieurs milliers) a eu pour conséquence un montant d'aide juridictionnelle important.

⁶⁷ L'avis du Défenseur des droits du 27 mai 2019 sur l'AJ, préconise la prise en charge de la consultation juridique préalable.

En deuxième lieu, compte tenu des règles de sécurité, des décisions spécifiques ont été prises pour garantir aux avocats un niveau de rémunération jugé cohérent avec leur mobilisation. Le cadre normal d'exécution de l'aide juridictionnelle pose comme principe que chaque demi-journée d'audience supplémentaire donne lieu à une rétribution à hauteur de huit UV, sans définir ce qu'est une demi-journée. Or, pour le procès suite aux attentats du 13 novembre 2015, les audiences débutaient à midi et demi et terminaient souvent tard, au-delà de 20 heures.

La décision a été prise par le garde des sceaux, par courrier au bâtonnier de Paris du 10 août 2021, du principe d'une majoration pour demi-journée supplémentaire par tranche de cinq heures d'audience. Toute audience se terminant au-delà de 17h30 a donc donné lieu à une rétribution supplémentaire pour huit UV. Cette décision a eu des conséquences financières très importantes, conduisant en première analyse à un possible surcoût d'environ 50°%.

En effet elle a été mise en œuvre dans des conditions qui en ont accentué le caractère favorable pour les avocats. Tout en précisant qu'une application stricte des textes ne permet la prise en compte que d'une seule majoration par demi-journée supplémentaire par jour et par avocat, le ministre de la justice précise que deux audiences prévues pour durer sept heures et demi chacune sur deux jours donnent lieu à majoration de trois demi-journées supplémentaires, soit une majoration de plus que ce que le droit commun prévoit. Il indique aussi que la majoration serait retenue même en cas de durée inférieure à cinq heures. L'exemple donné était le suivant : pour 153 jours d'audience d'une durée quotidienne moyenne de sept heures et demi, l'avocat qui assiste un seul client à l'ensemble des audiences devait percevoir, outre sa rétribution prévue par le barème applicable, un montant d'environ 62 000 € HT au titre des majorations pour demi-journées d'audience supplémentaires. Ces dispositions dérogoires aux règles applicables, cumulées au nombre très important de parties civiles, ont conduit, dans certains cas à une forte concentration de rétributions au bénéfice d'un seul cabinet d'avocats.

Les modalités de versement des aides se sont également écartées du cadre de droit commun. Compte tenu de la durée du procès, la décision a ainsi été prise, à titre exceptionnel, de mensualiser la rétribution des avocats. Cette dernière dérogation a aussi été appliquée au procès de l'attentat de Nice⁶⁸.

Interrogé sur la base juridique de ces décisions, le ministère a simplement fait état du « *pouvoir réglementaire propre à chaque ministre*⁶⁹ » sans préciser si ces modalités sont destinées à perdurer ou à ne s'appliquer qu'en cas de circonstances exceptionnelles. Dans l'une ou l'autre de ces hypothèses, elles auraient dû toutefois être fondées sur une disposition réglementaire explicite

En troisième lieu, il est apparu que la dégressivité prévue par les textes⁷⁰ n'était pas adaptée à ces procès en raison du grand nombre de parties civiles. Cette spécificité a en effet conduit à un cumul de versements au bénéfice d'un petit nombre d'avocats qui ont bénéficié de sommes très importantes. Le tableau ci-dessous témoigne des disparités des rétributions des avocats et, pour certains d'entre eux, de leur montant extrêmement élevé. Elles ont en effet

⁶⁸ Lettre du garde des sceaux du 12 septembre 2022.

⁶⁹ En l'espèce, il s'agit d'interpréter les dispositions prévues aux lignes VII.1 et suivantes du tableau 2 du décret n°2020-1717.

⁷⁰ La dégressivité est prévue par l'article 38 de la loi sur l'AJ et par l'article 92 de son décret d'application (30 % pour la deuxième affaire, de 40 % pour la 3^{ème}, de 50 % pour la 4^{ème} et de 60 % au-delà).

varié, selon le nombre de parties civiles représentées, de moins de 10 000 € à plus de 4 M€, pour un avocat représentant 144 parties civiles.

Tableau n° 20 : Bilan des montants versés au titre de l'AJ- procès des attentats du 13 novembre 2015

Barreau	Nombre d'avocats	Nombre de PC	Montant total versé (€)	Montant versé par avocat (€)
Reims	1	144	4 051 872,80	4 051 872,80
Rouen	1	136	1 610 114,40	1 610 114,40
Montpellier	4	18	1 113 015,88	278 253,97
PARIS - Avocats PC	147	1734	43 396 634,72	295 215,20
PARIS - Avocats défense	14	14	900 389,00	64 313,50
Total PARIS	161	1748	44 297 023,72	275 136,79
Colmar	2	8	284 131,20	142 065,60
Nanterre	2	8	249 042,40	124 521,20
Clermont-Ferrand	2	8	233 897,80	116 948,90
Évry	1	4	90 461,36	90 461,36
Melun	2	6	175 880,16	87 940,08
Angers	3	13	224 082,56	74 694,19
Bobigny	5	15	351 907,40	70 381,48
Lyon	8	30	435 450,56	54 431,32
Versailles	7	14	359 435,68	51 347,95
Lille	9	25	450 496,92	50 055,21
Créteil	2	3	90 983,	45 491,90
Tours	1	2	42 536,20	42 536,20
Grenoble	1	1	41 174,80	41 174,80
Épinal	1	3	35 096,20	35 096,20
Limoges	1	1	33 545,64	33 545,64
Autres barreaux	38	66	296 046,12	7 790,69
Total	252	2253	54 466 195,60	216 135,70

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la justice

L'importance des sommes versées s'explique notamment par le fait que certains avocats ont assuré la représentation d'un nombre très important de parties civiles. Dans un tel cas de figure, des mécanismes de dégressivité auraient pu trouver à s'appliquer, selon le mécanisme explicité par le Conseil d'État dans son avis n° 398918 du 18 juillet 2017.

Le Conseil indiquait que : « lorsque plusieurs bénéficiaires de l'aide juridictionnelle présentent, dans une même instance ou dans plusieurs instances, des conclusions identiques en demande ou en défense conduisant le juge à trancher les mêmes questions, l'avocat les représentant au titre de l'aide juridictionnelle réalise à leur égard une seule et même mission ». Un mécanisme de cette nature aurait pu être défini dans le cadre d'une procédure certes exceptionnelle dans son ampleur et dans sa gravité, mais qui justifiait néanmoins de mettre en place un dispositif de régulation adapté à ses enjeux et aux coûts engagés pour l'État.

Le ministère de la justice indique qu'un travail sur ce point est en cours et rappelle que les règles de dégressivité ont déjà joué un rôle dans la limitation de la dépense. Cependant les rétributions constatées, non contestées par le ministère, témoignent de concentrations possibles de sommes très importantes au bénéfice d'un seul avocat.

Les enseignements doivent être tirés de ce précédent et un dispositif adapté de dégressivité doit être institué en vue de plafonner les rétributions en cas de demandes multiples. Des directives gagneraient également à être données aux Baj lorsqu'ils constatent l'accumulation de procédures introduites pour qu'elles soient recensées en vue de faire jouer une forme de dégressivité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La question de la rétribution des auxiliaires de justice est au cœur de la politique d'attribution de l'aide juridictionnelle. En dépit de la revalorisation des unités de valeurs et de la hausse des dépenses constatées, cette politique reste contestée tant dans ses modalités techniques que dans ses montants voire même dans sa nature.

D'ampleur encore limitée, la contractualisation entre les juridictions et les barreaux à la faveur des CLAJ constitue une modalité nouvelle de coopération dont le développement est en cours. Les premières évaluations qui en seront tirées pourraient conduire à une réflexion sur une extension de son champ. Le bilan doit également être tirée de l'expérience des grands procès liés aux attentats.

De tels bilans et évaluations pourraient utilement enrichir la nécessaire réflexion sur l'adaptation des modalités de versement de l'aide juridictionnelle dans la perspective du développement d'une politique de l'amiable, souhaitée par le garde des sceaux.

Recommandation n° 6 (SG du ministère de la justice, Unca) : Prévoir une disponibilité immédiate de trésorerie au sein de l'Unca en cas de difficulté ponctuelle dans une Carpa.

Recommandation n° 7 (SG du ministère de la justice, Unca) : Mettre en place un système de contrôle couvrant l'ensemble des risques inhérents au versement de l'aide juridictionnelle, notamment ceux relatifs au calcul des majorations et aux barèmes utilisés.

Recommandation n° 8 (SG du ministère de la justice) : Mettre en place un mécanisme de dégressivité permettant de plafonner la rétribution des avocats prise en charge par l'État

dès lors qu'ils assistent un nombre important de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle pour une même affaire ou une affaire posant une question juridique réitérée.

4 LE NOUVEAU SYSTEME D'INFORMATION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

La transformation numérique du traitement de l'aide juridictionnelle, débutée en 2016, est encore en cours. Le nouveau système d'information de l'aide juridictionnelle (*Siaj*), outil de dématérialisation de la procédure depuis le dépôt de la demande jusqu'à la décision, est destiné à remplacer le logiciel *Ajwin* utilisé pour la gestion des dossiers depuis les années 1990 et qui ne comportait que des fonctionnalités de saisie, obligeant à se référer au dossier papier.

Les retards constatés dans la mise en œuvre de ce nouveau système sont dus à plusieurs facteurs, notamment l'insuffisante définition de ses objectifs, un pilotage longtemps défaillant et une externalisation des développements mal organisée. Ces dysfonctionnements ont conduit à un surcoût élevé du projet, alors même que l'informatisation ne porte pas sur l'ensemble du processus d'aide juridictionnelle, l'automatisation de la production des attestations de fin de mission (AFM) n'étant pas prévue, et que les conséquences de l'utilisation de *Siaj* par les bureaux d'aide juridictionnelle sont encore insuffisamment prises en compte.

4.1 Des dysfonctionnements ayant conduit à des retards importants dans le déploiement de l'application

Le terme générique de dématérialisation totale a conduit à une définition initiale insuffisante de *Siaj*, dont la mise en œuvre a été retardée par de nombreux dysfonctionnements.

4.1.1 Des dysfonctionnements importants

4.1.1.1 Une définition initiale insuffisante du contenu de *Siaj*

L'idée à l'origine du projet, en 2016, était que la demande d'aide juridictionnelle « *serait numérisée de bout en bout, de la demande initiale à l'instruction et l'attribution, pour les justiciables comme pour les auxiliaires de justice* ». En l'absence d'un cadrage précis du projet par le ministère de 2016 à 2018, la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) a réalisé ce travail en décembre 2019 et a fixé deux objectifs au nouveau système : traiter les demandes d'aide juridictionnelle de manière plus rapide et plus équitable sur l'ensemble du territoire et proposer une démarche dématérialisée avec un accompagnement.

Les utilisateurs du système sont d'une part, les demandeurs de l'aide juridictionnelle et d'autre part, les bureaux d'aide juridictionnelle. Les premiers déposent leur demande en ligne

et doivent pouvoir en suivre l'avancement. Le cas échéant, ils reçoivent de manière dématérialisée des demandes d'informations complémentaires. Les seconds instruisent les demandes (déposées en ligne ou sous forme papier) et peuvent communiquer avec les demandeurs de manière dématérialisée. Enfin, la décision est produite et transmise au justiciable ainsi qu'à l'Unca via une plateforme dédiée.

Si la finalité générale du nouveau système est claire, le pré-déploiement réalisé sur les sites pilotes de Rennes et Lorient en 2021 a montré que les modalités de mise en œuvre de certaines fonctionnalités n'avaient pas été suffisamment définies et que le logiciel n'était pas adapté aux juridictions les plus importantes en raison de l'organisation spécifique du travail dans leur Baj. Le logiciel induisait en effet un changement de méthode de travail pour les agents, ce qui a pu conduire au rejet de l'outil.

Le ministère aurait dû prendre en compte la diversité des tailles des juridictions dès la définition du besoin et non au moment du déploiement, cette inadaptation ayant occasionné des retards et donc des coûts supplémentaires.

4.1.1.2 Une gouvernance du projet longtemps confuse

Un rapport commun de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale des finances de 2018 préconisait de clarifier le pilotage du projet et d'assurer une coordination inter-directionnelle en mettant en place une équipe projet réunissant la direction des services judiciaires (DSJ), le Sadjav et le service des systèmes d'information et de communication, dénommé désormais service du numérique (Snum).

Cette clarification n'a pas été réalisée et en 2022 les difficultés de pilotage persistaient comme le montrent les comptes rendus des comités stratégiques. Un document du Snum, intitulé « *Siaj* gouvernance transverse » en date du 17 novembre 2021 énumère notamment de nombreuses instances : des comités de suivi hebdomadaires, une instance tactique mensuelle et des comités stratégiques trimestriels⁷¹.

En 2022 d'importantes difficultés techniques⁷² ont conduit à organiser trois comités stratégiques qui ont appelé de nouveau à un renforcement du pilotage du projet. Lors du comité stratégique du 25 mars, le secrétariat général a demandé une proposition commune Snum-Sadjav en vue d'une gouvernance unique du projet mais aucun document permettant de savoir comment il a été répondu à cette demande n'a été communiqué à la Cour.

4.1.1.3 Un pilotage défaillant des équipes de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage

La réalisation du *Siaj* par une première équipe a été interrompue suite à la réorganisation du Snum, mais aussi, selon le ministère, en raison de fortes tensions relationnelles entre l'équipe

⁷¹ Les premiers sont composés du représentant du Sadjav et du Snum, le dernier inclut aussi des représentants de la DSJ.

⁷² Des difficultés techniques ont conduit en janvier 2022 à un arrêt du *Siaj* et au retour, dans les sites où l'application avait été déployée, à l'application *Ajwin*. Les résultats des tests de performance ont permis au comité du 25 mars 2022 de décider de la reprise des déploiements d'avril jusqu'à l'été 2022.

chargée de la maîtrise d'œuvre et celle responsable de la maîtrise d'ouvrage, préjudiciables à la continuité du projet.

Par ailleurs, les difficultés rencontrées en 2021 pour assurer la direction de l'équipe de maîtrise d'œuvre a conduit le ministère à externaliser cette fonction auprès d'un cabinet de conseil via l'UGAP. Cette prestation a été facturée près de 108 000 € pour six mois et demi. Or le pilotage des équipes ressort des compétences des chefs de service.

Le ministère a précisé que « *le recrutement de chefs de projet est une priorité du Snum, mais compte tenu du plafond d'emploi attribué en 2022, choix a été fait de prioriser les postes de managers-chefs de bureau, chefs de section..., qui ont vocation également à piloter l'externalisation* ». Cette défaillance est une des explications des retards constatés dans le déploiement de l'outil *Siaj*.

Ces difficultés de pilotage ont été d'autant plus dommageables que la méthode *Agile* utilisée pour développer *Siaj* doit normalement permettre la réactivité des équipes et l'adaptation rapide aux besoins constatés. Mais elle suppose d'une part de mettre en place un suivi financier très rigoureux des marchés de prestations de maîtrise d'œuvre, ce que la Cour des comptes relevait déjà dans son rapport sur les grands projets numériques de l'État⁷³ et d'autre part d'organiser des équipes projets pluridisciplinaires pouvant piloter les prestataires extérieurs, comme le rappelle la circulaire du 7 février 2023 de la Première ministre⁷⁴.

Or en l'espèce le suivi financier n'a pas toujours été satisfaisant, notamment dans la définition de l'attendu de chaque bon de commande, dans les attestations de service fait pour chacun de ces bons et dans la conduite des tests de réception des développements livrés par les prestataires. Ainsi quelques prestations ont été payées alors qu'elles ne correspondent pas à l'objet mentionné dans les bons de commande, deux dates de service fait étaient erronées et enfin des fonctionnalités qui n'ont pas à ce jour été intégrées au *Siaj* (Interface *Cassiopee*/logiciels métiers civils ou AFM audience) ou semblent sans rapport apparent avec le système d'information (formation langues étrangères *chatbot*), ont été commandées et payées.

Ces constatations attestent de défaillances dans l'exercice des missions qui incombent tant aux comptables qu'aux ordonnateurs et qui conditionnent le fonctionnement de la chaîne de la dépense de l'État. Il appartient à l'ordonnateur de veiller à la réalité du service fait et au comptable d'exercer le contrôle de la réalité de la dette, conformément au décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. En outre l'ordonnateur doit assurer le pilotage de ses équipes et celui de ses prestataires : il doit notamment veiller à ce qu'aucune relation de dépendance n'existe entre les prestataires chargés de la maîtrise d'ouvrage et ceux responsables de la maîtrise d'œuvre. Sur l'ensemble de ces points, des défaillances ont été constatées et ont contribué aux retards dans le déploiement du *Siaj*.

⁷³ Rapport de la Cour des comptes « *La conduite des grands projets numériques de l'État* », 2020.

⁷⁴ Circulaire n°6391/SG relative au pilotage et à l'encadrement du recours aux prestations intellectuelles informatiques.

4.1.2 Des retards dans le déploiement

Le rapport IGJ-IGF de 2018 précité estimait que la dématérialisation complète de la procédure s'étalerait sur une période de 14 mois. Cependant le lancement effectif du projet n'a débuté qu'en 2020, une fois retenu le principe du revenu fiscal de référence comme critère d'éligibilité à l'aide juridictionnelle.

En novembre 2022, le *Siaj* était déployé dans un peu moins d'une centaine de Baj, sur un total de 169 et, fin septembre 2022, au niveau national, environ 7 % des décisions d'AJ étaient rendues en utilisant le *Siaj*. Le ministère a néanmoins précisé que les juridictions qui se sont emparées du kit de communication mis à disposition par l'équipe projet ont des taux qui oscillent entre 20 et 30 %⁷⁵.

Les plus grandes juridictions ont commencé à être dotées de *Siaj* au début 2023. Au 7 juin 2023, 95% des bureaux d'aide juridictionnelle en sont dotés. Les déploiements sur les tribunaux des ressorts de Marseille, Lille et Paris étaient respectivement prévus les 14 juin 2023, 15 juin 2023 et 4 juillet 2023. Enfin, le déploiement de l'outil devrait débuter à compter du premier semestre 2024 dans les juridictions administratives.

En début d'année 2023, toutes les fonctionnalités prévues n'étaient pas encore développées : certaines devaient être livrées en cours d'année, notamment la gestion des rubriques sur le retrait de l'AJ, le recouvrement, l'inclusion des juridictions administratives dans le système et la protection des données. Par ailleurs, certaines fonctionnalités ne seront opérationnelles que dans un deuxième temps ou ne sont pas encore prévues⁷⁶.

Tableau n° 21 : Indicateurs *Siaj* et cible (décembre 2022)

	<i>Ajwin</i>	<i>Siaj</i>			
	2020	2021	Du début du <i>Siaj</i> au 1/7/2022	Du début du <i>Siaj</i> au 2/12/2022	Cible fin 2023
<i>Délai d'obtention de la décision (j)</i>	52,5	3,64 (4 449 décisions)	7,4 (9 207 décisions)	7,73 (109 952 décisions)	5
<i>Nb de sites <i>Siaj</i> déployés</i>	-	54	77	126	169
<i>Taux de demandes dématérialisées</i>	-	4,1 %	6,1 %	7,99%	15 %

Source : Cour des comptes d'après données Sadjav

Le ministère a précisé que l'équipe projet multiplie les actions pour promouvoir l'amélioration du taux de demandes dématérialisées. Ainsi, dans le cadre de la formation continue des agents d'accueil *France Services*, des formations au dépôt des demandes en ligne ont été dispensées en octobre 2022 auprès de 570 agents.

⁷⁵ Ces pourcentages ne portent que sur les Baj dotés du *Siaj*.

⁷⁶ Accès de l'avocat, gestion du contentieux administratif, rubrique dans Portalis, lien avec le greffe, interfaçage avec la DGFIP, interfaçage avec d'autres services d'aides sociales, système d'alerte.

4.2 Une lacune importante de *Siaj* : l'absence d'automatisation de la production des attestations de fin de mission

L'automatisation de la production des autorisations de fin de mission présente trois difficultés :

- Il en existe neuf modèles (AFM administrative, civile, pénale, aide à l'intervention de l'avocat, audition libre, déferrement, dépôt de nuit, détenus et les modes alternatifs de règlement des différends), ce qui est en soi une source de complexité.
- Ces modèles doivent être mis à jour en fonction des évolutions législatives et réglementaires. Cette mise à jour prend nécessairement du temps : leur mise à disposition est assurée sur l'intranet du ministère et le Sadjav adresse régulièrement des notes d'information en la matière à destination des juridictions.
- Malgré leur nombre (de l'ordre d'un million par an), les AFM ne sont pas dématérialisées, ce qui emporte des conséquences multiples : le temps consacré par les greffes pour les établir, les risques d'erreurs liées aux évolutions fréquentes, la nécessité pour l'avocat disposant d'une AFM non conforme à la mission réalisée de revenir tant devant le greffe que devant la Carpa⁷⁷. Le Conseil national des barreaux est très favorable à la dématérialisation.

Des économies importantes pourraient être réalisées en les dématérialisant, tant en ce qui concerne le temps passé à les établir qu'en moyens matériels à mettre en œuvre (papier, classement ...). De plus la dématérialisation permettrait à l'Unca d'avoir connaissance de la créance existante avant que l'AFM soit déposée auprès de la Carpa par l'avocat.

Le Sadjav explique que l'absence de dématérialisation des AFM est liée à des incompatibilités de logiciels. Cependant, le déploiement du *Siaj* et la prise de conscience des failles du dispositif l'ont conduit à demander en septembre 2022 la réalisation d'une application automatisant la production de ces attestations. Le ministère a indiqué que ce projet est prévu dans la feuille de route 2024 avec pour objectif de proposer la transmission de l'AFM aux avocats de façon dématérialisée par « ebarreau » pour tous les contentieux civils traités dans l'application de suivi des procédures devant les tribunaux judiciaires, Portalis.

4.3 Des coûts non maîtrisés

En 2020, le ministère a réalisé une revue des projets inscrits au plan de transformation numérique 2018-2022. Le budget du projet *Siaj* était alors évalué à 4 M€ TTC, hors dépenses de personnel.

Le projet annuel de performance 2021 du ministère, présente un budget de 6,1 M €, en prenant en compte les dépenses de personnel. Mais il en minore le montant en omettant de mentionner les coûts correspondants aux années 2018 et 2019, au cours desquelles des prestations ont été réalisées pour près de 0,70 M€ et des personnels ont été affectés au projet.

⁷⁷ Cette situation peut se produire lorsque le barème utilisé n'est pas le bon, le barème requis étant celui en vigueur à la date de la décision d'admission.

À fin décembre 2022, le coût de ce projet s'élève à 9,3 M€, soit plus du double du montant estimé en 2018, alors même que le déploiement n'est pas achevé et que toutes les fonctionnalités prévues ne sont pas encore développées.

Tableau n° 22 : Dépenses à fin 2022 des prestations réalisées pour le Siaj (en M€)

type de prestations	titulaire	marché	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
AMOE	Cap Gemini	AMOE-SDIT lot 3			275 542	850 062	1 823 718		2 949 322
	Cap Gemini	DAE lot 7						1 982 510	1 982 510
	ATOS							107 645	107 645
	INETUM				50 180	98 793			148 973
	Talan						128 482		128 482
	Aitar Wcy						5 746		5 746
		UGAP				86 118	16 137		102 255
	Autres		71 933	46 990			80 180	11 206	210 309
sous-total AMOE								5 635 242	
AMOA	Ernst et Young	DITP lot 2			297 360	603 000	2 004 750	275 160	3 180 270
	OnePoint/Cap Gemini	UGAP						479 652	479 652
Sous-total AMOA								3 659 922	
Total			71 933	46 990	572 902	1 589 360	4 157 806	2 856 173	9 295 164

Source : Cour des comptes d'après les données du Sadjav, du Snum et de Chorus

Le PAP 2023 a retiré du périmètre des grands projets informatiques le Siaj, « en raison de l'avancement significatif des travaux avec engagement de phase de déploiement et généralisation des portails agents/usagers en 2022 », ce qui apparaît prématuré.

4.4 Une insuffisante évaluation des impacts de Siaj sur les missions des bureaux d'aide juridictionnelle

L'expérimentation de Siaj à Lorient et à Rennes a montré que l'outil, tel que développé, n'était pas toujours adapté au besoin des Baj et a permis d'identifier les évolutions à réaliser. Néanmoins, sa généralisation pourrait faire apparaître d'autres défauts ou insuffisances. Il est donc nécessaire, à l'issue du déploiement, que ses résultats soient évalués avec soin, pour vérifier qu'il rend bien les services attendus et, si nécessaire, pour identifier les actions à réaliser pour atteindre les objectifs fixés, que ces actions portent sur la conduite du changement, le réglage fin de l'outil ou le développement des fonctionnalités manquantes.

Par ailleurs, l'amélioration des délais de traitement des demandes et la réalisation de gains de productivité constituent deux des objectifs tant de Siaj que de la réforme des conditions d'éligibilité des demandeurs, du fait de la simplification induite par la prise en compte du revenu fiscal de référence. Le ministère ne doit cependant pas se satisfaire de ces seuls progrès.

Certes le ministère indique que le déploiement de Siaj permettra une réduction du nombre d'agents dans les Baj et qu'une réflexion sur leurs missions doit être menée, mais aucune étude approfondie n'a pour l'instant été réalisée sur ces sujets.

Le seul élément disponible est la perspective de l'adoption prochaine du décret visant à expérimenter un regroupement des Baj. Le ministère a confirmé qu'un projet de décret simple a reçu un avis favorable du Conseil national de l'aide juridique (CNAJ) le 24 novembre 2022

et devrait faire l'objet d'une expérimentation pour une durée d'un an dans quelques cours d'appel (Besançon, Dijon, Limoges).

La réflexion sur l'évolution des métiers des personnels des Baj n'a donc pas encore abouti. Pourtant, il est nécessaire que le gain de temps généré par l'informatisation permette de réorienter la mission des bureaux sur deux sujets importants, pour lesquels l'apport du nouveau système d'information est réduit et la valeur ajoutée des bureaux réelle.

Le premier sujet est le contrôle des demandes sur les critères que le *Siaj* n'est pas en mesure de traiter, et qui devraient permettre de mieux maîtriser la dépense (cf. *supra*) : l'existence d'une assurance de protection juridique, le caractère manifestement irrecevable, dénué de fondement ou abusif de l'action du demandeur (mise en œuvre de l'article 7 de la loi de 1991) et la détention d'un patrimoine rendant inéligible le demandeur. Il s'agit aussi d'assurer dans les meilleurs délais la mise en recouvrement des dossiers le nécessitant.

Le second sujet est l'appui au public vulnérable : il est en effet nécessaire que l'aide juridictionnelle conserve sa finalité propre. Le *Siaj* permet aux justiciables de formuler leur demande par internet. Mais il ne faut pas pour autant que cette possibilité éloigne de l'AJ les publics n'ayant pas accès aux outils numériques. Les Baj doivent donc être en mesure d'accompagner ces publics sensibles. Ils doivent aussi veiller à l'application de l'article 6 de la loi de 1991 qui permet d'accorder l'aide dans les situations dignes d'intérêt, même lorsque le demandeur ne satisfait pas les critères formels d'éligibilité.

La localisation des Baj, leurs effectifs, ainsi que le profil et la formation de leurs agents, devraient être déterminés, non seulement en fonction des gains de productivité réalisés grâce au *Siaj*, mais aussi avec l'ambition de mieux traiter ces deux sujets, pour lesquels l'application n'apporte pas de progrès. Sans cette ambition, le *Siaj* permettra certainement de réduire les délais d'instruction et de réaliser des gains de productivité, mais il ne permettra pas de maîtriser les coûts de l'aide juridictionnelle et éloignera du dispositif une partie du public auquel celui-ci s'adresse.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Malgré ses retards, le Siaj devrait parvenir à un déploiement complet à l'échéance fin 2023, sans toutefois inclure les juridictions administratives. Cependant, sa mise en œuvre dans les juridictions judiciaires de taille importante est en cours sans que l'on ne puisse être certain qu'il soit adapté à ces juridictions. En outre, plusieurs points de vigilance incitent à tenir compte des retours des juridictions l'ayant mis en œuvre, mais aussi des réflexions menées par les avocats, notamment sur leur accompagnement des demandeurs. La prise en compte de la vulnérabilité du public de l'aide juridictionnelle est impérative dans ce projet de dématérialisation.

Les fonctionnalités doivent être encore précisées en vue d'une efficacité renforcée au regard des objectifs de l'AJ. Il est également nécessaire d'accompagner de déploiement du Siaj d'une réflexion sur le métier même des agents des Baj, les gains de temps sur la dimension administrative de l'AJ devant conduire à une prise en charge davantage axée sur le contenu des demandes.

Recommandation n° 9 : (DSJ, SG du ministère de la justice) : Informatiser la production des attestations de fin de mission (AFM).

Recommandation n° 10 (DSJ, SG du ministère de la justice) : Faire un bilan de l'utilisation de *Siaj* à la fin de l'année 2023 afin de corriger les défaillances relevées et développer les fonctionnalités identifiées comme manquantes.

GLOSSAIRE

AFM : attestation de fin de mission

AJ : aide juridictionnelle

AMOA : assistance à maîtrise d'ouvrage

AMOE : assistance à maîtrise d'œuvre

Baj : bureau d'aide juridictionnelle

Carpa : caisse des règlements pécuniaires des avocats

CLAJ : convention locale pour l'aide juridictionnelle

CNAJ : conseil national de l'aide juridique

DAE : direction des achats de l'État

DITP : direction interministérielle de la transformation publique

DSJ : direction des services judiciaires

ETPT : équivalent temps plein travaillé

IGF : inspection générale des finances

IGJ : inspection générale de la justice

PAP : projet annuel de performance

RH : ressources humaines

Sadjav : service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes

SG : secrétariat général

Siaj : système d'information de l'aide juridictionnelle

Snum : service du numérique

TJ : tribunal judiciaire

Unca : union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats