

N° 63

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 octobre 2008

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la gestion de l'aide juridictionnelle par les caisses autonomes de règlements pécuniaires des avocats (CARPA),*

Par M. Roland du LUART,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	
<b>I. LES CARPA AU CŒUR DE LA CHAÎNE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE</b> .....	7
A. UN ORGANISME CRÉÉ À L'INITIATIVE DE L'ORDRE DES AVOCATS.....	7
B. LA RELATION AVEC LE SERVICE DE L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE ET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (SADJPV).....	7
C. LE CONTACT AVEC LES JURIDICTIONS, VIA LE BUREAU DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE (BAJ) ET LE GREFFE.....	8
<b>II. LA SATISFACTION D'ENSEMBLE DES ACTEURS DU SYSTÈME</b> .....	8
A. LA MAÎTRISE DES DÉLAIS DE PAIEMENT DES RÉTRIBUTIONS DUES AUX AVOCATS .....	8
B. L'ALLÈGEMENT DE LA CHARGE PESANT SUR LA CHANCELLERIE .....	9
C. L'ABSENCE D'IRRÉGULARITÉ MANIFESTE.....	9
<b>III. LES LACUNES DE L'INFORMATIQUE</b> .....	10
A. UN LOGICIEL QUI NE COUVRE PAS TOUTES LES CARPA .....	10
B. UNE HOMOLOGATION QUI SE FAIT ATTENDRE .....	10
C. UNE LIAISON ÉLECTRONIQUE ENTRE LES CARPA ET LES BAJ QUI DOIT ÊTRE GÉNÉRALISÉE ET MODERNISÉE.....	11
<b>IV. L'AMÉLIORATION NÉCESSAIRE DES CIRCUITS D'INFORMATION</b> .....	12
A. L'ABSENCE DE RELATIONS ORGANISÉES ENTRE LES CARPA ET LE GREFFE .....	12
B. LE LIEN TÊNU ENTRE LE BAJ ET LE GREFFE .....	13
<b>V. L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES CRÉDITS DE L'AIDE     JURIDICTIONNELLE</b> .....	13
A. LE CALIBRAGE DES DOTATIONS AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE .....	14
B. LA STRATÉGIE DE PLACEMENTS FINANCIERS DES CARPA.....	15
<b>VI. LE RENFORCEMENT DES CONTRÔLES</b> .....	16
A. LA CERTIFICATION DES COMPTES DES CARPA .....	16
B. LE CONTRÔLE EXTERNE OPÉRÉ PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE .....	17

<b>VII. LE REGROUPEMENT SOUHAITABLE DES CARPA .....</b>	<b>18</b>
A. UN MOUVEMENT DÉJÀ ENGAGÉ.....	18
B. UN PROCESSUS DEVANT SE POURSUIVRE EN TENANT NOTAMMENT COMPTE DES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE.....	19
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE À DONNER DES REPRÉSENTANTS DE LA PROFESSION D'AVOCAT, DE L'UNION NATIONALE DES CARPA (UNCA) ET DES REPRÉSENTANTS DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE.....</b>	<b>21</b>
<b>ANNEXE 1 - LETTRE DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, DU 11 SEPTEMBRE 2008, ADRESSÉE À M. JEAN ARTHUIS, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>55</b>
<b>ANNEXE 2 - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LA GESTION ET L'EFFICACITÉ DES CARPA.....</b>	<b>61</b>

Mesdames, Messieurs,

**Depuis plusieurs années, l'aide juridictionnelle (AJ) constitue un sujet d'inquiétude partagé** entre la profession d'avocat, la Chancellerie et le Parlement, en particulier au sein de votre commission des finances.

**Les enjeux** de la question apparaissent aisément dès lors qu'est rappelé le nombre total d'admissions prononcé en 2007 (894.409) et la prévision pour 2008 (886.000)<sup>1</sup>. En 2008, le budget consacré à l'AJ représentait 4,9 % des crédits dédiés à la justice pour un montant total de 318,2 millions d'euros. En 2009, le projet annuel de performances de la mission « Justice » prévoit une enveloppe de 300 millions d'euros à laquelle devrait s'ajouter un rétablissement de crédits à hauteur de 13 millions d'euros au titre d'un meilleur recouvrement des dépenses d'AJ<sup>2</sup>.

Dans son rapport d'information « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* »<sup>3</sup>, votre rapporteur spécial rappelait en introduction **la double crise de l'AJ : « une crise financière doublée d'une crise morale »**. Face à un accroissement considérable du nombre des missions d'AJ depuis 1991 (+ 159,5 %) et à l'emballlement des dépenses budgétaires consacrées à cette aide (+ 391,3 % entre 1991 et 2006), votre rapporteur spécial avait, en effet, souhaité poser un diagnostic sur ce dispositif, réformé par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

La réforme suggérée s'articulait, notamment, autour des **principes de transparence et de responsabilité**, s'appliquant à tous les acteurs du système.

A cette occasion, il avait souligné **le rôle pivot des caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA)** dans le processus de rétribution des avocats accomplissant des missions d'AJ.

**Certaines zones d'ombre subsistaient néanmoins** sur l'organisation et le fonctionnement de ces caisses amenées à manier des fonds publics. Des doutes sur l'optimisation de la gestion des crédits d'AJ transitant par les CARPA demeuraient également.

Ces éléments d'incertitude, qui pouvaient laisser planer une certaine ambiguïté dont auraient nuit tant la profession d'avocat que le ministère de la justice, appelaient une réponse de la part de votre commission. C'est dans ces conditions, et avec **l'ambition d'apporter toute la clarté nécessaire** à cette question, que votre commission des finances a demandé, en application des

---

<sup>1</sup> Source : projet annuel de performances de la mission « Justice » pour 2009.

<sup>2</sup> L'article 43 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 prévoit que les frais avancés au titre de l'AJ sont recouvrables contre l'adversaire du bénéficiaire de l'AJ, condamné aux dépens et qui ne bénéficie par lui-même de l'AJ. Ce dernier est tenu, sauf dispense totale ou partielle du juge, de rembourser au Trésor public, dans la proportion des dépens mis à sa charge, les sommes avancées par l'Etat au titre de l'AJ.

<sup>3</sup> Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008).

dispositions de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur la gestion de l'AJ par les CARPA.

Cette enquête a été adressée à votre commission des finances le **11 septembre 2008**.

Le travail de la Cour des comptes permet de dresser un diagnostic d'ensemble et de dégager un certain nombre de **pistes de réforme**, d'importance inégale mais contribuant toutes à une meilleure « fluidité » et à une fiabilité encore plus grande du système aujourd'hui existant.

## **I. LES CARPA AU CŒUR DE LA CHAÎNE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE**

Les CARPA se situent **au cœur même de la chaîne de l'AJ** entretenant des relations non seulement, et naturellement, avec les barreaux (il peut arriver que le bâtonnier de l'ordre soit également le président de la CARPA, comme c'est par exemple le cas à Paris), mais aussi avec l'administration centrale du ministère de la justice ainsi que le bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) et le greffe de chaque juridiction.

### ***A. UN ORGANISME CRÉÉ À L'INITIATIVE DE L'ORDRE DES AVOCATS***

L'existence législative des CARPA s'ancre dans la **loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971** portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, même si leur origine remonte à 1956.

A chaque barreau correspondait ainsi, sous l'empire de la loi précitée, une CARPA. Le **décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991** organisant la profession d'avocat, définit, en outre, les règles applicables notamment aux CARPA.

La création d'une CARPA au sein d'un barreau résulte d'**une délibération du Conseil de l'ordre** ou, lorsque la caisse est commune à plusieurs barreaux, d'une délibération conjointe des conseils de l'ordre des barreaux intéressés.

La CARPA est constituée sous la forme d'une **association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901** et se retrouve placée sous la responsabilité du ou des barreaux qui l'ont instituée.

Au total, la profession compte aujourd'hui **152 CARPA regroupant la totalité des 182 barreaux** (174 barreaux en métropole, 5 barreaux dans les DOM ainsi qu'à Papeete et Nouméa, le barreau de Mayotte n'étant pour sa part associé à aucune CARPA).

### ***B. LA RELATION AVEC LE SERVICE DE L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE ET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (SADJPV)***

Le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville (SADJPV), créé en 2002 et désormais rattaché au Secrétariat général du ministère de la justice, est **l'ordonnateur des dotations d'AJ** destinées à chaque barreau et versées aux CARPA.

Dans le cadre de la négociation budgétaire et de la préparation de la loi de finances initiale, il assure **le calcul de la dotation prévisionnelle** des crédits d'AJ.

Il lui revient, en outre, **un contrôle a posteriori de la liquidation** des rétributions versées aux avocats par les CARPA.

### ***C. LE CONTACT AVEC LES JURIDICTIONS, VIA LE BUREAU DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE (BAJ) ET LE GREFFE***

Les CARPA entretiennent **une double relation** avec les juridictions.

Le **BAJ**, établi au siège de chaque tribunal de grande instance (TGI) ou institué auprès de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat ou des Commissions des recours des réfugiés, prononce l'admission (ou la non-admission) à l'AJ, qu'elle soit totale ou partielle.

Les décisions rendues par le BAJ **conditionnent** donc le volume d'affaires traitées à l'AJ par les avocats réunis au sein du barreau concerné et déterminent, en conséquence, le montant des rétributions qui seront versées aux avocats par les CARPA.

Le **greffe** de la juridiction assure, pour sa part, le contrôle de l'exécution du service fait pour tout ce qui concerne l'AJ en délivrant les attestations de fin de mission (AFM).

## **II. LA SATISFACTION D'ENSEMBLE DES ACTEURS DU SYSTÈME**

Le jugement pouvant être porté sur le système de gestion de l'AJ par les CARPA doit, notamment, être **étayé sur la perception de ce système par les principaux intéressés**. De ce point de vue, force est de constater que le sentiment dominant renvoie à une satisfaction globale des acteurs partie prenante à ce dispositif.

### ***A. LA MAÎTRISE DES DÉLAIS DE PAIEMENT DES RÉTRIBUTIONS DUES AUX AVOCATS***

Ainsi que votre rapporteur spécial le soulignait dans son rapport d'information précité sur l'AJ, **le délai de paiement à l'avocat d'une mission d'AJ doit être raisonnable**, au risque, dans le cas contraire, d'entraîner *« de graves répercussions sur la trésorerie et la santé financière des cabinets (d'avocats), notamment dans le cas des petites structures effectuant un nombre important d'AJ »*.

A cet égard, **la Cour des comptes ne relève aucun délai excessif concernant le paiement des rétributions effectué par les CARPA aux avocats**. S'agissant de la procédure de paiement proprement dite, la Cour des comptes précise que *« le paiement des rétributions doit être effectué par la CARPA au moins une fois par mois, et dans un délai maximum de cinq semaines à compter de la remise de l'AFM à la CARPA, par virement bancaire ou par lettre chèque au compte professionnel de l'avocat bénéficiaire »*.

Le règlement de la rétribution par les CARPA est, toutefois, conditionné par **la délivrance de l'AFM** par le greffe de la juridiction.

Ici encore, la Cour des comptes constate des « *délais globalement satisfaisants* ».

Au total, **le système des CARPA, très autorégulé par la profession, semble donner satisfaction aux avocats, s'agissant des délais de paiement.** Il s'agit là d'une avancée notable au regard des récriminations qu'ont pu formulées, par le passé, les avocats ayant mené des missions à l'AJ et devant patienter plusieurs mois, si ce n'est plusieurs années, avant d'en obtenir le règlement.

Afin de continuer d'apprécier ce niveau de satisfaction dans le temps, **votre rapporteur spécial propose d'enrichir l'évaluation de la performance du programme « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice » par la création d'un indicateur mesurant le délai de délivrance de l'AFM à l'avocat<sup>1</sup>.**

### ***B. L'ALLÈGEMENT DE LA CHARGE PESANT SUR LA CHANCELLERIE***

**La Chancellerie tire également avantage de l'intervention des CARPA dans le dispositif de l'AJ.**

**Le rôle tenu par les CARPA permet à la Chancellerie de « déléguer » une part de sa responsabilité à la profession d'avocat sur un sujet sensible : le paiement des missions d'AJ aux avocats.**

Le ministère de la justice contribue, cependant, au bon fonctionnement du système en **apportant un soutien**, y compris financier (*cf. infra*, partie III-B), à l'Union nationale des CARPA (UNCA). En contrepartie de ce soutien, il s'appuie sur cet organisme pour contrôler la liquidation des dépenses d'AJ. En effet, compte tenu du nombre important d'organismes payeurs, le dispositif fonctionne, notamment, grâce à l'implication et aux prestations techniques de l'UNCA.

### ***C. L'ABSENCE D'IRRÉGULARITÉ MANIFESTE***

Ainsi que le souligne le Premier président de la Cour des comptes, Philippe Séguin, dans sa lettre de transmission du rapport d'enquête de la Cour à votre commission des finances, en date du 11 septembre 2008, « ***dans le cadre et les limites des contrôles réalisés par la Cour, le dispositif ainsi mis en oeuvre (...) semble assurer une gestion sans gaspillage ni détournement perceptibles des crédits publics par les CARPA*** ».

**Votre rapporteur spécial se félicite que les travaux de la Cour des comptes aient ainsi dissipé les doutes** qui auraient pu entacher le jugement de chacun sur le fonctionnement des CARPA.

---

<sup>1</sup> *Votre rapporteur spécial avait déjà fait cette proposition, non encore suivie d'effet, dans son rapport précité « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle ».*

### III. LES LACUNES DE L'INFORMATIQUE

Force est de constater que le bon fonctionnement de notre justice est fréquemment **entravé par les lacunes des systèmes informatiques**, qui devraient pourtant contribuer à dégager des gains de temps et de productivité au sein de l'institution. Votre commission des finances l'avait d'ailleurs relevé lors, notamment, de son séminaire dans la Sarthe et de sa visite du TGI du Mans en 2007.

La gestion de l'AJ ne fait malheureusement pas exception à cette triste règle.

#### *A. UN LOGICIEL QUI NE COUVRE PAS TOUTES LES CARPA*

Afin d'aider les CARPA à gérer les dotations qu'elles reçoivent au titre de l'AJ, **l'UNCA a développé un logiciel**, en bénéficiant à plusieurs reprises d'ailleurs de subventions du ministère de la justice.

Ce logiciel est aujourd'hui utilisé par **la grande majorité des CARPA**.

Toutefois, parallèlement à cet effort de l'UNCA, trois CARPA ont développé chacune leur propre logiciel : **Paris, Papeete et Nouméa**.

Même si, dans sa pluralité, le système existant donne finalement satisfaction et peut se justifier par les spécificités des barreaux ayant retenu une solution informatique différente de celle proposée par l'UNCA, **votre rapporteur spécial ne peut que regretter qu'une unité dans le logiciel utilisé n'ait pas pu s'imposer**.

En effet, en matière informatique, la diversité des logiciels peut toujours déboucher sur des **incompatibilités entre les systèmes d'information** à l'occasion de développements futurs, comme l'a déjà démontré le processus mal maîtrisé de l'informatisation des juridictions dans les années 1990.

En outre, le développement d'une solution unique pour toutes les CARPA aurait assurément contribué à **limiter le coût de la dépense**. Ainsi, ce coût de développement s'est élevé, pour la CARPA de Paris, à environ 250.000 euros sur la période 2003-2006.

#### *B. UNE HOMOLOGATION QUI SE FAIT ATTENDRE*

Le logiciel utilisé par chaque CARPA pour assurer la gestion financière et comptable des fonds qui lui sont versés par l'Etat **doit être homologué par le garde des Sceaux, ministre de la justice**<sup>1</sup>.

Or, depuis 1996, aucune homologation n'est intervenue, ni concernant le logiciel de l'UNCA ni concernant le logiciel de la CARPA de Paris.

---

<sup>1</sup> Au terme de l'article 5 du règlement-type annexé au décret n° 96-887 du 10 octobre 1996.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport, **la responsabilité de cette absence d'homologation pèse essentiellement sur la Chancellerie.** En effet, ses services n'ont pas élaboré de cahier des charges pour ce logiciel. Au contraire, le ministère de la justice a laissé à l'UNCA, ainsi d'ailleurs qu'au barreau de Paris, le soin de développer le leur et n'a envisagé qu'un contrôle *a posteriori* de cette application.

En outre, la Chancellerie a fixé, pour cette homologation, des conditions et un calendrier d'homologation très précis qu'elle ne s'est pas donné les moyens de respecter ou de faire respecter. D'après la Cour des comptes, **« l'homologation semble avoir achoppé sur un problème financier compris entre 45.700 euros et 76.200 euros ; alors même qu'elle a accordé il y a deux ans une subvention de 150.000 euros pour l'adaptation de ce logiciel non homologué ».**

Au final, le ministère de la justice a accepté l'implantation dans les CARPA d'un logiciel non homologué et a pris ainsi **le risque d'avoir laissé les CARPA utiliser un outil informatique non fiable.**

Même si l'enquête réalisée par la Cour des comptes tend à prouver que les logiciels de l'UNCA et de la CARPA de Paris sont apparemment fiables, **votre rapporteur spécial estime désormais impératif de procéder à des homologations.**

### ***C. UNE LIAISON ÉLECTRONIQUE ENTRE LES CARPA ET LES BAJ QUI DOIT ÊTRE GÉNÉRALISÉE ET MODERNISÉE***

**La majorité des BAJ ont établi une liaison électronique avec les CARPA correspondantes, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.** En effet, une telle liaison représente un gain de temps, contribue à la sécurisation des données en provenance des BAJ et permet d'améliorer les procédures de contrôle des pièces justificatives au moment du paiement de la rétribution de l'avocat.

Pour autant, **votre rapporteur spécial déplore qu'il reste encore une soixantaine de juridictions dans lesquelles cette liaison n'existe pas.** Dans ces juridictions, la notification des décisions d'AJ aux CARPA s'effectue encore sous **format papier.**

En outre, même dans les juridictions où existe cette liaison électronique, elle prend la forme, à la demande de la Chancellerie et pour des raisons de sécurité, d'un **échange de cd-rom.**

Avec la Cour des comptes, **votre rapporteur spécial juge ce moyen aujourd'hui plutôt archaïque et il considère nécessaire de mettre en place une liaison internet** entre le BAJ et la CARPA, dans un cadre qui assurerait à la fois une plus grande facilité d'exploitation et la sécurité des données.

Il relève d'ailleurs, qu'en raison des distances, **une telle liaison internet existe déjà de facto** aux TGI d'Angoulême, de Bergerac et de Libourne<sup>1</sup>.

Au total, **votre rapporteur spécial estime urgent que les bâtonniers et les présidents de CARPA, d'une part, et les chefs de juridiction, d'autre part, signent des conventions de transmission électronique modernisées entre tous les BAJ et toutes les CARPA.**

#### **IV. L'AMÉLIORATION NÉCESSAIRE DES CIRCUITS D'INFORMATION**

Comme toute chaîne, celle de l'AJ ne peut bien fonctionner qu'à la condition que chacune des parties prenantes soit, de manière satisfaisante, en contact avec les autres acteurs du système. Comme souvent, **la qualité du circuit de l'information détermine ici le degré d'efficacité et de fiabilité du système.**

Sous cet angle, le dispositif de l'AJ présente encore **de réelles marges de progression.**

##### ***A. L'ABSENCE DE RELATIONS ORGANISÉES ENTRE LES CARPA ET LE GREFFE***

Le rapport de la Cour des comptes met en lumière, dans l'ensemble des CARPA contrôlées, **l'absence systématique de relations organisées entre le greffe et la CARPA.**

Ainsi, *« une fois l'AFM remise à l'avocat, le greffe n'est pas informé de la suite de la procédure sauf si la CARPA demande une modification de l'AFM en cas d'erreur ou d'oubli ».*

Dans le cas où une modification de l'AFM est demandée, ce n'est d'ailleurs généralement pas la CARPA qui prend l'attache du greffe. Elle invite, en effet, fréquemment l'avocat bénéficiaire de l'AFM à le faire lui-même. Elle lui retourne alors l'AFM et la décision d'admission litigieuses, accompagnées d'une fiche standard décrivant les raisons pour lesquelles il ne peut être rétribué en l'état.

**Votre rapporteur spécial estime nécessaire la mise en place d'un lien plus étroit entre le greffe et la CARPA.** Un tel lien devrait, en effet, permettre à la fois un gain de temps dans les cas litigieux mais aussi un accroissement des contrôles et, donc, de la sécurité du dispositif de l'AJ.

---

<sup>1</sup> *Les décisions des BAJ de ces juridictions sont adressées par internet à la CARPA du Sud-Ouest, dont le siège est à Bordeaux. Cette transmission, en dehors de tout cadre formalisé avec la Chancellerie et sans garantie quant à la confidentialité des informations, est doublée d'un envoi « papier ».*

En outre, ces contacts répétés pourraient déboucher sur **une sensibilisation accrue et nécessaire des greffiers** à la problématique et aux enjeux de l'AJ.

Votre rapporteur spécial relève, en effet, un réel besoin en la matière. La Cour des comptes met ainsi en lumière dans son rapport le cas d'**un avocat ayant perçu, à Paris et en 2007, 427.000 euros au titre de l'AJ, car il avait été choisi par un grand nombre de parties civiles dans le cadre d'un procès pour attentat**. Or, l'article 109 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 dispose que « *la part contributive versée par l'Etat à l'avocat choisi ou désigné pour assister plusieurs personnes dans un litige reposant sur les mêmes faits et comportant des prétentions ayant un objet similaire est, sur décision du juge, réduite dans une proportion minimum de 30 % pour la deuxième affaire, de 40 % pour la troisième, de 50 % pour la quatrième et de 60 % pour la cinquième et s'il y a lieu pour les affaires supplémentaires* ». Cette disposition, non appliquée en l'espèce par le greffe du TGI de Paris, vise précisément à prévenir qu'un même avocat touche l'AJ à taux plein pour plusieurs procédures identiques introduites dans une même instance.

A cet égard, le SADJPV a d'ailleurs indiqué qu'il anime actuellement des journées sur la gestion de l'AJ sur l'ensemble du territoire national, afin de permettre aux différents intervenants judiciaires de se mettre à niveau.

#### **B. LE LIEN TĒNU ENTRE LE BAJ ET LE GREFFE**

**Aucune liaison électronique** n'existe entre les BAJ et les greffes des juridictions.

Les interfaces entre le logiciel utilisé par les BAJ (AJWIN) et ceux de la chaîne civile et de la chaîne pénale (utilisés par les greffes des juridictions) semblent impossibles, ou en tout cas difficiles, à mettre en place du fait de **l'incompatibilité des logiciels**.

On retrouve ici le problème récurrent d'incompatibilité entre systèmes informatiques, déjà évoqué par votre rapporteur spécial (*cf. supra*, partie III). Pour autant, comme l'indique la Cour des comptes, « **une transmission électronique aux greffes des décisions d'admission des BAJ contribuerait grandement à la sécurisation de la procédure de rétribution des avocats** ».

**Votre rapporteur spécial souhaite donc vivement inciter la Chancellerie à généraliser la création d'une liaison électronique entre le BAJ et le greffe.**

#### **V. L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES CRÉDITS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE**

Dans un contexte budgétaire tendu et face à l'accroissement considérable des dépenses au titre de l'AJ au cours des dernières années (une enveloppe budgétaire de 300 millions d'euros est prévue par la loi

n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 au titre de l'action n° 1 « *Aide juridictionnelle* » du programme « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice », l'optimisation de la gestion des crédits de l'AJ constitue **une priorité**.

#### ***A. LE CALIBRAGE DES DOTATIONS AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE***

Depuis 2004, le versement par la Chancellerie de **la dotation initiale** au titre de l'AJ aux CARPA s'effectue plus tôt dans l'année, courant février (soit au moins un mois plus tôt que l'usage qui prévalait jusque là).

Etant donné ce calendrier, le ministère de la justice estime que le montant des reports en fin d'année de la CARPA doit correspondre à **un volant de trésorerie de deux mois**. Ce fonds de roulement a vocation à couvrir le décalage du versement de la dotation initiale, qui n'intervient pas au 1<sup>er</sup> janvier.

Ce fonds de roulement nécessaire en fin d'année est ainsi estimé à **16 % des rétributions payées au cours de l'année n-1**, soit deux douzièmes.

Or, **le taux de report** en fin d'année, pour l'ensemble des CARPA, se situe, sur la période 2003-2007, **entre 18,7 % et 29,5 %**.

#### **Evolution des dotations versées aux CARPA et des reports de 2003 à 2007**

*(en millions d'euros)*

	2003	2004	2005	2006	2007
Dotation totale versée aux CARPA en année n	227,7	225,8	252,1	256,6	277,5
<i>Dont pourcentage de la provision initiale versée en début d'année n</i>	65 %	72 %	77 %	74 %	75 %
Dotation totale pour l'année n-1 non consommée et reportée en année n	45,2	67,2	53,8	47,1	48,4
Taux de report sur dotation de l'année n-1	nd	29,5 %	24 %	18,7 %	19 %

*Source : ministère de la justice*

Le taux de report particulièrement fort (29,5 %) entre 2003 et 2004 s'explique par l'incidence du décret n° 2003-853 du 5 septembre 2003 (modifiant les barèmes d'unités de valeur pour le calcul de la rétribution des missions d'AJ et excluant de l'appréciation des ressources pour l'octroi de l'AJ l'aide personnalisée au logement et l'allocation logement) qui avait été anticipée en 2003 alors qu'elle est intervenue en 2004.

Pour autant, la tendance sur la période 2003-2007 témoigne d'**un calibrage supérieur à la norme fixée comme objectif, soit 16 %**.

Les chiffres de règlements définitifs effectués par les CARPA en 2007 confirment, d'ailleurs, ce constat : les reports de 2007 sur 2008

représentent en effet 54 millions d'euros soit **21,5 %** de la dotation globale pour 2007<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur spécial considère que des progrès restent donc à accomplir en matière de calibrage des dotations.**

Ces progrès pourront, notamment, être obtenus grâce à **l'amélioration du suivi réalisé par le SADJPV des paiements effectués par les CARPA.**

### ***B. LA STRATÉGIE DE PLACEMENTS FINANCIERS DES CARPA***

L'optimisation de la gestion des crédits d'AJ représente également **un enjeu fort pour les CARPA**, dans la mesure où les produits financiers dégagés par le placement de ces fonds ont vocation à venir couvrir les charges des CARPA induites par l'AJ.

Or, à cet égard, le rapport de la Cour des comptes met en évidence un **taux de couverture** des charges liées à l'AJ par les produits financiers réalisés relativement faible.

#### **Evolution du taux moyen de couverture des charges par les produits des CARPA**

2003	2004	2005
23,87 %	24,64 %	26,56 %

*Source : ministère de la justice*

Ce taux de couverture s'explique, notamment, par l'impact sur les produits financiers du **faible niveau des taux d'intérêt** servis au cours de la période, un meilleur calibrage du montant des dotations versées en début d'exercice et la meilleure prise en compte dans la comptabilité des CARPA des charges indirectes<sup>2</sup>.

Pour autant, la faiblesse des produits financiers dégagés par les CARPA trouve également une part de son origine dans **le manque de surface financière** empêchant les « petites » CARPA de mettre en œuvre des stratégies de placement à

---

<sup>1</sup> Le SADJPV a indiqué ne pas être en mesure d'expliquer la raison de cette baisse des règlements. Certains facteurs conjoncturels peuvent en être l'origine comme les mouvements de grève des avocats à l'automne 2007 qui se sont inévitablement traduits par un recul de leur activité.

<sup>2</sup> Dans le cas de Paris, la Cour des comptes indique, en outre, « le fait que les charges de gestion, sans être elles-mêmes exhaustives, se sont accrues du fait du développement d'un système informatique propre (perte du bénéfice de la mutualisation par l'UNCA), de l'augmentation des salaires servis aux personnels (salaire moyen supérieur à 50.000 euros, versement d'un intéressement annuel de plus de 40.000 euros pour l'ensemble de l'équipe) et le recours à un avocat pour superviser la gestion de l'AJ (pour une rétribution annuelle de 42.000 euros en 2006 contre moins de 18.000 euros en 2003). ».

court et moyen terme : plus d'un tiers des barreaux touche moins de 750.000 euros de dotation par an.

En outre, lorsque la CARPA dispose d'une surface financière conséquente, encore faut-il qu'elle bénéficie d'**une expertise suffisante** pour déterminer ses choix entre différents outils financiers, dont certains peuvent présenter une certaine complexité.

Ainsi, la Cour des comptes relève-t-elle, parmi les éléments explicatifs de la faiblesse du taux de couverture, « *des gestions directes des ordres de placements qui peuvent aboutir à des opérations d'investissement et de désinvestissement erratiques* ».

A partir de ce diagnostic, **votre rapporteur spécial juge indispensable d'accélérer le mouvement de regroupement des CARPA (cf. infra, Partie VII), d'encourager ces caisses à dialoguer entre elles afin de mettre en place un système d'échange de bonnes pratiques financières, et, enfin, d'assurer un suivi précis et rigoureux des produits et des charges de gestion de l'AJ par les CARPA.**

Sur ce dernier point, il se félicite de **l'initiative de la Chancellerie**, rapportée par la Cour des comptes, de proposer prochainement « *une modification de l'état récapitulatif des produits et des charges de gestion de l'aide juridictionnelle afin qu'il puisse retracer exhaustivement les postes de dépenses générées par ce service* »<sup>1</sup>.

## **VI. LE RENFORCEMENT DES CONTRÔLES**

Même si aucun « *détournement perceptibles* » ne vient entacher la gestion des crédits de l'AJ par les CARPA (cf. supra, Partie II-C), votre rapporteur spécial juge, toutefois, utile d'appeler à un renforcement des contrôles au sein de la chaîne de l'AJ.

### **A. LA CERTIFICATION DES COMPTES DES CARPA**

La CARPA a obligation de désigner **un commissaire aux comptes** pour une période de 6 ans, cette désignation devant respecter les règles d'indépendance établies à l'article 30 de la loi précitée du 10 juillet 1991.

En plus d'émettre un rapport sur le maniement des fonds privés, le commissaire aux comptes doit déposer annuellement **deux rapports concernant l'AJ**. Le premier rapport certifie la régularité et la sincérité des états récapitulatifs qui sont soumis à la Chancellerie. Le second porte à la connaissance du président de la CARPA les contrôles et les vérifications auxquels il a procédé sur les enregistrements des opérations effectuées sur le

---

<sup>1</sup> Dans ce cadre, la Chancellerie s'est engagée à préciser les charges à retenir et leurs modalités de calcul (selon le cas, une clé de répartition, l'établissement d'une facture distincte...).

compte spécial de la CARPA dédié à l'AJ et formule, le cas échéant, ses observations.

Or, la Cour des comptes observe le caractère souvent **très formel et peu opératoire** du contrôle exercé sur les CARPA par nombre de commissaires aux comptes :

*« Ces rapports sont **succincts** et ne contiennent, le plus souvent, **aucune observation**, comme cela a été notamment observé pour la CARPA de Paris, en dépit de l'importance du nombre de missions rétribuées (plus de 35.000 en 2007 au seul titre de l'AJ). En la forme, il s'agit fréquemment de « copier / coller » des précédents rapports. En effet, la durée de l'audit apparaît assez brève et certains des présidents de CARPA rencontrés ont fait état d'un certain scepticisme quant à la plus-value apportée par ce travail de certification, parfois très coûteux pour les CARPA. ».*

La Cour des comptes souligne, en outre, que les certifications avec réserves sont, selon le bureau de l'AJ du SADJPV, très rares et que, lorsque des **observations judiciaires** sont faites par le commissaire aux comptes, elles *« ne sont manifestement pas toujours prises en considération par les CARPA concernées »*.

Aussi, votre rapporteur spécial insiste sur la responsabilité incombant aux CARPA, d'une part, de mettre en œuvre un contrôle rigoureux de leurs comptes et, d'autre part, de prendre en compte les considérations éventuellement formulées par leurs commissaires aux comptes.

Il rappelle, en outre, que lorsque des observations sont ainsi formulées par le commissaire aux comptes, la Chancellerie doit demander à la CARPA de régulariser la situation.

## ***B. LE CONTRÔLE EXTERNE OPÉRÉ PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE***

A la fin de chaque année, la CARPA doit soumettre des états liquidatifs à la Chancellerie, après signature du commissaire aux comptes.

Toutefois, ce mode de contrôle présente **une relative déficience**. En effet, il ne peut avoir d'effet immédiat puisque le versement des dotations initiales par le SADJPV pour l'année n s'effectue avant la réception des états liquidatifs certifiés de l'exercice n-1. Dans ces conditions, si des observations, des réserves ou un refus de certification justifiés par des paiements supérieurs aux sommes véritablement dues sont communiqués à la Chancellerie, l'ajustement sur les montants versés ne peut avoir lieu, en fonction de la consommation des crédits, qu'au second semestre de l'exercice n (lors du versement de la dotation d'ajustement) ou au moment du calcul de la dotation initiale pour l'exercice n+1.

En outre, le SADJPV souffre d'un déficit de personnel pour mettre efficacement en œuvre le contrôle qui lui incombe : les effectifs de son bureau de l'AJ sont majoritairement consacrés aux questions juridiques et les opérations de contrôle sont manifestement considérées comme subsidiaires.

Au total, le SADJPV ne paraît pas en mesure d'opérer un contrôle absolument efficace **ni sur les rétributions versées aux avocats, ni sur les frais de gestion et leur couverture par les produits financiers des CARPA.**

En 2008, l'effectif du SADJPV s'élève à 41 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), dont **10 ETPT** affectés au bureau de l'AJ. Au sein de ce bureau, le pôle financier comprend un chef de bureau, un adjoint, deux agents de catégorie A, un agent de catégorie B et deux agents de catégorie C. Selon la Cour des comptes, la mission de contrôle occupe 1,3 ETPT et la mission de versement des dotations 0,7 ETPT.

Afin de rendre plus opérant le contrôle externe opéré par la Chancellerie, **votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité d'un renforcement des effectifs du SADJPV.**

## VII. LE REGROUPEMENT SOUHAITABLE DES CARPA

Dans **un univers judiciaire qui évolue aujourd'hui rapidement**, il serait plus que surprenant que les CARPA fassent le choix du *statu quo*. Tel n'est d'ailleurs pas le cas, puisque certains regroupements entre CARPA ont déjà eu lieu.

Dans son rapport précité « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle », votre rapporteur spécial préconisait **l'amplification de ce mouvement de concentration**. A la lumière du rapport de la Cour des comptes, cette conclusion prend encore plus de sens.

### A. UN MOUVEMENT DÉJÀ ENGAGÉ

Pour 182 barreaux, la profession d'avocat compte 150 CARPA. Parmi ces CARPA, on dénombre **12 CARPA issues de regroupements, concernant 43 barreaux**. Ces regroupements concernent au total 8.259 avocats aujourd'hui.

**Deux schémas** ont présidé à ces regroupements. Soit la CARPA résulte d'une absorption (7 CARPA sur 12), soit elle trouve son origine dans un processus de « création-fusion » (5 CARPA sur 12).

Un tel regroupement se traduit par la constitution ou le maintien d'une CARPA, entité juridique unique, et par la dissolution des CARPA regroupées.

### Les regroupements de CARPA

Le rapport de la Cour des comptes rappelle la liste des CARPA ayant fait l'objet d'un regroupement :

- Cour d'appel d'Agen (Agen, Auch, Cahors et Marmande) ;
- CARPA des Alpes (Grenoble, Gap, Montbrison et Vienne) ;
- CARPA Anjou-Maine (Angers, Le Mans, Laval et Saumur) ;
- CARPA du Sud-Ouest (Bordeaux, Bergerac, Libourne et Angoulême) ;
- CARPA Normandie (Caen, Alençon, Argentan, Avranches, Cherbourg et Coutances) ;
- CARPA de Chambéry (Chambéry et Belley) ;
- CARPA de Lyon (Lyon et Privas) ;
- CARPA de Montpellier (Montpellier, Mende, Millau et Alès) ;
- CARPA de Rennes (Brest, Rennes, Dinan, Guingamp, Morlaix, Quimper) ;
- CARPA de Seine-Normandie (Rouen et Bernay) ;
- CARPA de Saint-Quentin (Saint-Quentin et Péronne) ;
- CARPA Toulouse Midi-Pyrénées (Toulouse, Rodez, Saint-Gaudens).

Le dernier regroupement date de 2007 et concerne la CARPA Anjou-Maine.

Outre une logique géographique évidente, on constate **une tendance au regroupement autour de certains « pôles » attractifs**, comme par exemple la CARPA des Alpes (autour de la CARPA de Grenoble), la CARPA de Rennes, de Toulouse ou de Montpellier.

#### ***B. UN PROCESSUS DEVANT SE POURSUIVRE EN TENANT NOTAMMENT COMPTE DES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE***

Les regroupements de CARPA présentent **plusieurs avantages** qu'il convient d'exploiter.

Tout d'abord, ces regroupements permettent de **jouer sur des effets d'échelle pour mieux amortir les coûts fixes et les frais de fonctionnement**. Ils offrent donc une réponse crédible au souci de certaines CARPA de voir leurs produits financiers décliner et à leur crainte de ne plus pouvoir couvrir leurs frais de fonctionnement (*cf. supra*, partie V-B).

Dans cette perspective, le rapport de **la Cour des comptes teste l'hypothèse** selon laquelle des économies d'échelle peuvent être réalisées à partir d'une taille critique, permettant ainsi de réduire le coût moyen de gestion par dossier. Le résultat de ce test ne parvient pas à établir statistiquement un lien entre le nombre de missions rétribuées et le coût de gestion unitaire. Toutefois, la Cour des comptes conclut à « *une relation plus*

*évidente entre le coût de gestion par dossier et le nombre de missions rétribuées pour les CARPA gérant plus de 15.000 rétributions par an, à la seule exception de la CARPA de Paris ».*

Par ailleurs, le regroupement des CARPA permet tout à la fois de préserver **l'expertise en matière de gestion de fonds**, acquise au fil du temps par certaines CARPA, et de la valoriser plus largement.

Si ce mouvement de concentration paraît donc souhaitable, la réflexion à son sujet ne peut toutefois faire l'économie des conséquences de **la réforme de la carte judiciaire** engagée en 2007.

**Votre rapporteur spécial estime que la « carte » des CARPA devra, en effet, s'adapter à l'évolution du maillage du territoire par les juridictions.**

Par ailleurs, **l'audition pour suite à donner**, conduite par votre commission des finances, le 29 octobre 2008, a permis de dégager une ligne d'horizon claire dans la perspective de ces regroupements de CARPA.

Dans la lettre de transmission du rapport de la Cour des comptes, le Premier Président, M. Philippe Séguin, suggère que *« la création, sous la houlette de la profession, d'un organisme unique de paiement des rétributions des avocats au niveau national pourrait être envisagée »* (cf. *infra*, Annexe 1). Suite à l'audition menée le 29 octobre 2008, cette perspective ne paraît pas en mesure de rencontrer l'assentiment de la profession d'avocat. En la matière, **la crainte d'un éloignement excessif des acteurs de terrain semble, à votre rapporteur spécial, devoir être entendue avec beaucoup d'attention.**

En revanche, **le niveau de la Cour d'appel tend à s'imposer comme l'échelon pertinent de regroupement.** Votre rapporteur spécial juge souhaitable de travailler, dans chacun des ressorts d'appel, à l'émergence d'une CARPA réunissant les CARPA existantes aujourd'hui, sur la base du volontariat. Cette solution paraît, en effet, en mesure de concilier à la fois les avantages attendus du mouvement de concentration des caisses et les légitimes préoccupations de proximité exprimées par la profession d'avocat au regard de l'organisation des caisses.

**TRAVAUX DE LA COMMISSION -  
AUDITION POUR SUITE À DONNER DES REPRÉSENTANTS  
DE LA PROFESSION D'AVOCAT, DE L'UNION NATIONALE  
DES CARPA (UNCA) ET DES REPRÉSENTANTS DU  
MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

Présidence de Monsieur Jean Arthuis, président

Séance du 29 octobre 2008

## **Ordre du jour**

Audition des représentants de la profession d'avocat, de l'union nationale des CARPA (UNCA) et des représentants du ministère de la justice pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur la gestion de l'aide juridictionnelle par les caisses autonomes de règlements pécuniaires des avocats (CARPA)

---

**La séance est ouverte à 9 h 30**

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Mesdames et messieurs, nous allons ouvrir cette séance pour suite à donner. Il s'agit d'une enquête réalisée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2 de la loi organique sur les lois des finances. L'enquête qui nous occupe ce matin concerne la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle par les Caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA). Nous devons cette enquête à la demande de notre collègue rapporteur spécial de la mission « Justice », Roland du Luart. Ces travaux s'inscrivent dans le prolongement de son rapport d'information, publié le 9 octobre 2007 avec un titre évocateur : « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle ».

Nous recevons pour la Cour des comptes, Monsieur le président Alain Pichon, président de la 4<sup>ème</sup> chambre. La profession d'avocat est représentée par Maître Paul-Albert Iweins, président du Conseil national des barreaux (CNB), Maître Christian Charrière-Bournazel, bâtonnier de Paris et président de la CARPA de Paris, Maître Pascal Eydoux, président de la Conférence des bâtonniers et Maître Alain Marter, président de l'Union nationale de contrôle des CARPA (UNCA). Pour la Chancellerie, nous entendrons Monsieur Jérôme Poirot, conseiller du garde des sceaux, ministre de la justice, et Monsieur Mathieu Héronard, secrétaire général adjoint du ministère de la justice.

Afin de préserver une possibilité effective de dialogue et de débat, je demande que les interventions liminaires se limitent aux observations principales. Ensuite, chaque commissaire qui le souhaitera pourra, naturellement, poser librement ses questions. Pour commencer, je donne la parole à Monsieur Roland du Luart, rapporteur spécial de la mission « Justice ».

## **Monsieur Roland du LUART, rapporteur spécial de la mission justice**

Mes chers collègues, messieurs les présidents, depuis plusieurs années, l'aide juridictionnelle constitue un sujet de réflexion et d'action majeure dans le cadre des travaux de notre commission des finances au Sénat. Face aux inquiétudes manifestées par la profession d'avocat et devant l'accroissement considérable du nombre des missions d'aide juridictionnelle depuis 1991 (+ 160 %), j'ai décidé en 2007 de conduire une mission de contrôle sur le dispositif et les crédits de l'aide juridictionnelle.

Ce contrôle m'a permis de mieux cerner le rôle des CARPA dans la gestion des crédits de l'aide. Pourtant, certaines zones d'ombres pouvaient subsister. Il fallait les dissiper. De même, certains doutes pouvaient planer quant à l'optimisation de la gestion de ces crédits. Il fallait les lever.

Pour toutes ces raisons, j'ai proposé au président Arthuis de solliciter la Cour des comptes sur ce thème, au titre de l'article 58-2 de la LOLF. Les conclusions de l'enquête de la Cour étaient attendues. Ces conclusions sont à mon sens particulièrement solides, et c'est là un premier motif de satisfaction. La Cour a sélectionné un échantillon de treize CARPA, sur un total de 152. Cet échantillon couvre 23 % de la dotation annuelle de l'aide juridictionnelle, il représente 20 % des missions effectuées et concerne plus de la moitié des avocats français. Il s'agit donc d'un échantillon judicieux et significatif.

Un choix a été opéré entre les différentes grandes catégories de caisses. Quatre CARPA sont constituées d'un regroupement de caisses (comme par exemple la CARPA Anjou-Maine regroupant Angers, Le Mans et Saumur) cinq autres gèrent un protocole d'organisation de la défense, comme par exemple Paris. Enfin, les quatre CARPA restantes sont de taille moyenne et choisies dans des régions très différentes. Les principales conclusions de l'enquête vous seront données par le président Pichon.

D'une manière générale, l'enquête de la Cour des comptes ne met en lumière aucune irrégularité grave et manifeste, ni aucune dérive inquiétante dans la gestion des CARPA. Cela constitue un élément de satisfaction. Du point de vue du justiciable, le service public de l'aide juridictionnelle n'est nullement entravé par le fonctionnement des CARPA, qui jouent au contraire dans le système de l'aide un rôle moteur. Il faut le souligner : aucun justiciable n'est privé de l'aide juridictionnelle du fait d'un éventuel dysfonctionnement dans l'organisation des CARPA. Du point de vue de l'avocat, le système des CARPA, très autorégulé par la profession, semble également donner satisfaction, notamment s'agissant des délais de paiement (moins de cinq semaines en règle générale à compter de la délivrance de l'autorisation de fin de mission par le greffe).

Néanmoins, le tableau d'ensemble mérite d'être nuancé. La gestion de l'aide juridictionnelle par les CARPA peut être encore largement améliorée. Il s'agit là d'une responsabilité collective. La profession d'avocats se retrouve bien évidemment en première ligne sur ce terrain, mais elle n'est pas la seule. La Chancellerie représente un acteur à part entière du système de l'aide juridictionnelle et un interlocuteur privilégié. A ce titre, elle doit, elle aussi, assumer ses responsabilités.

Un premier élément d'amélioration du dispositif réside, malheureusement une fois encore, dans l'architecture informatique du système. Ainsi que le relève la Cour dans son rapport, l'UNCA a développé un logiciel d'aide à la gestion de l'aide juridictionnelle. Ce logiciel ne couvre toutefois pas toutes les CARPA. Il ne concerne ni celle de Papeete, ni celle de Nouméa, ni surtout celle de Paris qui pourtant représente plus de 18.000 avocats, 35.000 missions et 9,5 millions d'euros de dotations au titre de l'aide juridictionnelle. Outre qu'elle induit des surcoûts, cette absence d'unité sur l'ensemble du territoire laisse planer d'épineux problèmes de compatibilité entre les logiciels. Ces problèmes informatiques sont d'ailleurs bien trop souvent constatés dans notre système judiciaire, et les CARPA ne font malheureusement pas exception à la règle.

En outre, alors que le logiciel de l'UNCA aurait dû être homologué par les services de la Chancellerie, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1998, cette homologation n'est toujours pas intervenue. Au regard de ce retard difficilement justifiable, la Chancellerie, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport, a fait défaut au moins à trois titres. Elle a, tout d'abord, laissé l'UNCA développer son logiciel sans lui imposer de cahier des charges. Elle n'a pas, ensuite, fait respecter le calendrier d'homologation très précis, qu'elle avait pourtant elle-même fixée à l'UNCA. Enfin, elle a accepté l'implantation dans les CARPA de ce logiciel non homologué, en prenant le risque de laisser les CARPA utiliser un outil informatique non fiable.

Un deuxième point d'amélioration importante dans la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle par les CARPA renvoie à la relation entre ces caisses et leurs interlocuteurs au sein des tribunaux de grande instance (TGI), le bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) et le greffe. Comme l'indique la Cour, la plupart des BAJ ont établis une liaison électronique avec la CARPA. Il reste toutefois une soixantaine de juridictions au sein desquelles cette liaison n'existe pas et où les notifications de décisions d'aide juridictionnelle aux CARPA s'effectuent encore sous format papier. L'existence d'une telle liaison électronique constitue pourtant non seulement un facteur de sécurisation supplémentaire, mais aussi un gain de temps. Il faut donc insister sur la nécessaire modernisation de cette liaison entre les BAJ et les CARPA. Cette liaison doit passer par Internet, dans un cadre qui garantirait la sécurité des données, le confort des utilisateurs et de considérables gains de temps.

Cet effort paraît nécessaire et doit permettre de surmonter des pratiques qui sont encore souvent archaïques. Ainsi, à la demande de la Chancellerie et pour des raisons de sécurité, la liaison électronique existant actuellement entre les BAJ et les CARPA prend simplement la forme d'un échange de disquettes (selon la Cour) et plus probablement (selon votre rapporteur spécial) d'un échange de cédéroms. Le recours le plus large possible aux nouvelles technologies dans les juridictions doit d'autant plus constituer un impératif catégorique qu'elles permettent d'accroître la productivité des personnels, en particulier des greffiers qui souffrent de réels sous-effectifs en juridiction.

De même, il ressort de l'enquête de la Cour des comptes une absence systématique de relations organisées entre le greffe et la CARPA. Après avoir délivré l'autorisation de fin de mission (AFM), le greffe n'est plus informé de la suite de la procédure, sauf si la CARPA demande une modification de l'AFM en cas d'erreur ou d'oubli. Au sein même des juridictions, il convient de remarquer que le circuit d'information est aussi fréquemment défaillant.

S'agissant de la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle à proprement parler, plusieurs observations peuvent être faites. Tout d'abord, les taux de report d'une année sur l'autre de ces crédits sont très instructifs. Ainsi, les reports en 2007 sur 2008 représentent 54 millions d'euros, soit 21,5 % de la dotation globale versée aux CARPA en 2007. Au cours des trois précédentes années, ce taux a été de 24 % en 2005, 18,7 % en 2006 et de 19 % en 2007. Ces chiffres démontrent que des progrès restent à réaliser en matière de calibrage des dotations.

Le taux de couverture des charges des CARPA, lié aux frais de gestion des dossiers à l'aide juridictionnelle par des produits financiers, réalisés grâce au placement de la dotation déléguée en début d'année par la Chancellerie au titre de l'aide juridictionnelle, apporte également un éclairage intéressant. Ce taux de couverture était de 22,5 % en 2005, ce chiffre étant le plus récent à notre disposition. Ce faible niveau de couverture tient notamment à l'impact du faible niveau des taux d'intérêt au cours de la période. Il s'explique également par un éclatement des placements, dans la mesure où un nombre élevés de CARPA ne disposent pas de la surface financière pour mettre en œuvre de véritables stratégies de placement à court et moyens termes. Plus d'un tiers des barreaux touchent moins de 750.000 euros de dotation par an.

De ce point de vue, les stratégies de placement des dotations attribuées aux CARPA par l'Etat présentent une grande diversité. La Cour relève d'ailleurs que ces stratégies obèrent souvent les rendements financiers et que le choix de produits financiers sophistiqués suppose une expertise qui n'est pas toujours à la portée des CARPA. Parlant des placements des comptes sur livret de l'une des CARPA contrôlée, la Cour évoque même un classement que l'on peut qualifier de « rustique ». Si les produits financiers résultent du

placement de la dotation allouée aux CARPA, ils ne sont donc pas toujours maximisés.

La détermination des charges de gestion est parfois sous-estimée par les CARPA. Ainsi, pour les CARPA hébergées dans les locaux publics, la signature d'une convention d'occupation régulière s'avère indispensable afin que puissent être au moins définies les quotes-parts des frais à la charge des CARPA, tels que l'électricité, l'eau ou l'entretien, par exemple.

Concernant la chaîne des dépenses de l'aide juridictionnelle, la Cour des comptes met en lumière dans son enquête plusieurs lacunes en termes de contrôle. La Cour souligne notamment que les rapports des commissaires aux comptes des CARPA sont extrêmement laconiques, que les certifications avec réserve sont très rares et que les observations des commissaires aux comptes ne sont pas toujours prises en compte par les CARPA concernées. Le contrôle externe réalisé par la Chancellerie se révèle, pour sa part, tardif et peu efficace. Outre des faiblesses dans la méthode de contrôle, la Cour relève que les effectifs au bureau de l'aide juridictionnelle de la Chancellerie se consacrent majoritairement aux questions juridiques, tandis que les opérations de contrôle sont manifestement considérées comme subsidiaires.

Au regard de ce diagnostic d'ensemble, une question centrale se pose. Faut-il encourager le regroupement des CARPA ? Et si oui, jusqu'à quel degré ?

Les bénéfices attendus d'un regroupement paraissent assez évidents. D'une part, un tel regroupement permet de faire jouer les économies d'échelle dans le fonctionnement au quotidien des CARPA. D'autre part, il permet d'atteindre une masse financière critique propice à l'optimisation des produits financiers, résultats des placements effectués par les CARPA.

Une évolution vers d'autres fusions de CARPA apparaît assez souhaitable. Elle ne doit toutefois pas remettre en cause le fonctionnement général d'un système qui donne globalement satisfaction. La réforme de la carte judiciaire et la réduction des nombres de barreaux dont elle s'accompagne militent d'ailleurs pour le regroupement de CARPA de petite taille autour d'une CARPA plus importante. Les premières fusions de ce type attestent d'ailleurs du caractère fructueux d'une telle réorganisation.

Au total, je crois pouvoir dire que la profession d'avocat a eu raison d'accepter de bien vouloir jouer le jeu de la transparence, dans le cadre de la mission confiée par la commission des finances du Sénat à la Cour des comptes. Les résultats sont probants, en dépit de certains dysfonctionnements qui doivent pouvoir être surmontés, et les pistes de réflexion sont riches et nombreuses. Elles doivent être exploitées en tirant autant que possible bénéfice des nouvelles technologies au service de la justice et en tenant compte, au plus près, des réorganisations liées à la réforme de la carte judiciaire. A titre personnel, je ne suis pas favorable dans un premier temps à un regroupement sous une seule CARPA nationale. En revanche, peut-être

pourrions-nous regrouper les CARPA autour des cours d'appel. Je pense qu'il ne faut pas faire de systématisme dans ce domaine.

Avant de laisser l'échange se nouer dans le cadre de cette audition entre les protagonistes de l'aide juridictionnelle, je tiens tout particulièrement à remercier les équipes de la Cour des comptes, au premier rang desquelles le président de la 4<sup>ème</sup> chambre, Monsieur Alain Pichon, pour la qualité de leur collaboration et la précision de leurs travaux.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

L'enquête de la Cour des comptes permet donc de constater, globalement, un bon fonctionnement des CARPA et la satisfaction des justiciables ainsi que des avocats.

Je me tourne vers le président Pichon pour lui demander s'il a des observations à ajouter au résumé des travaux de la Cour que vient de présenter Monsieur Roland du Luart.

**Monsieur Alain PICHON, président de la 4<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes**

Je tiens à porter témoignage du fait que, après un premier *round* d'observation, nous avons reçu tant de la part de la profession au niveau national que de la part des treize CARPA, un accueil franc qui est allé dans une logique de franchise et de confiance croissante. Cela n'était pas simple, d'autant plus qu'à l'origine les CARPA n'ont pas été créées pour payer l'aide juridictionnelle.

La CARPA est une association de droit privé créée par la profession pour gérer les dépôts de fonds privés des clients. En 1991, on a constaté que les régies d'avances des tribunaux payaient trop tardivement les avocats. On a alors décidé de se tourner vers les CARPA. Nous ne remettons pas fondamentalement en cause ce système mais il est original, puisqu'en définitive il revient à confier à des associations privées, sous forme de convention de mandat, le soin de payer en bout de chaîne les avocats qui interviennent dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

Pour mener à bien sa mission, la Cour a bien évidemment utilisé tous les ressorts et tous les moyens de la procédure à sa disposition. Les treize contrôles ont donné lieu à des visites sur place, à des investigations, à des rapports provisoire et à de la contradiction. Chaque CARPA a reçu le rapport qui la concerne et leurs présidents ont reçu beaucoup de remarques sur la gestion des caisses. Certains ont, d'ailleurs, commencé de les mettre en œuvre et de les appliquer.

Je serai très bref, Monsieur le président, parce que le président du Luart a excellemment résumé le rapport dans toutes ses dimensions.

Je souhaiterais toutefois revenir sur deux d'entre elles. Tout d'abord, le rapport a été fait avant la crise. Aussi, j'espère qu'il n'y a pas de sinistre sur les placements. Je n'ai pas d'information, mais sans doute la profession pourra-t-elle nous renseigner sur ce point. La logique de placement doit obéir plus que jamais à des critères de prudence, de sécurité et de liquidité. Par ailleurs, le rapport montre que le système fonctionne de façon satisfaisante pour la Chancellerie. Celle-ci ne voit pas d'inconvénient à ce que la répartition de l'aide juridictionnelle, quoiqu'un peu éparpillée, s'opère via les CARPA.

Toutefois, je ne me prononcerai pas pour ce qui est de l'avis du contribuable. L'économie du système mis en place en 1991 consistait à placer les dotations et à couvrir les frais de gestion des caisses par les produits financiers dégagés de ces placements. Mais les rendements se sont révélés décroissants, alors que les frais de gestion sont allés croissants. Nous avons constaté que si l'on divise les frais par le nombre de dossiers, il y a des variables et des variantes selon les CARPA : certaines sont plus chères que d'autres, notamment celle de Paris. L'éparpillement condamne la rentabilité financière. Plus vous êtes petit, moins vous pouvez faire de placements intéressants auprès des banquiers. Comme ces produits financiers ne couvrent pas des frais et des coûts de gestion croissants, qui vient à la rescousse ? Les produits financiers des placements des fonds privés. Ce n'est donc pas l'argent du contribuable, à travers la dotation placée, qui couvre les frais de gestion, mais l'argent des clients privés des avocats. Il y a là un transfert de charges implicite, pas forcément scandaleux, de l'ordre d'une dizaine de millions d'euros. Il faut garder cela en mémoire.

Par ailleurs, est-il bien sérieux aujourd'hui dans une France, certes décentralisée mais dotée tout de même de moyens techniques modernes, de continuer à gérer cela avec 152 petites caisses ? Vous l'avez évoqué et le rapport l'indique. Il faut accompagner le mouvement de regroupement des CARPA, beaucoup de réformes actuellement en cours peuvent d'ailleurs y pousser. Le premier président de la Cour des comptes, Monsieur Philippe Séguin, évoque dans sa lettre de transmission du rapport à la commission des finances du Sénat, l'idée d'un opérateur unique créé avec la profession. Il est vrai que c'est une réforme d'envergure. Mais cela serait un moyen d'optimiser les placements et d'économiser les frais de gestion, alors même qu'aujourd'hui les moyens informatiques permettent de gérer un million de dossiers.

En conclusion, deux éléments essentiels doivent être soulignés. Tout d'abord, la mission de la Cour s'est bien passée. En outre, dans la limite de nos investigations, nous n'avons pas trouvé de graves dysfonctionnements ou d'errements, *a fortiori* de graves détournements, et le système fonctionne bien.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Merci, Monsieur le président. Nous ne doutions pas, au moment où nous avons demandé cette enquête, qu'il en soit ainsi. De fait, les CARPA en sont en quelque sorte « de leur poche », car les frais de gestion ne sont pas couverts par les produits financiers. Au fond, quelles sont les ressources d'une CARPA ? On voit bien qu'elles gèrent pour le compte des avocats des mouvements de trésorerie, qu'elles peuvent momentanément disposer de fonds et qu'elles peuvent les placer en suivant des conseils avisés pour en tirer une ressource. Mais disposent-elles d'autres ressources que le produit de ces placements ?

**Maître Paul-Albert IWEINS, président du conseil national des barreaux**

Je remercie le Sénat et sa commission des finances, qui sont les premiers à s'être intéressés au problème de l'aide juridictionnelle et à son financement, avant même que les avocats ne manifestent avec force leur colère face à l'état de la situation. Nous avons salué les travaux de la commission des finances et ceux du sénateur du Luart. Nous sommes heureux que la représentation nationale se préoccupe de cette question dans la mesure où, pour les avocats, l'accès au droit constitue une question cruciale. L'enjeu est aussi celui de la survie d'une catégorie d'avocats qui assurent ce service public de la justice. Il est donc important que la représentation nationale s'en empare.

Vous avez convié à cette audition publique plusieurs personnes et je voudrais présenter les institutions, de sorte qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur le rôle des uns et des autres. Je suis le président du Conseil national des barreaux (CNB) qui est l'institution représentant la profession d'avocat. C'est donc l'organe politique qui est la voix unique de la profession sur ce qu'il convient ou non de faire, notamment pour les CARPA et l'aide juridictionnelle. Vous avez également convié le bâtonnier de Paris, le barreau de Paris regroupant à lui seul 20.000 des 50.000 avocats français. Sa CARPA est la plus importante de France. Vous avez, par ailleurs, convié le président de la Conférence des bâtonniers, non seulement parce qu'il préside l'association de tous les bâtonniers de France, hors Paris, mais aussi, et c'est, me semble-t-il, une petite lacune du rapport de la Cour des comptes, parce qu'il préside la Commission de contrôle des CARPA, organisme institué par décret.

Enfin, vous avez convié Maître Alain Marter, président de l'UNCA, dont je tiens à préciser qu'il s'agit d'un organisme technique gérant les problèmes techniques relatifs aux CARPA au sein de la profession. J'ai lu dans le rapport de la Cour des comptes qu'il était le représentant des CARPA auprès des pouvoirs publics. Mais je crois qu'Alain Marter en conviendra, il n'est pas le représentant des CARPA auprès des pouvoirs publics. Il est le président d'une association créée par les organes politiques de la profession

pour être l'interlocuteur de la Chancellerie sur tous les problèmes relatifs aux CARPA. Grâce à son dynamisme, à la technique de son personnel et au dévouement de ses membres, l'UNCA a permis de diffuser toute la technique qui fait que les CARPA marchent bien en France. On doit lui rendre hommage.

Ceci posé, vous avez rappelé que les CARPA sont une création de la profession. Le bâtonnier Lusson a dit, il y a fort longtemps, quand on a autorisé les avocats à gérer des fonds, qu'on ne pouvait laisser chaque avocat gérer des fonds et qu'il fallait créer une association, devenue obligatoire déontologiquement, pour que tous les fonds perçus par les avocats dans le cadre de leur profession soient placés sur des comptes communs et pour que les intérêts résultant de ces placements servent à des objectifs communs. Voilà l'origine des CARPA : une volonté commune des professionnels, une discipline que la profession s'est imposée d'abord par le volontariat puis, peu à peu, par l'obligation déontologique, qui est devenue une obligation légale. Ces fonds, qui individuellement ne rapporteraient rien, sont, d'une part, placés sous le contrôle déontologique du bâtonnier (ce qui permet la protection des clients) et, d'autre part, mis au service de missions d'intérêt commun.

Etant donné que le système donne satisfaction, l'Etat a peu à peu utilisé les CARPA pour reprendre les missions de service public qui ne fonctionnaient pas très bien. Vous l'avez dit tout à l'heure, les régies d'avances et de recettes payaient les avocats avec un an de retard. Les avocats ont dit « laissez nous gérer, les avocats seront payés plus vite ». Quand un avocat est payé plus vite, peut-être le client est-il servi plus rapidement, même si on ne doit pas faire de rapport entre le paiement de l'honoraire et le service donné au client. Je vous indique qu'il y a actuellement une réflexion à la demande de la Chancellerie sur la gestion des indemnités dues aux victimes. On s'aperçoit qu'un certain nombre de victimes n'ont pas pris d'avocat pour une constitution de partie civile à une audience et qu'il faut, en revanche, percevoir des fonds en provenance, par exemple, des détenus. On cherche qui pourrait gérer ces fonds pour que les victimes obtiennent leur dû.

L'UNCA a fait une remarquable étude sur le sujet, à la demande de la Chancellerie et des autorités politiques de la profession. Nous avançons dans cette direction. La CARPA est un outil dont la rigueur permet de rendre service à la justice et au public. Je signale au passage que ce n'est pas le seul cas. Dans l'extrême misère de la justice dans ce pays, les ordres d'avocats participent à d'autres missions. Les ordres, par exemple à Paris et dans d'autres tribunaux, assurent une partie de la mission du greffe, dans la mesure où ils collectent toutes les assignations et les distribuent dans les chambres. Dans un certain nombre de tribunaux d'instance, le barreau de Paris a été amené à offrir des télécopieurs, parce que le ministère de la justice n'avait pas les moyens de les payer. Très souvent, la profession d'avocat prend en charge un certain nombre de missions d'ordre public.

Que dit le rapport ? Le rapport indique que, de façon globale, cela marche bien. Il y a certainement de petits dysfonctionnements. De ce point de vue, la CARPA de Paris et les CARPA de province, grâce à l'UNCA, vont y remédier. J'ai entendu une critique à l'égard de la différence informatique entre Paris et la province. Je souhaite, à cet égard, rappeler que la CARPA de Paris est à l'origine du chantier informatique des CARPA. Malheureusement, sur beaucoup de sujets, les problèmes parisiens ne sont pas à l'échelle de ceux de la province.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Aucun logiciel n'est homologué ?

**Maître Paul-Albert IWEINS**

Non. Je remercie la Cour des comptes d'avoir noté que l'on nous fixe des calendriers et des exigences. Je ne veux pas entrer dans le débat technique qui sera celui que vous aurez avec la CARPA de Paris, le président de la Conférence des bâtonniers et le président de l'UNCA. Mais jusqu'où faut-il mutualiser et regrouper ?

Nous sommes évidemment, et depuis longtemps, pour le regroupement des CARPA. De la même façon, nous étions pour le regroupement des centres de formation régionaux des avocats, qui eux aussi étaient dispersés. En son temps, le législateur a donné au CNB le pouvoir de regrouper autoritairement les centres de formation, ce qui nous a permis de passer d'une trentaine de centres de formation à onze. Quand on donne à la profession d'avocat l'autorité suffisante, elle est capable d'attendre les objectifs fixés.

Néanmoins, du fait de l'origine des CARPA, il n'est pas très facile d'imposer à des confrères, qui se souviennent que c'est par leur discipline que la CARPA existe, d'aller de leur petite ville vers la grande ville. Or, les regroupements se font au niveau de la grande ville. On a beaucoup poussé, mais nous n'avons pas toujours été entendus. Grâce aux efforts de l'UNCA et à ceux des institutions de la profession, le mouvement de regroupement progresse, toutefois.

Sans doute faut-il aller plus loin. Nous sommes tous d'accord. Faut-il, pour autant, un opérateur unique ? Je devrais, en tant que président du CNB, sauter sur l'occasion pour augmenter le pouvoir de mon organisme national. Telle n'est pourtant pas mon intention. Au niveau de chaque barreau, le bâtonnier, la CARPA et le BAJ sont liés dans le fonctionnement de l'aide juridictionnelle. Nous allons, dans le cadre de l'évolution de la profession, vers des ordres régionaux.

Du fait de la réforme de la carte judiciaire, l'idée de barreaux de cour d'appel va progressivement s'imposer, même s'il faudra garder dans chaque

TGI des bâtonniers qui seront les interlocuteurs du président et du procureur. Il est utile, sur le terrain des libertés publiques, qu'il y ait un représentant de la défense et un interlocuteur des clients en cas de difficulté avec un avocat. Il est important qu'auprès de chaque tribunal, il y ait un bâtonnier. Mais un barreau de cour semble s'imposer, au sein duquel les bâtonniers de TGI seraient, par exemple, membres de droit. Dans cette perspective, je crois, toutefois, que séparer la CARPA de ceux qui organisent la profession au niveau local serait une erreur tragique.

Il est absolument essentiel que le bâtonnier ait un œil sur la CARPA, car il est le garant de la déontologie de la profession. Il y a eu des périodes où des baronnies se sont créées dans certaines CARPA de province, voire la CARPA de Paris. On s'est alors aperçu que l'Ordre exerçait un contrôle insuffisant sur les CARPA. Il y a un lien que je qualifierai presque d'ontologique, entre le bâtonnier, la CARPA et le BAJ. Une structuration nationale ne serait pas, à mon avis, un facteur de gain d'énergie. Au contraire, un centralisme excessif induirait une véritable déperdition dans la qualité du service rendu au justiciable. Je crois donc que cela n'est pas une bonne idée.

J'évoquerai, en dernier lieu, les chiffres absolument désastreux des budgets de la justice et de l'aide juridictionnelle de ce pays. Je voudrais que l'on s'interroge sur la conception que l'on a de l'accès à la justice et de l'aide juridictionnelle. Le rapport du Conseil de l'Europe, rendu public il y a quinze jours, indique que la France est aujourd'hui au vingtième rang pour le budget public consacré à la justice : 53 euros par habitant et par an en France. Notre pays se situe ainsi entre Chypre et la Croatie. Le budget alloué à l'aide juridictionnelle par habitant s'élève à 4,8 euros en France, 6,8 euros en Allemagne, 16,5 euros en Suède, 21,5 euros aux Pays-Bas et 56,2 euros au Royaume-Uni. En valeur, l'écart va donc de un à plus de dix, ce qui témoigne d'un vrai problème dans notre pays. Les avocats supportent ce problème, mais ils ne le supporteront pas éternellement. Cela fait partie des travaux de la commission Darrois et de ceux de votre commission.

Je lance un vrai cri parce que, vous le savez, ces chiffres sont publics. Quand les avocats français se rendent compte que les chiffres européens confirment ce qu'ils disent, ils ne peuvent que ressentir un certain sentiment de colère. Les avocats qui traitent les dossiers à l'aide juridictionnelle se dévouent pour des gens démunis. A cet égard, je salue Madame Brigitte Marsigny, présidente de la commission d'accès au droit du CNB et avocate au barreau de Bobigny. Le barreau de Bobigny travaille aux deux tiers pour l'aide juridictionnelle. Les avocats de ce barreau ont le sentiment qu'ils sont méprisés dans leur mission de défense.

### **Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Le budget de la justice ne rend pas une image fidèle du coût de la justice, puisqu'une partie des dépenses est supportée par les avocats. Nous entendons bien votre message.

**Maître Christian CHARRIERE-BOURNAZEL, bâtonnier de Paris**

Je voudrais d'abord vous dire que, lorsque ce contrôle nous a été annoncé, notre réflexe a été de nous en réjouir. Il est toujours important que le regard public se porte sur ce qu'une profession fait dans l'intérêt collectif.

La première, la CARPA Paris a, en effet, eu l'idée de mutualiser des revenus provenant des fonds des clients dans un intérêt collectif. J'insiste sur ce point qui a été évoqué par Maître Paul-Albert Iweins, car on ne le mesure pas toujours à sa juste valeur. Le maniement de fonds de clients hors CARPA est une faute déontologique qui entraîne une poursuite disciplinaire. Les avocats sont tenus de ne manier l'argent de leurs clients que par le biais de la CARPA, qui gère le compte dans une banque. La BNP gère ce compte de manière historique. Le bâtonnier est titulaire du compte et il existe autant de sous-comptes que d'avocats ou de structures. Dans chaque cabinet ou dans chaque structure, il y a un compte par dossier, avec une imperméabilité totale d'un compte à l'autre. Il n'y a pas de chéquier. Il s'agit de virements qui sont contrôlés par la CARPA et réalisés en faveur du destinataire que l'avocat indique, après toute la série des vérifications effectuées dans le cadre du contrôle anti-blanchiment.

La CARPA est donc à la fois une sécurité pour les clients et une garantie de légalité au regard du principe de la lutte contre le blanchiment. Ces fonds, qui passent par la CARPA de Paris, ne rapporteraient rien aux justiciables, puisque les délais de dépôt sont de trois semaines à un mois. Mais ils permettent, de par leur volume, de produire des revenus. Les avocats ne se partagent pas ces revenus à titre personnel. Ils n'en ont pas un seul centime en retour, contrairement à d'autres professions qui ont par la Caisse des dépôts et consignations des avantages à titre personnel. Je dis cela pour répondre, Monsieur le président, à votre question. En effet, ce sont d'autres qui, au fond, paient à la place de l'Etat pour l'aide juridictionnelle, puisqu'on constate que les frais de gestion sont supérieurs aux produits financiers. Qui sont les autres ? Ce ne sont pas les clients proprement dits, qui n'auraient pas reçu individuellement d'intérêt sur des sommes déposées pendant trop peu de temps. C'est l'ensemble des clients, dont les fonds ainsi gérés produisent des fruits. Ces fruits, dans une forme de répartition assez juste, sont utilisés dans l'intérêt des plus démunis. Je pense que l'on peut être fier la façon dont la profession a su, il y a cinquante ans, organiser, à Paris d'abord, le système de la CARPA. Aujourd'hui, d'ailleurs, des pays de la sphère francophone s'intéressent à ce modèle. Le barreau de Paris a été à l'origine de la création de l'UNCA, pour diffuser un certain nombre de process à travers l'ensemble du barreau français. C'est là un motif de fierté.

Quand la Cour des comptes vient contrôler la CARPA de Paris, elle s'aperçoit qu'aucun centime n'a été détourné de la mission fondamentale. C'est le premier constat, sur lequel j'insiste avec beaucoup de force.

Le second point sur lequel je souhaite faire écho à la Cour des comptes, c'est le fonctionnement particulier de la CARPA de Paris s'agissant des frais de gestion, dont on a souligné qu'ils sont plus élevés qu'ailleurs. On fait beaucoup plus de choses à Paris, grâce au logiciel MAJE, qui permet de gérer l'aide juridique pour l'accès au droit et à la justice. En relation avec le BAJ, le logiciel fonctionne déjà parfaitement. Paris fonctionne admirablement avec un logiciel qui sert un peu plus de 20.000 avocats et qui permet d'assurer un nombre de missions plus importantes que celles assurées par les CARPA en province. Il ne s'agit pas d'une critique. Je vais vous le démontrer de manière extrêmement simple.

Le service d'accès au droit et à la justice à la CARPA de Paris regroupe les missions suivantes : le renseignement des usagers, la gestion de la liste des volontaires pour l'aide juridictionnelle, la garde à vue et l'accès au droit, le traitement des réclamations et le changement d'avocat désigné sur décision du bâtonnier, la vérification de la participation effective des avocats aux permanences, la gestion des crédits aide juridictionnelle, la commission de discipline, la saisie des données (relevé d'identité bancaire des avocats, structures, décisions d'aide juridictionnelle, avis de fin de mission, imprimés de CERFA, paiement, production des états de plaidoiries, production d'états récapitulatifs et mise en place des permanences). Les CARPA en province ne font pas tout cela, car l'Ordre en fait une partie. C'est la raison pour laquelle vous avez une différence de traitement. Mais ce qui me paraît très important, c'est de souligner qu'en 2006, à Paris, 55.000 dossiers d'aide juridictionnelle et de gardes à vue ont été traités, ce qui représente une dotation de 3,67 euros de l'Etat par dossier. Quand la Cour des comptes constate que nous aurions une dépense de gestion par dossier d'environ 24 euros (page 68 du rapport définitif), cela veut dire que nous assumons nous-mêmes la charge par dossier de 20,33 euros. Par conséquent, la question n'est pas de savoir si nous sommes chers ou non dans le traitement d'un dossier, mais ce que représente le traitement d'un dossier. Ce que les fonds d'Etat rapportent ne représentent par le sixième de ce que coûte le dossier et que nous supportons. J'insiste sur cet aspect désintéressé et généreux qui n'est pas simplement la marque de Paris, mais celle de la profession toute entière.

Je voudrais insister sur un troisième point. Il ne m'appartient pas de parler des regroupements des CARPA en province. Je pense qu'il est indispensable, comme l'a dit Maître Paul-Albert Iweins, de regrouper les CARPA par région ou par coûts. Je vous demande de manière très instante de ne pas songer un instant à une CARPA nationale, y compris sur le plan de l'aide juridictionnelle. Je reviens sur le problème des permanences. Le bâtonnier de Paris est en même temps l'autorité de poursuite. C'est lui qui, lorsqu'un signalement anti-déontologique est porté à sa connaissance, décide de renvoyer devant l'instruction pour comparution éventuelle devant le Conseil de discipline. Nous avons ouvert, à Paris, 200 procédures disciplinaires depuis le début de l'année, car tout manquement mérite d'être l'objet d'une enquête et d'être traité. Il faut que tous les avocats dédiés à l'aide juridictionnelle, qui sont dévoués et généreux, soient contrôlés au plan de la

compétence par des référents. Ces référents sont là en permanence pour voir comment les avocats plaident, comment ils assistent, s'il y a des manquements et pour s'assurer de leur assiduité. Le système de rémunération consiste aujourd'hui, en matière pénale par exemple, en un forfait par audience. Il arrive, heureusement rarement, qu'un avocat se présente à l'audience, prenne la première affaire, aille toucher son forfait et parte après avoir plaidé seulement la première affaire parce qu'il a autre chose ailleurs. Si nous étions dans le cadre d'un règlement par un organisme unique, nous supprimerions l'étroite dépendance entre le gestionnaire, président de la CARPA, l'aide juridictionnelle et l'autorité de poursuite. Un regroupement en province obéira aux mêmes règles. Si vous avez un barreau, un conseil de discipline et une autorité de poursuite par cour, l'unité sera maintenue. Il ne faut pas la rompre à Paris, car nous serions dans les plus grandes difficultés et nous reviendrions à des excès que nous avons connus par le passé.

De même, je veux, tout en remerciant la Cour d'avoir été tout à fait clairvoyante sur les compliments qu'elle nous décerne, relever ce qu'elle dit dans son rapport sur le caractère fictif de la CARPA de Paris. Pourquoi le dit-elle ? Elle constate que la CARPA, qui est une association, voit ses comptes approuvés non pas par son Assemblée générale mais par le Conseil de l'Ordre de Paris. C'est, en effet, le Conseil de l'ordre de Paris qui décide du budget et approuve les comptes de la CARPA. Sans dire que c'est illégal, cela est curieux. Mais cela s'explique de manière extrêmement simple. Il y a eu une époque où la CARPA de Paris était autonome. C'était devenu un duché de Bourgogne, avec une direction qui n'était pas d'une rigueur absolue, y compris dans son comportement personnel. Je parle de personnes qui ne sont plus de ce monde, à l'exception du bâtonnier Lusson qui n'a rien à voir avec tout ceci. Mais c'est la raison pour laquelle nous avons fait resserrer les liens. C'est aussi pour cette raison que le contrôle permanent est réalisé par l'organe représentatif de la profession, le Conseil de l'Ordre à Paris. Cela est d'autant plus nécessaire que, lorsque l'Assemblée générale de la CARPA a eu lieu au mois de juillet 2008 à la Sorbonne, seules 46 personnes y ont assisté, alors que les 20.000 avocats du barreau de Paris sont membres de la CARPA.

### **Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Peut-être un mot, si vous le permettez. La Cour nous indique que les ressources des CARPA se limitent au placement des fonds détenus et que ceux-ci ne représentent que le quart du coût de gestion. Y a-t-il d'autres ressources que le produit des placements ?

### **Maître Christian CHARRIERE-BOURNAZEL**

La CARPA a le produit des placements qui lui sont propres, les placements des fonds d'Etat et les cotisations ordinaires. Elle en tient une comptabilité, dont la Cour des comptes nous fait remarquer qu'elle est assez confuse. Finalement, la CARPA pourrait ne plus être une association mais un département de l'Ordre. Je ne vois pas en quoi, d'ailleurs, cela serait gênant.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

La cotisation est assumée par chaque avocat. Quel est son montant ?

**Maître Christian CHARRIERE-BOURNAZEL**

Je n'ai pas ici les barèmes, mais je pourrais les communiquer ultérieurement à la Commission, si elle le souhaite. Ceci étant, les ressources de la CARPA viennent des fonds des clients, déposés et gérés sur une longue durée. Concernant l'aide juridictionnelle, ce sont les dotations de l'Etat. Il n'y a rien d'autre.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Il n'y a pas d'autre produit que le revenu des placements ?

**Maître Christian CHARRIERE-BOURNAZEL**

Il y a des produits théoriques de loyers, mais qui sont très faibles. La CARPA est propriétaire, soit directement soit en SCI, d'immeubles comme, par exemple, la Maison du barreau. Cette dernière peut-être louée par des associations professionnelles pour la rentabiliser et diminuer les frais. Ce sont des ressources tout à fait résiduelles et marginales. L'essentiel des ressources résident dans les revenus des comptes clients.

Je reviens au problème d'économie d'échelle ou de la meilleure performance des fonds placés de l'Etat. La Cour des comptes le relève à très juste titre : les fonds de l'Etat versés au mois de février et au mois d'octobre sont des fonds qui doivent être mobilisables à tout moment. Ils doivent être liquides. Le rendement de cet argent est une préoccupation subalterne, car si nous nous aventurons à jouer avec l'argent de l'Etat, je ne sais pas ce que vous nous diriez aujourd'hui.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Que faites-vous alors ? Prenez-vous des bons du trésor ? L'Etat vous verse des fonds et, avec ceux-ci, vous financez la dette de l'Etat ?

**Maître Christian CHARRIERE-BOURNAZEL**

Nous bénéficions de 3,5 % d'intérêt dans les meilleures périodes. Ce n'est pas la masse de l'argent qui fait les intérêts. A Paris, ils sont faibles non parce que nous n'en voulons pas (nous serions ravis d'en avoir plus), mais parce que nous devrions alors investir ces fonds dans des produits qui pourraient être totalement perdus. Je vois avec plaisir le président Pichon qui me fait signe de rester prudent. Nous n'avons pas l'intention de faire autrement.

Une dernière chose pour que vous soyez convaincus que nous ne sommes pas les seuls à nous vanter. Nous venons d'obtenir de la Commission européenne le prix de la balance de cristal, qui favorise et récompense une organisation professionnelle particulièrement généreuse dans la solidarité qu'elle affiche à l'égard de ses concitoyens. Nous sommes très fiers de faire ce qu'aucune autre profession ne fait. Les avocats sont contents de pratiquer l'aide juridictionnelle et l'accès au droit, et d'être reconnus pour cela.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

J'invite le président de la Conférence des bâtonniers à nous apporter son témoignage.

**Maître Pascal EYDOUX, président de la Conférence des bâtonniers**

Mesdames et messieurs, des débats techniques qui orientent dans votre Commission, à propos desquels je veux publiquement remercier le président Pichon et les conseillers qui l'ont accompagné dans ses missions, vous devez absolument retenir une chose : on ne peut plus continuer comme cela pour l'aide juridictionnelle. Le sénateur du Luart disait, voici quelques mois, que le système était à bout de souffle. J'ai le regret de vous confirmer qu'il l'est toujours, quels que soient les efforts que la Cour des comptes ait pu faire sur l'examen des conditions dans lesquelles les CARPA gèrent les fonds d'Etat.

Ce n'est pas un problème de technique mais de politique. La question est de savoir ce que l'on veut. Acceptons-nous, oui ou non, qu'il appartienne aux pouvoirs publics de faire respecter les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme sur le droit à un procès équitable et à un accès au droit, ou est-ce à la profession d'avocats que revient cette mission ? Je prétends que ce n'est pas la profession qui doit faire appliquer cet article. Par mon éthique, par mon investissement dans mon métier, je dois à mes clients ma compétence, mon dévouement, mon serment. Mais je ne dois pas au client, au justiciable de ce pays, autre chose que mon investissement intellectuel, et c'est les pouvoirs publics qui doivent l'accès au droit.

Si l'on m'explique que les budgets de la République ne sont pas suffisants pour qu'il en soit ainsi, je ne veux pas en assumer les conséquences en tant qu'avocat. La perversion du système dans lequel nous vivons c'est qu'à ce jour, l'avocat est contraint de tendre la main aux pouvoirs publics en disant « payez-moi davantage, pour que je puisse défendre les pauvres gens ». Ce faisant, celui au profit duquel la prestation est offerte, c'est-à-dire le client, est complètement étranger à la relation économique que le service suppose. Les gens considèrent par conséquent que l'avocat leur doit la prestation. Pourquoi pas ? Mais c'est l'avocat qui est contraint de se faire payer. Et l'on dit ensuite que les avocats veulent davantage d'argent. Qui plus est, ils gèrent

cet argent. Ce raisonnement ne peut plus durer, parce que ce n'est pas ainsi que nous fonctionnons, ni les uns ni les autres. Nous avons deux solutions.

La première solution consiste à dire que les avocats ne s'occupent plus de l'aide juridictionnelle. Dans ce cas, les pouvoirs publics, que je respecte et avec lesquels je veux toujours travailler, prennent la responsabilité de gérer l'aide juridique. L'avocat défendra le plus humble avec lequel il contractualisera son honoraire, avec tous les engagements de modération que l'on attendra de lui. Le justiciable ira ensuite devant les services publics se faire payer ce qui lui revient, par un système de tiers payant. Mais l'avocat n'assumera plus cette question. Cela fait huit ans que je réfléchis, à titre personnel, autour de ce sujet avec les amis de ma profession, et nous n'en sortons pas.

Une autre solution réside dans la recherche d'une amélioration du système. On m'accordera que je fais beaucoup d'efforts en cherchant de telles améliorations, mais cela fait aussi partie aussi de mes fonctions. Ce qui nous est démontré par le rapport de la Cour des comptes, c'est que la profession d'avocat n'a rien à gagner à gérer les fonds de l'aide juridictionnelle. Cela nous satisfait assez comme conclusion. Mais, actuellement, nous gérons des fonds publics et nous le faisons avec autant d'imagination que possible pour permettre à chacun d'accéder au droit et à la justice. Si nous gérons ces fonds maintenant, c'est parce qu'à une époque nous n'étions pas assez vite payés et que la solution a été bonne, ou considérée comme telle, pour remédier à ces retards.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas aujourd'hui ? Le rapport de la Cour des comptes explique qu'un BAJ sur deux fait la moitié de son travail. Je serais moins diplomate que ce que j'ai lu dans le rapport. Les revenus des gens ne sont pas suffisamment vérifiés. Des méthodes automatiques d'octroi d'aide juridictionnelle dans les procédures d'urgences pénales sont adoptées. On manque d'effectifs, mais on l'entend tellement partout que cela n'est plus une nouvelle, c'est une confirmation. Ainsi, les décisions d'aide juridictionnelle sont prononcées, selon les endroits, au petit bonheur.

Vous souhaitez que l'on regroupe les CARPA ? Vous avez raison et je suis le premier à le dire. Regroupons également les BAJ. Faisons en sorte que les bureaux d'aide juridictionnelle soient des organes administratifs compétents. Les moyens technologiques sont tels qu'aujourd'hui, grâce à Internet, on peut faire la même chose avec la plus efficacité. Cela nous a été expliqué dans le fin fond de nos provinces pour la réforme de la carte judiciaire. On peut très bien le reproduire ailleurs et cela me convient même très bien. On a désormais la possibilité de travailler dans un cabinet d'avocats du village le plus reculé de la province, indépendamment de l'endroit où se trouve la juridiction.

Mais vous aurez toujours une contradiction et vous devez, par conséquent, vous poser un certain nombre de questions sur l'accès au droit. En matière civile, il n'y a pas de souci. Je vais engager une procédure après avoir fait tous les préalables. Cela prend du temps, notamment pour que le BAJ prenne sa décision. En matière pénale, il y a une totale inadéquation entre les procédures rapides qui sont mises en œuvre (que ce soit la comparution avec reconnaissance préalable de culpabilité, la composition pénale, la comparution immédiate...), et l'accès au droit.

Que se passe-t-il aujourd'hui ? Sur le plan de la sécurité publique, je n'ai pas d'états d'âme sur le sujet. On arrête le voleur ce matin, on le fait comparaître cet après-midi devant le tribunal correctionnel. Comment voulez-vous que l'on fasse pour qu'il ait une bonne défense ? Comment fait-on sur le plan de l'aide juridictionnelle ? On peut certes accorder finalement l'aide juridictionnelle à tout le monde. Mais sur le plan économique, c'est absurde. Le riche comme le pauvre, le mineur comme le majeur, tout le monde aurait droit à l'aide juridictionnelle. Les avocats vous répondent : « nous le faisons, mais on est payé à coups de lance pierres parce que le budget est réduit puisque tout le monde a droit à l'aide juridictionnelle ». Personne n'est content, mais l'honneur est sauf dès lors que la défense est assurée devant un tribunal correctionnel.

Une autre solution est d'essayer d'adapter, autant que possible, les procédures. Il s'agit d'imaginer une procédure pénale respectueuse des délais nécessaires préparer une défense. Cela permettrait, en même temps, de tenir la dépense liée à l'aide juridictionnelle. Autrement dit, celui qui serait éligible à l'aide juridictionnelle le démontrerait, parce qu'on aurait le temps d'avoir sa déclaration de revenus, de connaître la fortune de ses parents s'il est mineur ou sa fortune immobilière s'il en a une. Vous ne pouvez pas accepter des procédures précipitées, vouloir que tout le monde soit défendu convenablement et, en même temps, gérer de façon satisfaisante les fonds et les flux affectés à la défense. C'est incompatible.

Cela passe-t-il par l'extension de l'aide juridictionnelle pour tout le monde ? Pourquoi pas ? C'est un choix politique. Ou par une régulation des procédures de façon à ce que les choses se passent différemment ? C'est une question que vous devez vous poser. Moi, je ne peux plus y répondre. Ce que je constate simplement, c'est que dans les barreaux, les avocats se sont organisés pour créer ce que l'on appelle aujourd'hui les groupes de défense pénale. Je pense que cela a aussi un effet pervers dans l'exercice de mon métier. C'est que nous passons notre temps à entretenir des groupes de confrères qui, par la gestion économique et humaine que cela suppose, ne font plus que cela. Cela identifie les avocats comme étant dépendants du budget de l'aide juridictionnelle et, par conséquent, nous sommes contreproductifs par rapport à l'avenir et l'éthique de notre profession telle qu'elle doit être conçue.

Comment pouvons-nous faire autrement ? Je ne sais pas, mais cela fait partie des questions que nous devons nous poser. Ce sont par conséquent des questions que l'on ne résoudra pas forcément avec l'idée que les CARPA doivent se regrouper dans le cadre de l'aide juridictionnelle. Je vous le disais tout à l'heure : regroupez les BAJ au niveau des cours. Mais ce n'est pas la faute des avocats, ni celle des bâtonniers, s'il y a tant de résistances à ces regroupements. Cela fait des décennies que l'on dit aux gens « vous avez besoin au pied de chez vous de juridictions pour avoir un accès au droit convenable. ». Cela fait des dizaines d'années que l'on dit aux avocats qu'ils sont identifiés non pas pour le conseil qu'ils apportent, mais pour le procès qu'ils conduisent. Par conséquent, on ne cesse d'identifier mon métier avec le tribunal, et les gens m'identifient comme étant son représentant et son assistant. Il faut que cela change parce que ce n'est plus la réalité.

Et lorsque, du jour au lendemain, on vient de dire à ces avocats, à ces bâtonniers et à ces ordres que c'est terminé et qu'ils doivent à partir d'aujourd'hui fusionner, il est normal qu'ils résistent si vous ne leur donnez pas l'argumentaire technique pour les convaincre de le faire. Ce n'est une injure faite à personne, c'est naturel. Si l'on démontre par un rapport de la Cour des comptes sur la gestion de l'aide juridictionnelle, la raison pour laquelle les regroupements sont nécessaires, on lie alors utilement la réforme des procédures devant les cours d'appel, la postulation et la gestion des relations informatiques des greffes et des cabinets. J'ai fait voter, lors d'une assemblée générale de la Conférence des bâtonniers organisée à Lille la semaine dernière, une délibération selon laquelle les bâtonniers sont d'accord pour désigner un référent de chacune des cours et l'un des leurs pour être l'interlocuteur de celui qui va mettre en œuvre les nouvelles liaisons informatiques. Je ne m'arrose pas ce que je considère comme étant un succès. Mais c'est la démonstration que la profession est prête à avancer sur beaucoup de sujets. Donnez-lui l'argumentaire technique, mais répondez également à un certain nombre de questions que je viens de vous présenter. Nous pourrions progresser. Nous le ferons avec vous, jamais contre vous. Mais cela signifie également résoudre un certain nombre de contradictions avec le ministère de la justice et la représentation nationale.

### **Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Merci Monsieur le président de nous avoir conduits dans une réflexion, au-delà du fonctionnement des CARPA, sur le respect des règles de droit. Nous ne sommes pas des dogmatiques du regroupement. Nous sommes, en revanche, préoccupés par la situation des finances publiques. Nous avons, tout comme vous, l'ambition de tendre vers l'équilibre des recettes et des dépenses publiques. Nous sommes donc à la recherche de modalités opérationnelles aussi efficaces que possibles, notamment les systèmes informatiques. Il n'est pas question ici de regrouper pour regrouper. Il s'agit de voir si la dispersion répond à une nécessité, et les systèmes d'information nous paraissent au cœur d'un certain nombre de réformes. C'est sans doute là qu'il y a une pédagogie à diffuser. Je ne suis pas sûr que la réforme de la carte

judiciaire, dans sa première phase, constitue une référence pédagogique. Il faut que nous prenions le temps d'expliquer ce que nous voulons et les raisons de nos réformes.

**Maître Christian CHARRIERE-BOURNAZEL**

Parmi les réflexions que vous aurez à élaborer, je vous informe que le Conseil de l'Ordre de Paris a voté le principe d'une expérimentation d'avocats dédiés, par contrat avec l'Ordre, à l'aide juridictionnelle (sans en exclure les autres), avec un système de rémunération forfaitaire et un quota d'affaires à traiter par mois ou par trimestre. Les avocats ne seraient pas rémunérés à la tâche mais forfaitairement, sous le contrôle d'un contrôleur d'Etat désigné.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Nous sommes très ouverts à toutes les expérimentations. La parole est à Monsieur le président de l'UNCA.

**Maître Alain MARTER, président de l'UNCA**

Nonobstant la transition de Monsieur le bâtonnier de Paris, il est difficile d'intervenir après le discours politique du bâtonnier Eydoux, qui touche à la refondation même de l'aide juridictionnelle. Pour ma part, je suis le président de l'Union nationale des CARPA, une institution technique de la profession. Je n'ai d'autres revendications que celle d'être un bon technicien au profit de la profession.

Je voudrais, tout d'abord, remercier le président du Luart pour ses propos relatifs à la transparence qui a été constatée et celle avec laquelle la Cour des comptes a pu conduire sa mission. J'ai retrouvé ce propos en entendant monsieur le président Pichon, et j'ai également entendu avec plaisir, que des relations de confiance avaient pu être nouées. Je dois dire que l'UNCA se retrouve totalement dans cette expression.

Je formulerai un certain nombre d'observations techniques, qui colleront le plus possible aux indications qui ont été fournies par le rapport de la Cour des comptes. S'agissant des systèmes informatiques en place, l'ensemble des CARPA doit beaucoup au barreau de Paris. La première CARPA a été créée il y a 50 ans par le barreau de Paris. L'UNCA doit aussi beaucoup au barreau de Paris. C'est le même bâtonnier de Paris, dont le nom a déjà été prononcé (le bâtonnier Lusson), qui est origine de la création de l'une, comme de l'autre.

Quand, en 1975, l'UNCA a été créée pour réunir les CARPA, ces dernières avaient déjà prises des initiatives dans le domaine de l'informatique. Globalement, la CARPA de Paris avait créé ses propres services informatiques et les autres CARPA recouraient à deux prestataires. Ce n'était sans doute pas un marché très significatif. Ces deux prestataires ont fait faillite l'un après l'autre, et c'est comme cela qu'historiquement l'UNCA est devenue

l'organisme créateur des logiciels des CARPA de province. Le barreau de Paris, qui en a les moyens, a des services informatiques intégrés qui lui ont créé ses propres logiciels. L'UNCA a progressivement reconstruit tous les autres logiciels pour l'ensemble des autres CARPA, dans de multiples domaines. C'est ce qui explique l'existence d'un second logiciel, celui mis en place par l'UNCA. J'ai entendu les noms de Papeete et Nouméa. S'agissant de Papeete, nous sommes en train de le mettre en place. Cependant, la distance ne facilite pas toujours, dans ce domaine, les avancées quotidiennes, mais nous y travaillons concrètement. S'agissant de Nouméa, la Caisse ne relève pas du système de 1991 en matière d'aide juridictionnelle. La question ne se pose donc pas. Mais, j'évoquerai avec plaisir le cas de la CARPA de Mayotte, toute récente. Mayotte, dans le cadre de la départementalisation qui lui a été annoncée, revendique (et cela me semble légitime) de pouvoir disposer en matière d'aide juridictionnelle des mêmes dispositions. Nous sommes en train de créer, avec le barreau de Mayotte, une CARPA et de mettre en place des logiciels.

Le deuxième domaine d'observation est la liaison BAJ / CARPA. Il y a 50 tribunaux de grande instance dans lesquels cette liaison n'existe pas encore. C'est insupportable. On peut se référer à mon discours d'arrivée à la présidence de l'UNCA. J'avais dit que cela serait l'une de mes priorités. J'ai un écho très favorable des services de la Chancellerie et je lui rends hommage

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Que se passe-t-il ? La Chancellerie ne suit-elle pas ?

**Maître Alain MARTER**

Nous avons un peu avancé. Il existe un certain nombre de réticences locales.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Le blocage est-il du côté des juridictions ?

**Maître Alain MARTER**

Quand nous discutons de cette question dans les juridictions, on nous explique que le personnel que l'on affecte au BAJ n'est pas forcément celui qui est le plus compétent du tribunal de grande instance. C'est donc aussi nécessairement le personnel qui a le plus de réticences et de difficultés à changer ses habitudes.

Je rejoins totalement les observations de la Cour des comptes. C'est une perte d'énergie et cela a un coût pour les tribunaux, pour la Chancellerie et pour les barreaux. Par ailleurs, la liaison informatique

représente une garantie supplémentaire de sécurité et un gain de temps, même si, dans les lieux où cela fonctionne avec des documents papiers, il n'a pas non plus été remarqué, me semble-t-il, de manquements particuliers. Ce n'est pas pour autant qu'il ne faut pas prendre des mesures de sécurité supplémentaires. Il est temps que l'on passe à de nouvelles technologies (clé USB, cédéroms,...). Nous pouvons étudier cela très rapidement avec la Chancellerie. C'est simplement un domaine avec lequel il faut prendre des sécurités. Il faut que nous conservions un moyen de transmission tout à fait sûr des données informatiques sensibles.

J'ai noté aussi dans les observations de la Cour des comptes qu'il n'y avait pas de retour entre la CARPA, le BAJ, au moment des paiements d'aide juridictionnelle. Là encore, l'utilisation des nouvelles technologies pour les liaisons devrait nous permettre de faire de nouvelles propositions de retour d'information, à partir du moment où l'ensemble des liaisons BAJ / CARPA seront numérisées

S'agissant des placements et des coûts de gestion, les placements sont nécessairement des placements totalement sûrs. Il s'agit donc de placements monétaires et de montages qui excluent tout placement sophistiqué dans ce domaine.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Quelle est la nature de ces placements monétaires ? Est-ce des titres publics ?

**Maître Alain MARTER**

Il s'agit de SICAV monétaires. Cet argent doit pouvoir être mobilisé très rapidement. J'ajoute à ce sujet, puisque vous avez formulé une observation sur le fait qu'il y avait un report de l'ordre de 20 % d'une année sur l'autre, que plus le montant du report serait réduit, moins il y aurait de marge de manœuvre pour les placements et plus on diminuerait l'apport au coût du financement de la gestion de l'aide juridictionnelle. Par ailleurs, un report de 20 % correspond à deux mois de règlement. Il ne me semble pas anormal qu'il existe une avance de deux mois de règlement quand nous sommes en début d'année civile.

Je partage, également, les observations de la Cour des comptes relatives aux coûts de gestion. Il peut incontestablement être amélioré. Mais ce n'était pas un souci prioritaire des CARPA, dans la mesure où elles assument les trois quarts du coût de gestion. Le fait de rendre des états à la Chancellerie où, de toute façon, l'on constate un différentiel jusqu'à présent pris en charge par les revenus des autres placements des CARPA, ne motivait pas énormément les caisses. On peut améliorer la situation, prendre en compte le coût d'un loyer théorique lorsqu'il n'existe pas et valoriser le bénévolat, qui est considérable dans la gestion de l'aide juridictionnelle. Tout le travail de

contrôle repose sur des confrères bénévoles, qui ont d'autant plus de mérite qu'il ne s'agit pas d'une tâche gratifiante.

Le regroupement des CARPA est un sujet sensible pour le technicien que je suis. Compte tenu des regroupements qui existaient déjà au moment de la mise en chantier de la réforme carte judiciaire, il existe actuellement 182 barreaux et 150 CARPA. Il est évident que le mouvement existait spontanément et prenait son envol, mais la réforme de la carte judiciaire a brisé ce mouvement. Personne ne voulait se regrouper à un moment où on ne savait pas quel barreau allait exister demain. Certains, même si ce propos n'a aucun sens, se demandaient si l'existence d'une CARPA pré-regroupée ne pouvait pas avoir une influence sur le choix de la disparition de tel ou tel barreau. J'ai entendu ce propos. Il est absurde, mais il démontre que la profession devenait extrêmement méfiante sur les idées de regroupement de CARPA.

Cette question est de nouveau à l'ordre du jour, alors qu'elle était paralysée. Deux regroupements sont actuellement en chantier. Nous accompagnons ce mouvement, qui est désiré par l'UNCA. Avec la réforme de la carte judiciaire, il restera 36 barreaux de moins de 50 avocats. Un barreau de 50 avocats ne dispose pas d'une taille qui permette de gérer utilement des dotations. On ne peut pas organiser les contrôles sérieusement. Nous sommes, sur la base des constats techniques, les premiers à dire qu'il faut que les CARPA se regroupent. Nous encourageons ces regroupements, même si nous ne pouvons qu'avoir un rôle incitatif s'agissant de l'UNCA.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Peut-on dire que l'objectif est que la carte des CARPA corresponde à celle des cours d'appel ?

**Maître Alain MARTER**

Cela peut être un objectif. L'approche pragmatique des CARPA s'en satisferait totalement. Je formulerais une observation supplémentaire : il convient de prendre en compte le nombre d'avocats concernés et la situation financière que cela entraîne pour les CARPA. Nous avons encore quand même, parfois, des barreaux qui ont une taille plus importante que toute une cour en France.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

A-t-on fait une évaluation du fonctionnement des CARPA qui se sont regroupées ? Cette évaluation est-elle le bon argumentaire pour convaincre ?

## **Maître Alain MARTER**

Je peux vous donner deux informations à ce sujet. La crainte des CARPA réside dans une perte d'indépendance politique du barreau regroupé. Je ne connais pas aujourd'hui une situation de regroupement de CARPA où l'une d'entre elles désirerait sortir de ce regroupement ou affirmerait n'y avoir trouvé aucun intérêt. Monsieur le président de la Conférence des bâtonniers a prévu, je crois, de consacrer une assemblée générale spéciale sur ce thème, dans les mois à venir. Je lui ai immédiatement indiqué mon total soutien et ma totale disposition pour présenter des exemples concrets de regroupement ainsi que des témoignages de barreaux qui avaient des inquiétudes, désormais dissipées au regard du succès de leur regroupement.

Je rejoins tout particulièrement mes confrères intervenus avant moi : il faut maintenir une proximité et avoir le souci des effets de seuils. Au-delà d'un certain seuil, le regroupement n'a qu'un effet négatif et perd de l'intérêt.

Je vais conclure dans un sens qui correspond tout à fait à l'un de vos soucis de départ quand vous avez souhaité cette enquête. C'est celui des économies que peut réaliser l'Etat dans le domaine de l'aide juridictionnelle et du système tel qu'il existe aujourd'hui.

Je suis frappé par le fait que les recouvrements effectifs des indemnités d'aide juridictionnelle ne sont jamais comptabilisés dans les études. Lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle gagne son procès, son adversaire doit rembourser à l'Etat le montant de l'aide juridictionnelle. C'est une disposition légale absolue. Il y a un recouvrement qui est opéré, mais ces chiffres de recouvrement ne sont jamais communiqués et pris en compte. Pour qu'il y ait recouvrement, il faut un avis de recouvrement mis en œuvre par les juridictions. Je note qu'en 2005, il a été émis 17 millions d'avis de recouvrement. Je veux bien que le montant des budgets de l'aide juridictionnelle stagne depuis quelques années, mais il convient peut être de sensibiliser les juridictions à cette question.

Je formule une seconde observation concernant la possibilité de réaliser des économies. L'article 37 de la loi de 1991 permet aux juridictions de condamner une partie, indépendamment de la disposition que je viens d'évoquer, à payer les indemnités dues à un avocat et de supprimer l'aide juridictionnelle. La juridiction peut fixer une indemnité à verser à l'avocat de la personne qui bénéficiait de l'aide juridictionnelle. L'adversaire est condamné à lui verser une indemnité. Cette indemnité correspond au coût réel de l'intervention de l'avocat. Dans ce cas, il y a retrait de l'aide juridictionnelle. Tout le monde y trouve son intérêt. L'avocat est rémunéré de façon plus satisfaisante et l'Etat fait l'économie du paiement de l'aide juridictionnelle qui avait été accordée.

Il y a lieu de sensibiliser les magistrats à cette situation. Je sais que la Chancellerie s'en préoccupe. Une formation au profit des magistrats a été organisée à Chambéry, à laquelle ont été associés les avocats, à l'initiative de la Chancellerie. Nous avons mis en place une parfaite collaboration entre la Chancellerie et l'UNCA sur une série de formations destinée à nos confrères dans ce domaine. De façon emblématique, la Chancellerie et l'UNCA ont exposé ensemble cette possibilité à la convention nationale de la profession qui a eu lieu il y a quelques jours à Lille.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

S'il est vrai que les CARPA ont pu être confrontés à des problèmes de systèmes informatiques, je n'exclus pas que certaines juridictions aient également rencontré de telles difficultés. Je me souviens d'une visite au tribunal de grande instance du Mans. On voyait bien qu'il y avait des marges de progression en la matière.

**Monsieur Jérôme POIROT, conseiller du garde des sceaux**

Dans un premier temps, je voudrais transmettre les remerciements du garde des sceaux au président du Luart, qui a eu l'idée de solliciter la Cour des comptes, à vous-même, monsieur le président de la commission des finances, qui avez accepté de solliciter la Cour des comptes, et à la Cour des comptes, pour la grande qualité du rapport qu'elle a produit. Les remerciements de la Chancellerie s'adressent également aux CARPA qui contribuent, cela a été souligné par le président Pichon, à la qualité du service public apporté aux justiciables dans le domaine de l'aide juridictionnelle. Cela mérite d'être souligné.

Le rapport montre qu'il n'y a pas de dysfonctionnements majeurs quels que soient les intervenants dans cette chaîne relativement complexe. Néanmoins, le rapport souligne qu'à chaque étape de cette chaîne, des progrès peuvent être réalisés. S'agissant de la Chancellerie, un certain nombre de reproches ont été faits et des améliorations ont été suggérées. Sur un certain nombre de ces sujets, il y a d'ores et déjà des avancées programmées. C'est tout l'intérêt d'un rapport de cette nature sur un sujet qui, souvent, n'est pas un thème prioritaire dans l'action des juridictions et de la Chancellerie. Mais les remarques et les propositions du rapport permettent de modifier les choses.

Par exemple, sur l'homologation des logiciels qui est effectivement une histoire très ancienne, il est prévu que les services informatiques de la Chancellerie procèdent à l'expertise, parce qu'ils en ont la capacité, et à l'homologation de ces logiciels. Cette initiative est envisagée pour le premier trimestre de l'année 2009. Nous aurons dans les prochains mois rétabli une situation qui n'est pas satisfaisante aujourd'hui. Il faut expertiser effectivement ce qui existe, mais le rapport de la Cour des comptes souligne que, *a priori*, les systèmes d'information, qui ont été développés et sont aujourd'hui utilisés,

ne présentent aucune anomalie particulière. Il convient, cependant, d'effectuer formellement cette expertise et il faut procéder à l'homologation. Sur les liaisons informatiques, ce serait une amélioration considérable de faire en sorte que toutes les juridictions et les CARPA puissent communiquer par voie électronique. Un certain nombre de choses sont en train d'être faites dans ce domaine. La Chancellerie est en train de rattraper son retard dans tous les domaines informatiques et elle procède, de manière accélérée, à sa modernisation dans ce domaine. Le travail en cours doit permettre que, courant 2009, l'essentiel des 50 juridictions soient équipées d'une liaison informatique.

Concernant les BAJ et la qualité des personnels affectés, je n'ai pas noté que le rapport de la Cour des comptes indiquait que si la moitié des BAJ ne faisaient pas leur travail, cela était dû à la qualité des personnels. Je pense que l'on ne peut pas accepter cette affirmation. Il y a dans les BAJ, comme à d'autres endroits de la chaîne, des améliorations qui peuvent être apportées qui tiennent à l'organisation, à la nature des ressources qui sont affectées. Dans le domaine du contrôle, il y a également des choses à faire. Mais on ne peut pas considérer que les BAJ sont une espèce de « ventre mou » et de point noir dans le fonctionnement des juridictions.

S'agissant du recouvrement, j'ai de bonnes nouvelles à vous annoncer. Dans le cadre du budget de la loi de finances pour 2008, il a été prévu, et la Chancellerie a pris cet engagement, de recouvrer 8,9 millions d'euros. Nous sommes aujourd'hui à la fin du mois d'octobre et cet objectif sera tenu. Pour l'année 2009, la Chancellerie a pris l'engagement d'arriver à recouvrer un minimum de 13 millions d'euros. Tout cela ne se fait pas facilement. Cela a nécessité un travail considérable, notamment avec la direction général des finances publiques.

### **Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Il y avait manifestement un problème d'articulation entre les services. On avait vu au Mans que les logiciels n'étaient pas, par exemple, compatibles entre les décisions des juridictions et les circuits de la comptabilité publique pour le recouvrement. L'informatique peut vous aider puissamment.

### **Monsieur Jérôme POIROT**

Ces progrès, monsieur le président, ont été réalisées. Cela nous permet aujourd'hui d'avoir des montants de recouvrement substantiels. D'ailleurs, la Chancellerie y a un intérêt, puisque ces crédits ont vocation à être rétablis sur son budget. Nous avons des problèmes de systèmes d'information et de capacité du ministère du budget à rétablir ces crédits une fois qu'ils étaient recouverts et versés au budget général.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Ces crédits sont-ils inscrits dans la loi de finance pour 2009 ? Bien souvent, les crédits informatiques disparaissent avec les régulations budgétaires.

**Monsieur Jérôme POIROT**

Nous avons créé des procédures informatiques, mais surtout des procédures comptables avec la comptabilité publique, qui permettent le recouvrement effectif et le rétablissement de crédit. L'affaire a été très technique et compliquée. Le travail a duré un certain nombre de mois et a été mené entre les services de la Chancellerie et les services du ministère du budget.

Sur l'application de l'article 37 de la loi de 1991, il y a un travail étroit entre la Chancellerie et l'UNCA sur le sujet. Des actions de formation importantes ont été faites par les services de la Chancellerie. Ces derniers ont une expertise qui permet de faire progresser les juridictions, d'inviter les magistrats, dans le respect de leur indépendance, à porter, quand cela est nécessaire, des progrès en matière de gestion.

La Chancellerie prend acte des différentes interventions faites sur le projet de regroupement des CARPA. C'est effectivement une idée très intéressante qui sera à même de résoudre un certain nombre de difficultés soulignées dans le rapport et d'améliorer la gestion du service. On peut envisager un regroupement des BAJ pour avoir à la même échelle une CARPA et un BAJ. C'est une réflexion qui va être menée à la Chancellerie. Il s'agit là d'un chantier intéressant qui permettra d'apporter beaucoup d'améliorations dans le fonctionnement, la gestion et le contrôle du système de l'aide juridictionnelle.

**Monsieur HERONDART, secrétaire général adjoint, ministère de la justice**

Je répondrai à certaines questions posées par le sénateur du Luart. Une question a été posée sur le taux de report des crédits. Il convient d'expliquer le système. Nous subventionnons les CARPA. Pour le début de l'année, il faut qu'il y ait, par définition, un fonds de roulement. Il est normal qu'il y ait ces éléments. En revanche, la remarque fort judicieuse de la Cour des comptes portait sur une évolution un peu supérieure, c'est-à-dire qu'un effort a été fait sur les reports. L'année 2007 a été un peu particulière, car il s'agissait de l'année de la réforme de la carte judiciaire. Nous pensons qu'il y a eu un rapport de cause à effet entre ces deux événements.

Nous en avons tenu compte dans la subvention 2008 et nous ajusterons l'année suivante pour tenir compte de ce fonds de roulement sous-utilisé. Au-delà de cela, nous pensons être, cette année, dans une

situation normale de report, c'est-à-dire autour effectivement de 20 %. Mais c'est une sorte de socle technique liée au fonctionnement des CARPA.

Une autre question a été soulevée par le président du Luart sur le contrôle externe. Nous avons indiqué que le regroupement des CARPA faciliterait les contrôles externes du circuit de la dépense. Nous avons là aussi, en tenant compte des observations de la Cour, renforcé les effectifs du service d'accès au droit d'une personne, avec un agent spécifiquement dédié à cette action de renforcement du contrôle externe.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Je crois que l'on a fait le tour des différents intervenants qui avaient à s'exprimer sur cette mission conduite par la Cour des comptes et à laquelle il a été rendu hommage par tous les intervenants. Je vais donc ouvrir le débat maintenant et inviter ceux de nos collègues qui souhaitent s'exprimer, ou poser des questions, à le faire.

**Monsieur DETRAIGNE, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois**

A mon tour, je joins mes félicitations au travail qui a été fait par la Cour des comptes, à l'initiative de notre collègue du Luart. Ce travail permet de vérifier toute l'activité menée par les CARPA et montre les insuffisances du système actuel. Il y a des pistes de réflexion sur lesquelles nous aurons peut-être l'occasion de retravailler.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Notre collègue Jean-Pierre Fourcade a dit nous quitter car il rencontre l'un de vos collègues, Monsieur le président Pichon, pour préparer une autre audition pour suite à donner.

Jean-Pierre Fourcade aurait, toutefois, voulu dire lui-même qu'il est favorable au regroupement des CARPA au niveau des cours d'appel, mais il veut être sûr que la Chancellerie a bien mis l'interface nécessaire. S'il y a une CARPA au niveau des cours d'appel, cela n'exclut pas qu'il y ait dans les juridictions un bureau d'aide juridictionnelle. En effet, les justiciables et les avocats doivent quand même ouvrir des dossiers au niveau de la juridiction.

**Monsieur Jérôme POIROT**

Les demandes transmises aujourd'hui dans les BAJ sont faites par différents moyens, y compris par courrier. Demain, les transmissions entre le demandeur et le bureau d'aide seront de plus en plus dématérialisées. Vous soulignez là effectivement un sujet qui doit être pris en compte dans notre réflexion. Il s'agit de savoir comment cela peut être articulé entre les

tribunaux de grande instance et une partie de la compétence regroupée au niveau de la cour d'appel.

**Maître Paul-Albert IWEINS**

Il y a sur ce point un effet indirect de la suppression des avoués à la cour qui remet en cause la postulation. On progresse vers une postulation par cour d'appel. Dès lors, on tend vers des barreaux de cour. Il faudra laisser des antennes du BAJ.

**Maître Pascal EYDOUX**

Je souhaiterais faire une observation technique. On lit dans le rapport de la Cour des comptes le regret que les informations des BAJ ne soient pas directement envoyées au greffe. Cela me fait penser à ce que vous dites à l'instant. Le fait qu'une décision soit prise par un BAJ régional au niveau d'une cour d'appel, n'empêche pas que la décision soit transmise au greffe. Il est inutile de délocaliser une structure. Cela peut très bien se faire par la technologie.

**Madame Michèle ANDRE**

Il faut se poser la question de l'accès au droit et de l'analyse des dossiers au regard de la problématique des comparutions immédiates. Nous avons eu l'occasion, invités par Monsieur le président du Sénat, de faire des stages en juridiction. Je suis allée à Nanterre. Au regard du quotidien (les affaires de la nuit ou du matin jugées à partir de 14 heures ou 15 heures, en fonction du temps, des escortes disponibles, de tous les problèmes que vous connaissez bien...), on se demande comment assurer une défense de fond tout en ayant vérifié la possibilité ou la nécessité d'une aide juridictionnelle. C'est un énorme problème. C'est celui sur lequel la commission des lois et nous-mêmes avons sans doute à travailler. Il y va du droit du citoyen à se défendre en justice.

Je pense que le rapport soulève des points extrêmement intéressants, mais qu'il pose surtout cette question centrale. Nous sommes dans un système plein de bonne volonté, mais qui peut tendre un piège et poser un problème de fond.

**Maître Christian CHARRIERE-BOURNAZEL**

Madame la sénatrice Michèle André aborde un sujet important. En matière pénale, où la défense est exercée dans des conditions de rapidité ou d'urgence particulières, l'assistance juridictionnelle est donnée, sous réserve de vérifier *a posteriori* si la personne devait ou non en bénéficier. Mais c'est trop tard car l'avocat a déjà plaidé. Aussi fait-il les frais de cette situation, parce qu'il n'est pas payé. Il y a là une réflexion à mener. En outre, à Paris, nous avons les AFM en même temps que le jugement. Nous faisons un

paiement par quinzaine, ce qui fait que les délais d'attente sont de quinze jours à trois semaines. En matière prud'homale, le jugement est prononcé par écrit six à huit mois après qu'il a été prononcé. Nous ne disposons de l'instrumentum à partir duquel peut être délivré l'AFM que des mois après, et l'avocat n'est pas payé avant un an.

**Monsieur Yves DETRAIGNE**

Je voulais dire quelques mots en complément des propos de Michèle André sur les procédures accélérées développées ces dernières années. La commission des lois a fait, en 2005-2006, une mission sur ces procédures accélérées, qui se développaient beaucoup à l'époque. Ses conclusions sont globalement tout à fait favorables. Il est vrai qu'il y a, sans aucun doute, un effet induit sur la consommation au titre de l'aide juridictionnelle. Néanmoins, cela ne doit pas pour autant remettre en cause ces procédures accélérées. Il y a sûrement des réglages à faire entre le développement de ces procédures et l'impact sur l'aide juridictionnelle, ainsi que l'impact négatif sur un certain nombre de vos confrères. Mais cela ne doit pas pour autant remettre en cause ces procédures, tant il est vrai qu'il est nécessaire que des faits délictuels soient sanctionnés. Il ne serait pas sain que ce type de faits, considérés comme mineurs par rapport à d'autres, ne soient examinés que des mois ou des années après qu'ils ont été commis. La sanction perdrait beaucoup de son effet.

**Maître Christian CHARRIERE-BOURNAZEL**

Il n'est pas question de contrarier la justice. Il faut qu'elle continue.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Nous sommes au terme de cette audition. Je vais demander à Roland du Luart s'il a des commentaires à formuler.

**Monsieur Roland du LUART**

Non. Je suis heureux que cette audition ait pu avoir lieu. On a entendu les avis des uns et des autres. Nous avons quelques *a priori* et ils sont tombés. Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir permis que l'on puisse faire ce travail en s'appuyant sur l'expertise de la Cour des comptes, qui a été pour nous très utile. On suggèrera probablement dans le rapport certains regroupements de CARPA, mais pas de façon impérative. La suggestion d'aller vers des CARPA regroupées au niveau des cours d'appel paraît assez cohérente. Nous poursuivrons donc cette idée tout en étant réservés, je le mentionnerai dans le rapport, sur une CARPA unique au niveau national. J'ai bien compris que vous considérez tous que cela serait une erreur. Je crois qu'il faut, dans un premier temps, se limiter au niveau des cours d'appel.

Les observations du président Eydoux m'ont interpellé sur un certain mal-être au sein de votre profession. Je crois qu'il faut que nous en tenions bien compte. Il faut également que la Chancellerie ait le souci d'apporter les améliorations nécessaires au dispositif de l'aide juridictionnelle.

**Monsieur Jean ARTHUIS, président**

Je voudrais, à mon tour, me réjouir de cette audition et de la richesse des échanges qu'elle a suscités. Je remercie à nouveau le président Pichon, et les magistrats de la Cour des comptes qui l'ont accompagné, d'avoir diligenté cette enquête à la demande de la commission des finances. La démonstration est faite que le contrôle n'a pas pour but de stigmatiser des comportements ou de rechercher des anomalies, mais de vérifier que tout va bien. Alors même que la Constitution vient d'être modifiée pour souligner le rôle du Parlement, qui n'est pas seulement de voter des lois mais aussi de contrôler l'action du gouvernement et d'évaluer les politiques publiques, je crois que nous devons, les uns et les autres, avancer dans cette voie. Avant de légiférer, il convient de mieux connaître le fonctionnement de la sphère publique et ne pas nous précipiter dans des lois nouvelles qui peuvent parfois être l'aveu d'une impuissance à agir.

Les CARPA fonctionnent bien à la satisfaction des justiciables (ce qui ne veut pas dire que ces derniers soient complètement satisfaits de l'aide juridictionnelle) et des avocats. Je crois que l'appréciation des CARPA nous invite forcément à observer le fonctionnement du service de la justice et dans ce domaine, nous sommes tous conscients qu'il y a des progrès à faire. Mais au fond, l'institution judiciaire n'est que le point de rencontre de tous les maux et de toutes les difficultés d'une société. Par conséquent, dans les temps que nous traversons, son fonctionnement ne peut pas être complètement idéal.

Nous avons pu identifier des problèmes s'agissant des systèmes d'information. Je ne reviendrai pas sur la régulation des versements entre le budget de la Chancellerie et les CARPA. On a compris que c'est une façon de mettre à disposition des fonds de roulement pour faire face aux nécessités de paiement et faire quelques placements. Pour peu que les SICAV monétaires contiennent des bons du Trésor, chacun y trouve son compte. C'est en définitive la charge de la dette de l'Etat qui constitue les ressources des CARPA.

S'agissant du regroupement des CARPA, je rejoins tout à fait les conclusions esquissées par Roland du Luart. Pour le bon fonctionnement de la justice, sous l'autorité de la commission des lois, nous veillerons à légiférer à bon escient et à légiférer d'une main tremblante pour stabiliser les règles de droit.

Je dois maintenant me tourner vers mes collègues de la commission des finances et leur demander s'ils sont favorables à la publication du rapport par la commission des finances. Ce rapport contiendra naturellement le rapport d'enquête conduit par la Cour des comptes, l'ensemble des observations formulées ce matin et les conclusions que nous venons d'esquisser.

Mes chers collègues, êtes-vous favorables à cette publication ?

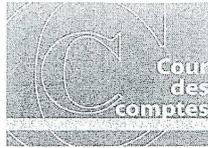
*Les membres de la commission des finances s'expriment à l'unanimité en faveur de la publication du rapport.*



**ANNEXE 1**

**LETTRE DE M. PHILIPPE SÉGUIN,  
PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES,  
DU 11 SEPTEMBRE 2008,  
ADRESSÉE À M. JEAN ARTHUIS,  
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES**





*Le Premier Président*

Paris, le 11 SEP. 2008

PA 52709/1

Monsieur le Président,

Par lettre du 10 octobre 2007, vous avez demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, de procéder à une enquête sur la gestion de l'aide juridictionnelle par les caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA), associations de la loi de 1901 dont la mission essentielle est de gérer les fonds déposés par les avocats au titre de leur clientèle privée dans le cadre de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971.

Pour procéder à cette enquête, la Cour a contrôlé treize CARPA (sur un total de 152) qui regroupent 20 barreaux (sur 182) représentant 21 % des dotations versées par l'Etat en 2007 (277,5 millions €) au titre de l'aide juridictionnelle et des trois autres aides (assistance à la garde à vue, médiation et composition pénales et assistance aux détenus). Près de 25 000 avocats sont inscrits en 2008 à ces 20 barreaux, soit environ la moitié de la profession. Dans ces conditions, les constatations opérées sont globalement significatives.

En conséquence, j'ai l'honneur de vous adresser ci-joint le rapport qui résulte de ces contrôles.

Je souhaite appeler plus particulièrement votre attention sur plusieurs observations que les travaux de la Cour permettent à mon sens de formuler.

Monsieur Jean ARTHUIS  
Président de la Commission des finances,  
du contrôle budgétaire et des comptes économiques  
de la Nation du Sénat  
Palais du Luxembourg  
15, rue de Vaugirard  
75355 PARIS

La loi n°72-11 du 3 janvier 1972, avait institué une aide judiciaire pour les justiciables dont les ressources étaient insuffisantes. A ce titre, l'avocat chargé de prêter son concours percevait une indemnité forfaitaire qui lui était payée par la juridiction près laquelle était établi le bureau d'aide judiciaire qui avait prononcé l'admission. Le circuit de paiement de l'avocat entraînait donc dans le droit commun de la dépense publique d'Etat. Les nombreux retards de paiements constatés par les avocats ont conduit la chancellerie, à l'occasion de la transformation de l'aide judiciaire en une aide juridictionnelle par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, à transférer le paiement des rétributions des avocats aux caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA). Les frais de gestion relatifs au versement de l'aide juridictionnelle devaient être couverts par les produits financiers assurés par le placement des dotations publiques.

Ce système, depuis sa mise en place, a donné toute satisfaction à la profession qui maîtrise désormais les délais de paiement des rétributions servies aux avocats. Ce progrès par rapport au dispositif antérieur est tel que la profession finance en réalité une part significative des frais de gestion de l'aide juridictionnelle, les produits financiers issus des dotations publiques n'en couvrant qu'une part réduite.

La chancellerie se satisfait également d'un dispositif qui allège sa responsabilité sur un sujet très sensible. Elle s'est d'ailleurs appuyée sur les organismes professionnels et notamment sur l'Union nationale des CARPA (UNCA) pour contrôler la liquidation des dépenses d'aide juridictionnelle (près de 970 000 missions payées aux avocats en 2007). En effet, compte tenu du nombre important d'organismes payeurs, le dispositif ne peut fonctionner que grâce aux prestations techniques de l'UNCA, qui a élaboré un outil de gestion informatique adopté par toutes les CARPA à l'exception du barreau de Paris et de sa CARPA qui utilisent leur propre outil.

Dans le cadre et les limites des contrôles réalisés par la Cour, le dispositif ainsi mis en œuvre, outre qu'il a permis d'améliorer les délais de paiement des avocats pratiquant l'aide juridictionnelle, semble assurer une gestion sans gaspillage ni détournement perceptibles des crédits publics par les CARPA. Cependant, le contrôle a relevé sur quelques points techniques des dysfonctionnements notés dans le rapport et signalés tant à la profession qu'à la chancellerie, ainsi que des améliorations utiles qui, pour certaines, ont déjà été retenues par les CARPA concernées.

Ainsi seraient souhaitables :

- une définition plus précise des règles comptables à mettre en œuvre, s'agissant notamment des charges à retenir, de la distinction entre charges directes et charges réparties, des bases pertinentes pour la détermination des clés de répartition ;
- des recommandations plus explicites en matière de placement des fonds d'AJ, permettant de dissiper toute ambiguïté dans la latitude dont disposent les CARPA pour gérer ces fonds (exemple de la possibilité de recourir à un compte de placement unique).

La Cour a également contrôlé le mécanisme des protocoles d'organisation de la défense pénale qui permet d'accorder des financements complémentaires aux ordres signataires. Ce dispositif n'apparaît pas satisfaisant dès lors que les dotations accordées semblent, dans la pratique, être beaucoup plus proportionnelles aux frais de gestion engagés par les ordres à ce titre qu'aux efforts fournis par les avocats pour améliorer la défense pénale, sans aucun contrôle financier et comptable de la part de la chancellerie.

Une réflexion plus générale me semble s'imposer néanmoins : en effet le dispositif, tel qu'il est mis en œuvre aujourd'hui, est caractérisé par un éclatement excessif entre les très nombreuses CARPA, avec des pratiques trop dispersées pour être convenablement rationalisées autant dans la tenue des comptes bancaires, dans les modalités de placement des dotations de l'Etat que dans l'évaluation des charges de gestion de l'activité de gestion de l'aide juridictionnelle ou des protocoles d'organisation de la défense pénale. En outre, cette dispersion des intervenants rend illusoire tout contrôle par le ministère de la justice. Or, en confiant aux CARPA, par la loi du 10 juillet 1991, la gestion des rétributions dues aux avocats qui réalisent des missions d'aide juridictionnelle, le législateur a organisé une forme de convention de mandat, entre l'Etat et les ordres d'avocat, via leurs caisses de règlement. L'existence d'un tel mandat de gestion, même tacite, suppose une capacité de contrôle du mandataire que ne détient pas le service compétent face aux 152 CARPA.

Il apparaît donc souhaitable de faire évoluer le dispositif d'ensemble, sans remettre en cause son fonctionnement général. Un premier stade consisterait à renforcer la tendance au regroupement des CARPA, le cas échéant en concentrant dans certaines d'entre elles la gestion de l'aide juridictionnelle sur un périmètre géographique élargi. La formule, déjà appliquée dans le ressort de certaines cours d'appel, qui aurait l'avantage de permettre d'importantes économies d'échelle et d'améliorer la gestion des placements, pourrait constituer un schéma acceptable au regard notamment des préoccupations de proximité exprimées par la profession, mais elle pourrait aussi avoir une plus grande étendue. Ainsi, la création, sous la houlette de la profession, d'un organisme unique de paiement des rétributions des avocats au niveau national pourrait être envisagée. L'avantage de cette solution serait, bien évidemment, de n'avoir qu'un seul destinataire des dotations publiques qui pourrait ainsi optimiser le rendement des produits financiers, minorer les charges de gestion et faciliter le contrôle de la chancellerie.

S'agissant des services judiciaires, les contrôles ont révélé la grande faiblesse des bureaux d'aide juridictionnelle, qui doivent gérer de façon rigoureuse l'ouverture des droits, mais en sont souvent incapables, soit du fait de l'urgence des procédures, soit de leur organisation insuffisante, soit de la nécessité de ne pas bloquer le dispositif en prolongeant les contrôles. Des réserves analogues peuvent être soulevées s'agissant des greffes, chargés de suivre le déroulement des missions et d'en attester la bonne fin. A l'évidence, le ministère de la justice doit consolider fortement ce volet de la délivrance des aides.

S'agissant de la gestion budgétaire, le ministère pourrait adapter le versement des provisions aux CARPA selon un rythme périodique (mensuel ou trimestriel) adapté à celui des rétributions aux avocats, en fonction des états de trésorerie qui sont communiqués par les CARPA mensuellement.

Telles sont les suggestions que le travail de la Cour me conduit à vous soumettre sur le dispositif enquêté.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Bien à toi.*



Philippe SÉGUIN



**ANNEXE 2**

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA  
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LA GESTION  
ET L'EFFICACITÉ DES CARPA**





**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES  
FINANCES, DU CONTROLE BUDGETAIRE ET DES  
COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION DU  
SENAT**

Article 58-2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances

**La gestion et l'efficacité des  
CARPA**

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>PARTIE I : LE RÔLE DES ORDRES ET DES CARPA .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LES CAISSES DE REGLEMENTS PECUNIAIRES DES AVOCATS .....</b>	<b>8</b>
A. UN ORGANISME CRÉE À L'INITIATIVE DES ORDRES DES AVOCATS .....	8
B. MODALITÉS DE CRÉATION .....	9
C. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT D'UNE CARPA .....	10
D. LES LIENS ENTRE LES CARPA ET LES ORDRES DES AVOCATS.....	11
<b>II. LE RÔLE DES CARPA DANS LA GESTION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE.....</b>	<b>11</b>
A. BREF RAPPEL DE LA PROCÉDURE ANTÉRIEURE À 1991 .....	11
B. LA RÉFORME DU PAIEMENT DE LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS PAR LA LOI DE 1991 .....	12
<b>III. L'UNION NATIONALE DES CARPA (UNCA).....</b>	<b>13</b>
<b>IV. LES LOGICIELS DE GESTION .....</b>	<b>14</b>
A. L'ABSENCE D'HOMOLOGATION.....	15
B. DES LOGICIELS APPAREMMENT FIABLES .....	17
<b>PARTIE II : DE LA DECISION D'ADMISSION A L'AIDE JURIDICTIONNELLE DU JUSTICIABLE A LA RETRIBUTION DE L'AVOCAT.....</b>	<b>18</b>
<b>I. LA DELIVRANCE DE LA DECISION D'ADMISSION PAR LES BUREAUX D'AIDE JURIDICTIONNELLE.....</b>	<b>18</b>
A. LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ADMISSION .....	19
B. LA DIVERSITÉ DES JURISPRUDENCES ET LA TENDANCE À L'AUTOMATICITÉ DES ADMISSIONS DANS CERTAINES PROCÉDURE.....	21
1. La diversité des jurisprudences.....	21
2. Le cas spécifique des commissions d'office.....	22
3. Le problème des avances sur honoraires avant dépôt de demande d'AJ .....	24
C. LA TRANSMISSION ÉLECTRONIQUE DES DÉCISIONS D'ADMISSION.....	26
D. DES DONNÉES STATISTIQUES DISCORDANTES ENTRE LES BUREAUX D'AIDE JURIDICTIONNELLE ET LA CHANCELLERIE.....	28
<b>II. LA DELIVRANCE DES ATTESTATIONS DE FIN DE MISSION (AFM) PAR LES GREFFES DES JURIDICTIONS .....</b>	<b>28</b>
A. LES CONDITIONS DE DÉLIVRANCE DES AFM .....	28
1. Des délais globalement satisfaisants .....	28
2. Des modalités de délivrance variables d'une juridiction à l'autre dans le cas des commissions d'office.....	29

3.	La délivrance fréquente d'AFM sur des modèles ou des formulaires périmés ou incomplets.....	29
B.	LES CONTRÔLES RÉALISÉS PAR LES GREFFIERS .....	29
1.	Les contrôles réalisés par le greffier à l'occasion de la délivrance d'une AFM.....	30
2.	Les conditions du contrôle : pouvoir disposer de la dernière décision d'admission transmise par le BAJ.....	30
3.	La mise en œuvre des abattements prévus par la loi.....	31
C.	LES RELATIONS ENTRE LE GREFFE ET LA CARPA.....	32
<b>III.</b>	<b>LA RÉTRIBUTION DE L'AVOCAT PAR LES CARPA.....</b>	<b>32</b>
A.	LA LIAISON ENTRE LE BAJ ET LA CARPA.....	33
B.	LES DOCUMENTS ATTESTANT DU SERVICE FAIT (PROCEDURES HORS PROTOCOLE).....	33
1.	Pour les missions d'aide juridictionnelle .....	33
2.	Pour les missions d'assistance au cours d'une garde a vue .....	36
3.	Les pièces justificatives à présenter pour les autres aides .....	39
C.	LA PROCÉDURE DE PAIEMENT PROPREMENT DITE .....	40
1.	Une saisie informatique unifiée grâce au logiciel de l'UNCA .....	40
2.	Des délais de paiement inférieurs à cinq semaines .....	40
3.	La possibilité d'accorder des provisions versées aux avocats .....	40

## **PARTIE III : LA GESTION DES CREDITS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE..... 41**

<b>I.</b>	<b>LA GESTION DES CREDITS PAR LA CHANCELLERIE .....</b>	<b>41</b>
A.	LES SERVICES COMPETENTS.....	41
1.	Le service de l'accès au droit et à la justice et politique de la ville (SADJPV).....	41
2.	Le contrôleur budgétaire et comptable du ministère (CBCM) .....	42
B.	LES PROCEDURES PERMETTANT L'EVALUATION DES CREDITS DANS LE CADRE DE LA PREPARATION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	42
1.	Avant la LOLF.....	43
2.	Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF .....	43
C.	LES AJUSTEMENT DE CREDITS EN COURS D'EXERCICE.....	45
D.	LE STATUT DES CARPA AU REGARD DE L'EMPLOI DE FONDS PUBLICS.....	48
1.	Le cadre juridique « traditionnel » de rétribution des avocats.....	48
2.	Un nouveau schéma .....	49
E.	UN CONTRÔLE DU SERVICE FAIT INSATISFAISANT ET TARDIF .....	51
<b>II.</b>	<b>LA GESTION DES CREDITS D'AJ PAR LES CARPA .....</b>	<b>52</b>
A.	LES REGLES RELATIVES A LA GESTION DE LA DOTATION DE L'ETAT.....	52
1.	La tenue des comptes bancaires.....	52
2.	Les modes de placement.....	55
3.	Les règles comptables.....	60
B.	LES FRAIS DE GESTION ET LEUR FINANCEMENT .....	64
1.	Le cadre réglementaire.....	64

2.	La détermination des frais de gestion .....	65
3.	La couverture des frais de gestion .....	69
4.	La couverture des déficits .....	72
<b>III.</b>	<b>LES CONTRÔLES DU CIRCUIT DE PAIEMENT.....</b>	<b>74</b>
A.	DES CONTRÔLES INTERNES À LA CARPA ET À L'ORDRE RÉDUITS .....	74
B.	LES CONTRÔLES DU COMMISSAIRE AUX COMPTES PARAISSENT INSUFFISANTS .....	75
1.	Des rapports souvent succincts .....	75
2.	Peu de réserves et des observations qui ne sont pas toujours suivies d'effet.....	77
3.	Des certifications parfois critiquables.....	77
4.	Un cas de cumul des fonctions d'expert-comptable et de commissaire aux comptes .....	78
C.	LE CONTRÔLE EXTERNE DE LA CHANCELLERIE TARDIF ET PEU EFFICACE .....	78
1.	Le contrôle sur les rétributions versées aux avocats.....	78
2.	Le contrôle sur les frais de gestion et sur leur couverture par les produits financiers.....	79

## **PARTIE IV : LES PROTOCOLES D'ORGANISATION DE LA DEFENSE..... 80**

<b>I.</b>	<b>LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DES PROTOCOLES .....</b>	<b>80</b>
A.	LEUR OBJET .....	80
1.	La forme juridique d'un protocole.....	80
2.	Les modalités de négociation d'un protocole .....	80
3.	Le contenu des protocoles.....	81
4.	La rétribution des avocats dans le cadre d'un protocole .....	81
B.	LEURS EFFETS POUR LES CARPA.....	82
1.	Le budget prévisionnel.....	82
2.	Les états financiers et documents comptables .....	83
3.	La dotation complémentaire .....	83
4.	La liquidation de la dotation .....	84
<b>II.</b>	<b>LES CONSTATS OPERES.....</b>	<b>84</b>
A.	LE CALCUL DES DOTATIONS COMPLEMENTAIRES ET LEUR UTILISATION .....	84
1.	Des taux de majoration fixés de façon arbitraire .....	84
2.	Des états de produits et des charges manquant d'homogénéité .....	86
3.	Les effets négatifs de l'absence de règle pour le rattachement comptable de la dotation complémentaire.....	88
B.	L'ABSENCE DE PLACEMENT DES DOTATIONS COMPLÉMENTAIRES .....	89

## **CONCLUSION.....91**

## **ANNEXES.....92**

## INTRODUCTION

Le 9 octobre 2007, la commission des finances du Sénat a décidé la publication du rapport d'information sur l'aide juridictionnelle (« réformer un système à bout de souffle ») établi par le sénateur du LUART. Dans la foulée, à la demande de la commission et par courrier en date du 10 octobre 2007, le président de la commission des finances du Sénat a saisi le Premier Président de la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur les caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) en application de l'article 58-2 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001.

Les attentes de la commission des finances du Sénat par rapport aux travaux de la Cour sont précisées dans le compte rendu de l'examen en commission auquel le rapport du sénateur du LUART a donné lieu: « *L'enquête de la Cour des comptes sur les CARPA devrait contribuer à la transparence du système de l'AJ en fournissant une image exacte de la trésorerie de ces caisses et permettant d'engager la réflexion sur d'éventuels regroupements entre elles.* »

Depuis la loi du 31 décembre 1971, les CARPA ont pour activité de manier les fonds privés que déposent les particuliers auprès de leur avocat et pour le bon déroulement de leurs procédures. C'est seulement par la loi du 10 juillet 1991 que les CARPA ont été investies, avec l'accord de la profession, de la mission de payer l'aide juridictionnelle obtenue par la partie à un litige en la versant à l'avocat en charge de l'affaire. Le volume des crédits ainsi maniés est d'une ampleur bien plus faible que celui des fonds privés. Versée à partir de dotations inscrites au budget de l'Etat, seule l'aide juridictionnelle relève de la compétence de la Cour, la profession surveillant scrupuleusement son indépendance pour ce qui est de la gestion des fonds privés.

Une précision terminologique s'impose pour distinguer entre les notions d'aide juridique et d'aide juridictionnelle. La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 est relative à l'aide juridique. Celle-ci est définie à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de la façon suivante : « *L'aide juridique comprend l'aide juridictionnelle, l'aide à l'accès au droit et l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et en matière de médiation pénale et de la composition pénale* »<sup>1</sup>.

L'article 10 de cette même loi définit ainsi l'aide juridictionnelle : « *L'aide juridictionnelle est accordée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense, devant toute juridiction ainsi qu'à l'occasion de la procédure d'audition du mineur prévue par l'article 388-1 du code civil et de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité prévue par les articles 495-7 et suivants du*

---

<sup>1</sup> L'intervention de l'avocat aux personnes détenues faisant l'objet d'une procédure disciplinaire n'est pas mentionnée dans cet article premier alors qu'elle est prévue par l'article 64-3 de cette même loi...

*code de procédure pénale. Elle peut être accordée pour tout ou partie de l'instance ainsi qu'en vue de parvenir à une transaction avant l'introduction de l'instance. Elle peut également être accordée 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 Etat membre de l'Union européenne à l'exception du Danemark ».*

Le présent rapport porte principalement sur l'aide juridictionnelle qui représente 90 % des dotations versées par l'Etat aux CARPA (260,5 millions d'€ en 2007). La gestion par les CARPA des trois autres aides (l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue : 14,9 millions d'€ en 2007 ; en matière de médiation pénale et de composition pénale : 117 300 € en 2007 ; l'intervention de l'avocat aux personnes détenues faisant l'objet d'une procédure disciplinaire<sup>2</sup> : 2 millions d'€ en 2007) a également été examinée. Les contrôles sur pièces et sur place ont porté sur les exercices 2003 à 2007.

La compétence de la Cour pour contrôler la gestion de l'aide juridictionnelle par les CARPA est fondée sur les articles L.111-7 et R.133-4 du code des juridictions financières au triple motif que :

toutes les CARPA perçoivent des dotations annuelles versées par l'Etat ; les articles 27 et 29 de la loi 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée relative à l'aide juridique prévoient en effet que l'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridique accomplies par les avocats du barreau en question, et que cette dotation, versée sur un compte spécial de la caisse des règlements pécuniaires prévu à l'article 53 (9°) de la loi du 31 décembre 1971 précitée, est intégralement affectée au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridique ;

accessoirement, certaines CARPA peuvent obtenir une majoration de la contribution de l'Etat, dans une proportion maximale de 20 %, lorsque le barreau a conclu avec le TGI de rattachement un protocole visant à assurer une meilleure organisation de la défense pénale (art. 132-6 du décret 91-1266 du 19 décembre 1991 pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1991 précitée) ;

enfin, tout comme certains barreaux, certaines CARPA bénéficient de l'occupation à titre gratuit de locaux judiciaires, ce qui constitue un concours financier en nature de la part de l'Etat.

Pour procéder à ce contrôle, la Cour a sélectionné un échantillon de 13 CARPA (sur un total de 152) représentant environ 23% de la dotation annuelle de l'aide juridique, 20 % des missions d'aide juridictionnelle effectuées par plus de la moitié des

---

<sup>2</sup> L'annexe n° 1 dresse une rapide présentation de chacune de ces aides

avocats français<sup>3</sup>. Le choix des CARPA contrôlées a été établi de façon à tenir compte des différents types de caisses :

4 CARPA regroupées :

Anjou-Maine (Angers, Le Mans, Laval et Saumur)

Sud-Ouest (Angoulême, Bergerac, Bordeaux, et Libourne)

Saint Quentin - Péronne,

Montpellier (Alès, Mende, Millau et Montpellier).

5 CARPA gérant un protocole : Aix en Provence, Bobigny, Lille, Nice et Paris <sup>4</sup>

4 autres CARPA de taille moyenne dans des régions très différentes : Avignon, Strasbourg, St Malo et Tours.

Des visites sur place de quelques jours se sont déroulées entre début décembre 2007 et fin mai 2008 au cours desquelles des entretiens se sont tenus avec les responsables des CARPA, les bâtonniers (quand il ne préside pas la CARPA) ainsi que les chefs de juridiction du ressort et les responsables du bureau d'aide juridictionnelle compétent. Un échange écrit contradictoire avec chaque CARPA a été organisé selon la procédure prévue par le code des juridictions financières.

En outre, au-delà de nombreux échanges en cours d'enquête, la Cour a communiqué des observations provisoires de synthèse à l'Union nationale des CARPA (UNCA) et à la Chancellerie, qui ont fait part de leurs réponses respectives dans le courant du mois de juillet 2008. De même, les institutions représentatives de la profession d'avocat (Conseil national des barreaux et Conférence des bâtonniers) ont été consultées.

Le présent rapport décrit le rôle des CARPA et des barreaux, avant d'examiner les procédures qui conduisent au versement de l'aide juridique et la gestion proprement dite des crédits, distinguée de la modalité particulière de financement des protocoles d'organisation de la défense.

---

<sup>3</sup> L'annexe n° 2 présente de façon détaillée le poids de l'échantillon retenu par rapport à l'ensemble des CARPA selon plusieurs indicateurs.

<sup>4</sup> Au sein des 5 CARPA regroupés, les barreaux suivants ont également signé des protocoles : Angers, Le Mans, Bordeaux, Angoulême et Montpellier.

## **PARTIE I : LE RÔLE DES ORDRES ET DES CARPA**

La profession d'avocat est organisée, à l'échelle du barreau, qui rassemble tous les avocats dans le ressort géographique d'un tribunal de grande instance, autour de deux institutions, la seconde subordonnée à la première :

- l'ordre des avocats, administré par un conseil de l'ordre élu, et à la tête duquel se trouve un bâtonnier ;
- la CARPA, ou caisse des règlements pécuniaires des avocats, association qui constitue l'organe financier du barreau et dont sont membres tous les avocats inscrits au barreau.

L'interpénétration de ces deux structures découle du rôle dévolu aux CARPA, la dépendance des CARPA vis-à-vis des ordres étant matérialisée le plus souvent par le fait que le bâtonnier est également président de la CARPA.

C'est pourquoi on ne saurait aborder la question de la gestion de l'AJ par les CARPA sans replacer chacune de ces structures dans son contexte propre, à savoir celui de son barreau (ou de ses barreaux pour les CARPA qui en regroupent plusieurs).

A ce titre, l'intérêt porté à la gestion de l'AJ, notamment par le conseil de l'ordre et le bâtonnier, est souvent corrélé avec le poids relatif de l'AJ dans l'activité des avocats. Ce poids dépend bien entendu de la composition de la population couverte par la juridiction auprès de laquelle est établi le barreau, du bassin d'emploi, mais également de la sociologie propre à la profession d'avocat. En effet, tous les avocats n'effectuent pas des prestations couvertes par l'aide juridictionnelle, tandis que d'autres, dont souvent les plus jeunes, y consacrent une part non négligeable de leur activité<sup>5</sup>.

Pour illustrer ces constats, le tableau figurant en annexe n° 3 mesure la répartition des missions d'aide juridictionnelle entre les avocats des 13 CARPA contrôlées. Ce tableau indique que, dans tous les barreaux des CARPA contrôlées, la majorité des avocats inscrits effectue des missions d'aide juridictionnelle. La plupart des avocats effectue un petit nombre de missions puisque la majorité d'entre eux effectue moins de 20 missions par an. La situation du barreau de Paris est particulière puisque sur 18 460 avocats inscrits, seuls 3181 ont été rétribués en 2006 au titre de l'aide juridictionnelle. Mais, ces derniers seraient plutôt à comparer aux avocats qui, selon la CARPA, fréquentent le palais de justice soit environ 5 300 avocats.

---

<sup>5</sup> C'est tout particulièrement le cas des jeunes avocats qui travaillent en cabinet et se voient allouer une rétrocession forfaitaire d'honoraires. Pour des derniers, l'AJ peut constituer un complément de rémunération non négligeable.

En termes de revenus générés par l'aide juridictionnelle, dans toutes les CARPA pour lesquelles cette information a pu être recueillie, la très grande majorité des avocats ont perçu en 2006 moins de 10 000 € et souvent moins de 5 000 € au titre des missions d'aide juridique.

La Cour a également cherché à appréhender, de manière globale, la part du chiffre d'affaires des avocats inscrits aux barreaux relevant des CARPA contrôlées issue de missions d'aide juridique. La plupart des barreaux n'ont pas été en mesure de fournir une quelconque information sur ce point, dans la mesure où ils ne disposent pas de mesures statistiques sur ce sujet. Toutefois, le barreau de Nice, pour lequel les cotisations à l'ordre sont assises sur le chiffre d'affaires des avocats, a indiqué qu'en 2006 ces rétributions ont représenté 2,8 % du chiffre d'affaires total des avocats du barreau.

Il ne serait pas inutile de mieux connaître ces données pour évaluer l'impact des rétributions d'aide juridictionnelle dans les revenus professionnels.

## **I. LES CAISSES DE REGLEMENTS PECUNIAIRES DES AVOCATS**

### **A. UN ORGANISME CRÉE À L'INITIATIVE DES ORDRES DES AVOCATS**

L'origine des CARPA remonte à 1956, mais leur existence législative ne date que de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, dont l'article 53 énumère la liste des questions qui doivent faire l'objet de décrets d'application, en particulier :

"9°/ les conditions de l'application de l'article 27<sup>6</sup>, et, notamment, les conditions de garanties, les modalités du contrôle et les conditions dans lesquelles les avocats reçoivent des fonds, effets ou valeurs pour le compte de leurs clients, les déposent dans une caisse créée obligatoirement à cette fin par chaque barreau ou en commun par plusieurs barreaux et en effectuent le règlement".

La même loi, dans son article 17 (9°), donne au conseil de l'ordre compétence pour "vérifier la comptabilité des avocats, personnes physiques ou morales, et la constitution des garanties imposées par l'article 27 et par les décrets visés à l'article 53".

Les dispositions de la loi étant assez larges, c'est au décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat qu'il convient de se référer pour obtenir toutes

---

<sup>6</sup> L'article 27 de la loi prévoit que le barreau ou les avocats qui le composent doivent justifier d'une assurance garantissant la responsabilité civile professionnelle de chaque avocat en raison des négligences et fautes commises dans l'exercice des fonctions, ainsi que d'une assurance au profit de qui il appartiendra, contractée par le barreau, ou d'une garantie affectée au remboursement des fonds, effets ou valeurs reçus. En pratique, les barreaux ont fait le choix de souscrire une assurance de groupe qui facilite le contrôle que doit exercer l'Ordre.

précisions utiles. Les articles 229 à 242 de ce texte définissent les règles applicables aux règlements pécuniaires et à la comptabilité des avocats, et, plus précisément, les articles 236 à 242 sont regroupés dans une section consacrée aux CARPA.

Enfin, l'article 235.1 de ce même décret, dans sa rédaction issue du décret n° 96-610 du 5 juillet 1996, dispose que les produits financiers des fonds, effets ou valeurs mentionnés à l'article 53-9° de la loi de 1971 sont affectés exclusivement au financement des services d'intérêt collectif de la profession, et notamment des actions de formation, d'information et de prévoyance, et aux œuvres sociales des barreaux, ainsi qu'à la couverture des dépenses de fonctionnement du service de l'aide juridictionnelle et au financement de l'aide à l'accès au droit.

## **B. MODALITÉS DE CRÉATION**

La création d'une CARPA résulte d'une délibération du conseil de l'ordre ou, lorsque la caisse est commune à plusieurs barreaux, d'une délibération conjointe des conseils de l'ordre des barreaux intéressés. Elle est constituée sous forme d'une association déclarée du type loi de 1901<sup>7</sup> et placée sous la responsabilité du ou des barreaux qui l'ont instituée.

Le ou les conseils de l'ordre intéressés, en exécution de la délibération précédente, dressent les statuts de la caisse et arrêtent son règlement intérieur. Ces documents sont transmis au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établi le siège de la CARPA, ainsi qu'à une commission de contrôle.

La profession compte 150 CARPA regroupant la totalité des 182 barreaux (174 barreaux en métropole, 5 barreaux dans les DOM ainsi que Papeete et Nouméa. Le barreau de Mayotte, quant à lui, n'est associé à aucune CARPA, l'aide juridictionnelle étant liquidée et ordonnancée par la cellule budgétaire du tribunal supérieur d'appel et payée par le comptable assignataire). Il existe douze regroupements opérés soit par absorption (sept) soit par création-fusion (cinq) concernant 43 barreaux. Chacun de ces regroupements se traduit par la constitution ou le maintien d'une CARPA entité juridique unique et par la dissolution concomitante de chacune des CARPA regroupées, selon la liste ci-après :

Cour d'appel d'Agen (Agen, Auch, Cahors et Marmande) ;

CARPA des Alpes (Grenoble, Gap, Montbrison et Vienne)

CARPA Anjou-Maine (Angers, Le Mans, Laval et Saumur) ;

CARPA du Sud-Ouest (Bordeaux, Bergerac, Libourne et Angoulême) ;

CARPA Normandie (Caen, Alençon, Argentan, Avranches, Cherbourg et Coutances) ;

---

<sup>7</sup> Sous forme d'association de droit local dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle.

CARPA de Chambéry (Chambéry et Belley) ;

CARPA de Lyon (Lyon, et Privas) ;

CARPA de Montpellier (Montpellier, Mende, Millau et Alès) ;

CARPA de Rennes (Brest, Rennes, Dinan, Guingamp, Morlaix, Quimper) ;

CARPA de Seine-Normandie (Rouen et Bernay) ;

CARPA de Saint-Quentin (Saint-Quentin et Péronne) ;

CARPA Toulouse Midi-Pyrénées (Toulouse, Rodez, Saint-Gaudens).

Le regroupement le plus récent, celui d'Anjou-Maine, date de 2007.

### **C. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT D'UNE CARPA**

L'article 53.9 de la loi du 31 décembre 1971 précise qu'un décret en Conseil d'Etat fixe "... les modalités du contrôle et les conditions dans lesquelles les avocats reçoivent des fonds, effets ou valeurs pour le compte de leurs clients, les déposent dans une caisse créée obligatoirement à cette fin par chaque barreau ou en commun par plusieurs barreaux et en effectuent le règlement". Les fonds ou valeurs visés ici sont ceux qui reviennent à une partie à un litige, et résultent donc d'une décision juridictionnelle. Dans la terminologie habituelle, ils sont désignés sous l'appellation de "fonds clients". Ils sont déposés à un compte ouvert au nom de la CARPA dans les écritures d'une banque ou de la caisse des dépôts et consignations. Les écritures afférentes à l'activité de chaque avocat sont retracées dans un compte ouvert à son nom ; chaque compte individuel est divisé en autant de sous-comptes qu'il y a d'affaires traitées par l'avocat ; aucun sous-compte ne doit présenter un solde débiteur et tout mouvement de fonds entre sous-comptes est interdit sauf autorisation spéciale, préalable et motivée du président de la caisse. Aucun retrait de fonds du compte considéré ne peut intervenir sans un contrôle préalable de la CARPA effectué selon des modalités définies par un arrêté du garde des sceaux pris après avis du Conseil National des Barreaux, et aucun prélèvement d'honoraires au profit de l'avocat ne peut intervenir sans l'autorisation écrite de son client.

Le rôle des CARPA dans la gestion de l'aide juridictionnelle découle, quant à lui, de l'article 29 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique qui prévoit que : « *La dotation* [représentant la part contributive de chaque barreau aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau] *est versée sur un compte spécial de la CARPA. Elle est intégralement affectée au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle.* ».

Un décret du 10 octobre 1996 portant règlement intérieur relatif aux règles de gestion financière et comptable des fonds versés par l'Etat aux CARPA pour les missions d'aide juridictionnelle précise les conditions dans lesquelles les CARPA gèrent l'AJ.

## **D. LES LIENS ENTRE LES CARPA ET LES ORDRES DES AVOCATS**

Les CARPA contrôlées par la Cour jouissent d'une relative autonomie par rapport aux ordres des avocats même si, dans la plupart d'entre elles, une très grande proximité avec les ordres a été constatée, notamment en termes de locaux. Dans certaines, le règlement intérieur était approuvé par le conseil de l'ordre et non par le conseil d'administration de la CARPA.

Même lorsque le bâtonnier en exercice est le président de la CARPA, les organes dirigeants de cette dernière exercent leurs pouvoirs de façon autonome par rapport à ceux de l'ordre. Ainsi, les clés de répartition des charges de gestion de la CARPA entre ses différentes activités sont décidées par une délibération de son conseil d'administration.

La situation de la CARPA de Paris mérite d'être soulignée dans la mesure où l'interdépendance est poussée très loin, les statuts réservant une place singulière au barreau qui va très au-delà de la notion de tutelle ou de contrôle. Certaines dispositions, organisent une très forte proximité institutionnelle et fonctionnelle entre les deux organismes. Il s'agit par exemple de la désignation d'un président de plein droit, le fait que nombre d'organes soient désignés par le bâtonnier ou encore la subordination d'un certain nombre de décisions à la décision du conseil de l'ordre (ex : règlement intérieur). Le budget de la CARPA comme ses comptes, ne sont pas adoptés par ses organes délibérants, le comité de direction et (ou) l'assemblée générale, mais par le conseil de l'ordre, ce qui rend bien formelles sinon fictives la personnalité morale et l'autonomie juridique de gestion d'une association.

## **II. LE RÔLE DES CARPA DANS LA GESTION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE**

La loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique a profondément modifié l'aide juridique et notamment le mode de rétribution de l'avocat.

### **A. BREF RAPPEL DE LA PROCÉDURE ANTÉRIEURE À 1991**

La loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 avait institué une aide judiciaire pour les justiciables dont les ressources étaient insuffisantes. Cette aide était accordée par des bureaux d'aide judiciaire près des juridictions de l'ordre judiciaire (TGI, cours d'appel et cour de cassation) et de l'ordre administratif (tribunaux administratifs, Conseil d'Etat et tribunal des conflits). L'avocat chargé de prêter son concours au titre de l'aide judiciaire percevait une indemnité. En cas d'aide judiciaire totale, l'avocat percevait de l'Etat une indemnité forfaitaire à titre de remboursement légal de ses frais et dépens. Le montant de cette indemnité était fixé par le bureau d'aide judiciaire, conformément à un barème institué par décret, selon l'importance des tâches incombant l'avocat dans la limite d'un plafond de 600F. Ce plafond pouvait être révisé par une loi de finances. En

cas d'aide judiciaire partielle, l'avocat percevait de l'Etat une fraction de cette indemnité forfaitaire et du bénéficiaire, une contribution dont le montant est déterminé par le bureau d'aide judiciaire en fonction des ressources du plaideur au regard de l'intérêt du litige.

Le décret n° 72-809 du 1er septembre 1972 précisait que les indemnités forfaitaires dues par l'Etat aux avocats étaient payées par le secrétaire de la juridiction près laquelle était établi le bureau d'aide judiciaire qui avait prononcé l'admission. Ces paiements étaient effectués après le prononcé du jugement sur le fond ou sur justification de l'achèvement de la mission pour laquelle l'avocat avait été désigné.

Ce circuit de paiement de l'avocat était conditionné à la diligence du secrétaire de la juridiction. Or, l'expérience a montré que les délais de paiements des avocats étaient extrêmement longs : plusieurs mois voire plusieurs années. Certains des interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs ont affirmé n'avoir toujours pas reçu les indemnités correspondant à des interventions au titre de missions effectuées en 1989....

Ces délais importants ont suscité des plaintes répétées de la profession d'avocat. Ce sont ces plaintes qui ont conduit la Chancellerie à modifier sensiblement le circuit de paiement de l'aide juridique lors de la réforme de 1991.

## **B. LA RÉFORME DU PAIEMENT DE LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS PAR LA LOI DE 1991**

Les articles 27 à 30 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ont introduit un mode de paiement tout à fait original qui déroge aux règles classiques de la comptabilité publique.

L'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau. Le montant de cette dotation est précisé par l'article 27 3° alinéa de la loi. Elle résulte *« d'une part, du nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau et, d'autre part, du produit d'un coefficient par type de procédure et d'une unité de valeur de référence. Pour les aides juridictionnelles totales, l'unité de valeur de référence est majorée en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle au cours de l'année précédente au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau. »*

La dotation due au titre de chaque année donne lieu au versement d'une provision initiale en début d'année ; cette provision est ajustée en cours d'exercice en fonction de l'évolution du nombre réel des admissions à l'aide juridictionnelle. Elle est liquidée à la fin de l'exercice sur la base du nombre des missions achevées (article 28 de la loi).

La dotation est versée sur un compte spécial de la CARPA à laquelle les avocats du barreau ont adhéré. Elle est intégralement affectée au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle. Les modalités et le montant de ce paiement et, le cas échéant, le versement de provisions sont déterminés dans chaque barreau par le règlement intérieur. Celui-ci peut prévoir que les avocats prêtent, à temps

partiel, leur concours à l'aide juridictionnelle selon des modalités fixées par convention avec l'ordre. En ce qui concerne les règles de gestion financière et comptable des fonds, le règlement intérieur doit être conforme à un règlement type établi par décret en Conseil d'Etat (décret 96-889 du 10 octobre 1996).

La liquidation de la dotation, par la Chancellerie, versée à chaque barreau a lieu après la clôture de l'exercice, à partir d'un récapitulatif des missions ou interventions achevées établi par la CARPA et visé par le bâtonnier après certification de sa sincérité par le commissaire aux comptes. Après liquidation, la part de dotation non utilisée est constatée à la fin de chaque année et reprise dans la comptabilité de l'exercice suivant. Le solde correspondant à la différence entre le montant des provisions versées et celui de la dotation due au titre des missions ou des interventions achevées tel qu'il résulte de l'état liquidatif est déduit de la provision initiale de l'année suivante.

Le ministre de la justice peut faire vérifier par ses services l'application par les CARPA des dispositions qui précèdent.

De son côté, la CARPA désigne un commissaire aux comptes et un suppléant pour une durée de six exercices. Celui-ci vérifie que la dotation de l'Etat a été versée sur un compte spécial établi chaque année à cet effet dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et qu'elle a été utilisée conformément à la loi (article 30 de la loi). Le détail de ce contrôle est décrit dans la troisième partie du présent rapport.

### **III. L'UNION NATIONALE DES CARPA (UNCA)**

Créée en août 1975 sous forme d'association loi de 1901 sous la dénomination d'Union nationale des caisses d'avocats, l'actuelle Union nationale des CARPA fédère et regroupe l'ensemble des CARPA de France métropolitaine et des départements d'Outre-mer à l'exception de celles de Paris, Nouméa et Papeete. Elle leur procure notamment les outils techniques et informatiques complexes nécessaires à satisfaire aux dispositions strictes auxquelles elles sont soumises, tant pour la gestion des fonds de l'aide juridique que des fonds clients. L'UNCA se présente elle-même comme « *le représentant des CARPA devant les pouvoirs publics* » et comme un instrument d'harmonisation des procédures.

Aucun des textes législatifs ou réglementaires relatifs à l'aide juridictionnelle ne mentionne un rôle dévolu à l'UNCA alors qu'en pratique, cette association exerce une fonction centrale dans le dispositif. De fait, l'UNCA est considérée par la chancellerie comme un interlocuteur privilégié. En particulier, l'UNCA se fait couramment l'interprète d'interrogations des CARPA sur divers aspects de la gestion de l'aide juridictionnelle.

L'UNCA a reçu, à quelques reprises, des subventions du ministère de la justice pour lui permettre de développer le logiciel qui sert aujourd'hui à la quasi-totalité<sup>8</sup> des CARPA puis pour l'améliorer. C'est ainsi qu'en 2006 une convention a été signée entre le ministère de la justice et l'UNCA pour permettre à cette dernière d'adapter son logiciel à la demande du ministère de recevoir les états de trésorerie des CARPA sur une base mensuelle et non plus trimestrielle.

Ce point avait déjà fait l'objet d'une observation dans un référé de la Cour du 4 juin 1996, dans lequel elle notait que la chancellerie s'est surtout appuyée, pour effectuer ses contrôles a posteriori, « *sur les données transmises par l'union nationale des caisses d'avocats, association régie par la loi de 1901 qui, sans base juridique, centralise et traite les données nécessaires au contrôle et à la liquidation des dotations pour le compte de la Chancellerie, ainsi que sur les rapports des commissaires aux comptes* ».

Dans sa réponse, le ministre indiquait que le rôle de l'UNCA est double :

- l'UNCA assure, avant leur transmission à la chancellerie un contrôle des états liquidatifs produits par l'application informatique conçue par celle-ci ;
- elle assiste les CARPA dans la réalisation de vérifications ou d'investigations nécessitées par les demandes d'explication faites par la chancellerie.

Pour le ministre, « *ce rôle n'est donc aucunement substitutif au contrôle relevant de la responsabilité de la chancellerie mais est destiné à faciliter son exercice.* »

Douze ans après, la même observation pourrait être formulée dans des termes identiques. Pour remédier à cette situation, une convention devrait être établie entre l'UNCA et le ministère de la justice pour préciser très clairement les missions que la chancellerie entend lui assigner sur une période pluriannuelle. Un tel document aurait l'avantage non seulement de clarifier le rôle de l'UNCA dans le dispositif de gestion de l'aide juridictionnelle mais aussi d'éviter de reproduire à l'avenir des malentendus comme ceux qui ont conduit à l'absence d'homologation du logiciel de l'UNCA.

#### **IV. LES LOGICIELS DE GESTION**

L'article 5 du règlement-type (annexé au décret du 10 octobre 1996) prévoit que « la CARPA doit être équipée d'un logiciel homologué par le garde des sceaux, ministre de la justice, pour assurer la gestion financière et comptable des fonds versés par l'Etat ».

---

<sup>8</sup> La CARPA de Paris mais aussi celles de Papeete et de Nouméa ont chacune développé leur propre logiciel.

## A. L'ABSENCE D'HOMOLOGATION

Quelques semaines après la publication de ce règlement-type, le 27 décembre 1996, le directeur du cabinet du garde des sceaux adressait une lettre-circulaire de six pages à l'ensemble des bâtonniers qui d'une part, prévoyait la mise en place d'une procédure d'homologation et, d'autre part, recommandait vivement aux bâtonniers de faire appel aux services de l'UNCA pour tenter l'unification de la gestion informatique de l'aide juridictionnelle par les CARPA.

Quelques mois plus tard, le 14 avril 1997, le directeur de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) du ministère de la justice précisait aux bâtonniers que la chancellerie encourageait vivement le recours au logiciel de l'UNCA annonçant son homologation pour octobre 1997.

Le 18 août 1997, ce même directeur sollicitait la compagnie des commissaires aux comptes de lui désigner, en tant qu'experts chargés de cette homologation, une liste de commissaires aux comptes qui exerçaient déjà des missions de commissariat aux comptes pour des CARPA. La procédure d'homologation devait alors se poursuivre par la communication de cette liste d'experts à l'UNCA et aux éventuels autres concepteurs de logiciels à charge pour eux d'en choisir deux sur cette liste.

L'UNCA a envoyé le dossier d'homologation de son logiciel à la DAGE le 21 octobre 1997. Les échanges de courriers entre l'UNCA et la DAGE font ensuite apparaître qu'il appartenait à l'UNCA de payer les frais d'expertise (les travaux étant facturés sur la base de 900 jours, le montant d'honoraires proposé variait entre 351 000 et 504 000 FF). Aucun accord n'a été trouvé sur cet aspect entre l'UNCA, la DAGE et les experts. La DAGE a validé le contenu et le budget de la proposition des experts et souhaité que l'UNCA l'accepte.

Il semble que, depuis cette réunion de juillet 1998, il n'y ait plus eu de contacts entre l'UNCA et les experts comme l'indique un courrier du président de l'UNCA à la DAGE en date du 28 décembre 1998.

Pendant un an, le dossier est resté en l'état. Ce n'est que le 19 novembre 1999 que la DAGE décida de relancer la mission confiée initialement aux deux experts de la compagnie nationale des commissaires aux comptes. Mais cette relance n'aboutit pas. Malgré une nouvelle réunion organisée le 24 mai 2002 par le nouveau Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville (SADJPV), ce logiciel n'est toujours pas homologué alors qu'il aurait dû l'être au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1998 (soit il y a maintenant plus de dix ans) et qu'il a été implanté dans les différentes CARPA entre 2000 et 2001.

Dans une réponse à un questionnaire de la Cour en 2003, la chancellerie (SADJPV) justifiait cette situation par le fait que : *« au 1<sup>er</sup> janvier 1998, les différents applicatifs de gestion des dotations d'aide juridictionnelle, dont celui de l'UNCA, utilisés par les Carpa à cette date ne prenaient pas en compte les nouvelles dispositions issues des décrets du 10 octobre 1996.(...) Les développements de ce produit et les tests sur des sites pilotes se sont prolongés jusqu'à la fin de l'année 1999 (...). En 2001, 2002, et 2003 de nombreuses réformes législatives et réglementaires du régime de l'aide juridique sont intervenues, nécessitant des adaptations importantes du logiciel*

*développé par l'UNCA. Le dossier de l'homologation, qui suppose un logiciel stabilisé, n'a pu être repris au cours de ces années ».*

Au cours de la procédure contradictoire qui a précédé la rédaction du présent rapport, le secrétaire général du ministère de la justice a indiqué à la Cour que *« la chancellerie se propose de procéder à l'homologation du logiciel de l'UNCA par arrêté après avoir vérifié que les fonctionnalités de cette application sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent la gestion des fonds d'aide juridictionnelle par les CARPA. »*<sup>9</sup>

Cette absence d'homologation ne concerne pas seulement le logiciel de l'UNCA mais également celui développé par la CARPA de Paris. Celle-ci a indiqué à la Cour : *« Nous avons recherché dans les archives les textes de la chancellerie définissant les spécifications fonctionnelles. Ils ne sont jamais parus. Nous avons également vérifié qu'aucune disposition n'est intervenue précisant les normes. Ceci nous a empêché jusqu'à ce jour de soumettre à l'homologation notre logiciel. Au regard de la documentation fonctionnelle et technique que nous avons produite, il apparaît que les exigences de sécurité et d'intégrité sont garanties ».*

Le choix de développement d'un logiciel propre s'est effectué en 2002 pour trois séries de raisons :

- des raisons fonctionnelles, notamment l'utilisation de la base ordinaire de l'ordre, achevée en 2002, ce qui permet de gérer tous les avocats inscrits au barreau (et non seulement ceux effectuant de l'AJ, comme le prévoyait à l'époque le logiciel de l'UNCA) ; l'utilisation du logiciel pour désigner automatiquement des avocats (impossible dans celui de l'UNCA) ; la gestion du protocole, et en particulier la gestion par le logiciel des permanences pénales, impossible dans celui de l'UNCA ; l'accès par internet pour les avocats (non prévu dans le logiciel initial de l'UNCA) ;

- des raisons de contexte : l'existence d'un service informatique spécifique au barreau de Paris, justifié par sa taille (nombre élevé d'avocats) ;

- des raisons techniques (pérennité, utilisation d'une même technologie pour toutes les applications, fiabilité des systèmes de sécurité,...).

Le coût spécifique de développement de cette application, qui couvre l'ensemble du périmètre du service de l'accès au droit, s'est élevé selon la CARPA à environ 250 000 € sur la période 2003-2006. Son coût de maintenance s'est monté à 110 555 € en 2007.

Les modalités d'utilisation de ce logiciel au regard des deux principales critiques faites à celui de l'UNCA au regard de la fiabilité des contrôles avant paiement sont assez proches : son logiciel autorise en principe les agents à modifier le code de procédure de leur propre initiative ; il ne permet pas de déceler un risque de double paiement, et ne génère aucun blocage lorsque le même avocat effectue deux missions pour le même gardé à vue, au même endroit, à la même date et heure.

---

<sup>9</sup> Courrier du secrétaire général du ministère de la justice en date du 23 juillet 2008 au président de la 4<sup>e</sup> chambre de la Cour.

Il serait souhaitable que l'engagement que la chancellerie a pris de reprendre le processus d'homologation du logiciel de l'UNCA soit étendu à celle du logiciel de la CARPA de Paris.

Dans ce dossier d'homologation, la Chancellerie a fait défaut à au moins trois titres :

- les services de la Chancellerie n'ont pas élaboré de cahier des charges s'imposant aux éventuels concepteurs de logiciels. Elle a laissé l'UNCA développer le sien – ainsi d'ailleurs que le barreau de Paris – et n'a envisagé qu'un contrôle a posteriori de cette application ;

- elle a ensuite fixé des conditions et un calendrier d'homologation très précis qu'elle ne s'est pas donné les moyens de respecter ou de faire respecter. L'homologation semble avoir achoppé sur un problème financier compris entre 45 700 et 76 200 € ; alors même qu'elle a accordé il y a deux ans une subvention de 150 000 € pour l'adaptation de ce logiciel non homologué ;

- elle a enfin accepté l'implantation dans les CARPA de ce logiciel non homologué, prenant ainsi le risque éventuel d'avoir laissé les CARPA utiliser un outil informatique non fiable.

## **B. DES LOGICIELS APPAREMMENT FIABLES**

La carence de l'administration doit d'autant plus être signalée que le logiciel de gestion de l'aide juridictionnelle utilisé par les CARPA est l'outil essentiel de contrôle *a posteriori* non seulement du paiement de la dépense publique mais aussi du contrôle du calcul de la liquidation.

L'UNCA et la CARPA de Paris semblent avoir élaboré des logiciels d'une grande sécurité, pour autant que la Cour puisse en juger sans en avoir commandé d'expertise. L'UNCA a mis en place les verrouillages d'un certain nombre de paramètres qu'elle est seule à pouvoir modifier : les codes de nature de procédures tels que fixés par des circulaires ministérielles ; les codes de nature de missions qui sont fixés par la chancellerie ; les montants d'unités de valeur appliqués à chaque procédure ; les majorations de ces unités de valeurs ; les pourcentages applicables en cas d'AJ partielle, etc.

Ainsi, au cours des contrôles menés sur place, mais sans expertise approfondie, la Cour n'a pas constaté de failles graves des systèmes, même si certaines constatations devraient conduire à des améliorations de procédures. Il n'en demeure pas moins que des homologations systématiques devraient être effectuées dans les meilleurs délais.

## **PARTIE II : DE LA DECISION D'ADMISSION A L'AIDE JURIDICTIONNELLE DU JUSTICIABLE A LA RETRIBUTION DE L'AVOCAT**

### **I. LA DELIVRANCE DE LA DECISION D'ADMISSION PAR LES BUREAUX D'AIDE JURIDICTIONNELLE**

Les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ), établis au siège de chaque tribunal de grande instance<sup>10</sup>, jouent un rôle essentiel dans le dispositif de l'aide juridictionnelle. En effet, ils instruisent les demandes d'AJ formulées par les citoyens qui ont leur lieu de résidence dans la ville où est établi un BAJ. Ils prennent des décisions d'admission à l'AJ totale ou partielle ou des décisions de rejet lorsque les conditions, notamment de ressources, ne sont pas remplies.

Les BAJ n'interviennent que pour admettre les justiciables sollicitant l'aide juridictionnelle ainsi que l'aide à la médiation et à la composition pénales puisque seules ces aides sont accordées au vu des ressources insuffisantes du demandeur (article 2 de la loi du 10 juillet 1991). En revanche, les aides à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue ou pour l'assistance aux détenus au cours de procédure disciplinaire sont accordées aux avocats qui effectuent de telles interventions, dès lors qu'ils sont commis d'office pour la garde à vue et indépendamment des ressources de la personne qu'ils assistent. Les BAJ n'ont donc pas connaissance de ces aides.

L'objet du présent rapport n'est pas d'étudier dans le détail le fonctionnement des BAJ ni les conditions dans lesquelles sont attribuées les décisions d'admission. Mais, dans la mesure où les décisions d'admission ouvrent droit à l'engagement de la dépense de l'Etat au titre de l'AJ, certains aspects des missions des BAJ ont été étudiés. Par ailleurs, la chancellerie utilise les statistiques mensuelles remontant des BAJ pour effectuer sa prévision des dotations d'AJ dans le cadre de la préparation de la loi de finances.

Trois points ont été plus particulièrement étudiés :

Les délais de traitement des demandes et de leur notification ;

le poids des décisions d'admission prises dans le cadre des commissions d'office et la façon dont elles sont traitées ;

---

<sup>10</sup> Il existe en outre des bureaux d'aide juridictionnelle auprès de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la cour nationale du droit d'asile..

les relations avec les CARPA.

#### **A. LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ADMISSION**

Dans la plupart des bureaux d'aide juridictionnelle visités lors des contrôles sur place, de très importants retards dans l'instruction des demandes d'admission ont été constatés, à l'exception notable du bureau d'aide juridictionnelle (1<sup>ere</sup> instance) du TGI de Bordeaux. L'objectif imparti par la chancellerie d'un traitement des dossiers des justiciables en 60 jours n'est que rarement atteint. Le délai moyen de traitement indiqué par le BAJ du TGI de Paris est de un mois et demi à deux mois (42 jours en 2005, 59 jours en 2006, 67 jours en 2007). Mais ces données n'intègrent pas les dossiers en retard non saisis sur informatique.

A Strasbourg, la désorganisation du bureau d'aide juridictionnelle s'est traduite, en 2005, par des délais pouvant atteindre 16 mois. De même, à Aix-en-Provence, le délai a atteint 8 mois au début de l'année 2007. Il était de 6 mois à Angers à la fin du mois de décembre 2007. A Bobigny, les délais de traitement des dossiers atteignaient 9 mois en 2003 pour être réduits progressivement à 4 mois en 2007 tandis qu'à Montpellier, les délais restent établis à environ 70 jours sous toute la période sous contrôle.

Au regard de ces chiffres, le bureau d'aide juridictionnelle du TGI de Bordeaux fait figure d'exception avec un délai entre le dépôt d'une demande en état d'examen et la notification de la décision de l'ordre de quatre à dix jours. Il est, toutefois, possible de s'interroger sur la réalité et l'ampleur de l'examen de dossiers en quelques jours, voire en quelques heures.

De même, les performances du bureau d'aide juridictionnelle du TGI de Lille en la matière sont également satisfaisantes avec un délai de 43 jours en 2006 entre le dépôt de la demande et la notification de la décision.

Par ailleurs, les bureaux d'aide juridictionnelle de TGI de taille plus réduite ont moins de difficultés à respecter le délai de 60 jours (25 jours à St Malo depuis 2005 ; 15 jours à St Quentin en 2007 ; 60 jours à Tours depuis 2005).

Cette situation résulte, dans tous les cas, de sous-effectifs importants dans les BAJ. Certains chefs de juridiction reconnaissent du reste que les BAJ ne sont pas prioritaires dans l'affectation du personnel. Les situations les plus critiques comme celles de Strasbourg ou d'Aix-en-Provence ont été résolues par la mise en place, à l'initiative des chefs de juridiction de plans d'urgence consistant soit dans le recrutement de vacataires soit dans l'affectation momentanée au BAJ de greffiers ou de personnel administratif. Le cas du BAJ du TGI de Nice illustre les moyens - parfois à la limite de la légalité - qui peuvent être pris pour remédier à ces retards. Le délai de traitement des demandes d'admission est passé de 150 jours en 2003 à 40 jours en 2005 pour remonter à 90 jours en 2006 puis revenir à 55 jours en 2007. Pour permettre cette réduction, la CARPA de Nice avait proposé la mise à disposition d'un de ses agents au BAJ. Cette solution, très contestable sur le fond, dans la mesure où cette personne avait accès au logiciel AJWIN pour saisir les demandes d'aide juridictionnelle effectuées dans le cadre de commissions d'office, a néanmoins été acceptée par les chefs de

juridiction. Il n'a été mis fin à cette pratique que lorsque la juridiction a envisagé de ne plus accorder automatiquement l'aide juridictionnelle aux demandes formulées dans le cadre des commissions d'office.

Dans tous les BAJ où des retards importants étaient constatés à la fin de 2007, les chefs de juridiction ont mis en œuvre des plans d'urgence qui ont permis de résorber tout ou partie du retard accumulé. Il n'en demeure pas moins que la situation actuelle risque d'être précaire pour autant que les juridictions ne disposent pas d'un personnel affecté durablement aux BAJ.

Une autre cause d'allongement des délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle réside dans le caractère incomplet des dossiers déposés par les justiciables. Le taux moyen de dossiers incomplets relevé par la plupart des BAJ est de 30 % des demandes déposées. Mais, dans certains BAJ, le taux est supérieur à 50 % et approche parfois 80 % (Angers, Avignon, St Quentin<sup>11</sup> et Tours).

Les chefs de juridiction ont souvent pris l'attache des bâtonniers pour tenter d'impliquer les avocats dans la vérification des dossiers de demande d'aide juridictionnelle déposés par leurs clients. Des circuits spécifiques ont ainsi été mis en place ; ces derniers ont généralement eu pour effet d'améliorer la qualité des dossiers remis, dès lors que les avocats acceptaient d'y concourir.

Une autre raison du nombre important de dossiers incomplets réside dans le peu de clarté du formulaire de demande d'aide juridictionnelle. Pour certaines situations, il n'est pas aisé de comprendre les pièces justificatives à fournir. Ainsi, seuls les étrangers doivent fournir un justificatif de domicile alors que dans la pratique ce justificatif est réclamé à tous les demandeurs. Les fonctionnaires des BAJ réclament parfois aux demandeurs des pièces justificatives qui ne figurent pas dans la liste des pièces à fournir. Certains BAJ ont même établi leur propre liste de pièces justificatives pour considérer le dossier comme complet.

Alors qu'un des objectifs de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique était d'accélérer le paiement aux avocats des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle, les retards dans le traitement des demandes d'aide juridictionnelle formulées par leurs clients ont un effet contraire.

Au total, la chancellerie devrait veiller à ce que les juridictions s'organisent pour respecter le traitement des dossiers par les BAJ dans le délai de 60 jours qu'elle a fixé comme objectif. En particulier, une refonte du formulaire de demandes d'admission à l'aide juridictionnelle devrait être opérée pour éviter les disparités constatées aujourd'hui d'une juridiction à l'autre.

Dans sa réponse du 23 juillet 2008, la chancellerie indique qu'elle « rejoint la critique de la Cour sur la pratique des BAJ consistant à réclamer des demandeurs à l'aide des pièces justificatives non prévues par les textes ». Elle harmonise la pratique des BAJ en édictant par voie de circulaire des instructions administratives dans le traitement des demandes d'aide juridictionnelle. Alertée par des justiciables, elle a déjà

---

<sup>11</sup> En 2007, ce taux a été ramené à 30 % car le BAJ n'enregistre plus les dossiers incomplets remis en mains propres.

été amené « à rappeler aux BAJ concernés que les seules pièces justificatives à produire sont celles mentionnées à l'article 4 du décret du 19 décembre 1991. Par ailleurs, une refonte du formulaire de demande d'aide juridictionnelle est en cours avec la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat pour tenir compte de l'introduction dans la loi du 10 juillet 1991 du principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle lorsque les frais de procès sont couverts par une assurance de protection juridique. A cette occasion, la liste des pièces justificatives à joindre sera revue ».

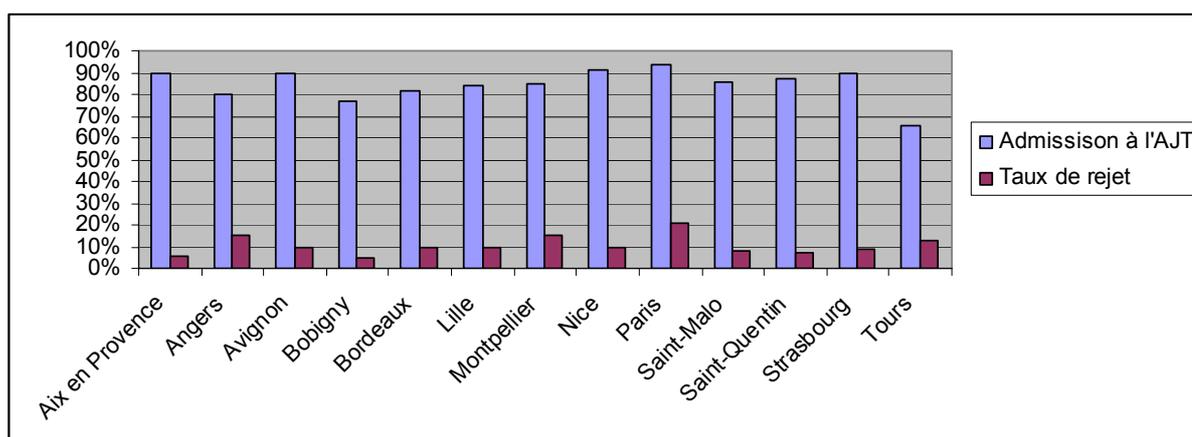
## B. LA DIVERSITÉ DES JURISPRUDENCES ET LA TENDANCE À L'AUTOMATICITÉ DES ADMISSIONS DANS CERTAINES PROCÉDURE

### 1. La diversité des jurisprudences

Dans la plupart des bureaux d'aide juridictionnelle visités, de très faibles taux de rejet à l'admission à l'aide juridictionnelle totale sont constatés comme le montre le tableau ci-dessous établi pour l'année 2007. L'examen des demandes est, en effet, dans certains cas, effectué de façon plus favorable aux demandeurs que ne l'exigent les règles établies par les textes.

La jurisprudence des bureaux d'aide juridictionnelle est par ailleurs souvent très différente d'une juridiction, à l'autre, ce qui crée une inégalité de traitement des demandeurs.

#### Taux de rejet et d'admission à AJ totale constatés dans 13 CARPA en 2007



Sources : BAJ des TGI

NB : le taux d'admission à l'AJ totale est rapporté au nombre total des admissions tandis que le taux de rejet est rapporté au nombre total de demandes déposées.

Ainsi, alors que les textes prévoient qu'un demandeur de l'aide juridictionnelle bénéficiaire du revenu minimum d'insertion (RMI) est automatiquement éligible à

l'aide totale, les jurisprudences des BAJ divergent dans l'examen des situations de ces demandeurs qui perçoivent également des revenus fonciers. De même, certains BAJ ne procèdent pas à un examen approfondi des demandes provenant d'associations à but non lucratif notamment lorsqu'elles interviennent dans le domaine caritatif.

Par ailleurs, la chancellerie favorise d'elle-même, pour certaines catégories de justiciables, une automaticité de l'attribution de l'aide juridictionnelle. S'agissant des mineurs, une circulaire de la chancellerie recommande de leur accorder systématiquement l'aide totale y compris pour ceux qui sont encore à la charge de leurs parents et sans que la situation de revenus de ces derniers soit examinée.

Dès lors que les décisions d'admission prises par les bureaux d'aide juridictionnelle déclenchent l'engagement de la dépense d'aide juridictionnelle, une plus grande vigilance devrait être apportée par la chancellerie aux conditions de traitement des demandes des justiciables en rappelant aux chefs de juridiction la nécessité de procéder à un examen des ressources financières des demandeurs.

Cette situation de quasi-automaticité de l'attribution d'une aide juridictionnelle totale est d'autant plus préoccupante pour les finances publiques que les décisions de retrait prises par les bureaux d'aide juridictionnelle sont extrêmement rares. La raison avancée est avant tout le manque de personnel dans les BAJ, ce qui conduit leurs responsables à privilégier le traitement le plus rapide des demandes. L'article 50-1° de la loi du 10 juillet 1991 qui prévoit que le retrait de l'aide juridictionnelle peut intervenir en cas de survenance de ressources nouvelles au bénéficiaire pendant l'instance reste quasiment lettre morte en dépit d'une circulaire du ministre de la justice en date du 12 janvier 2005 qui rappelle aux chefs de juridiction les termes de cet article et que « *le retrait peut être demandé par tout intéressé et également intervenir d'office sur décision du bureau d'aide juridictionnelle.* »

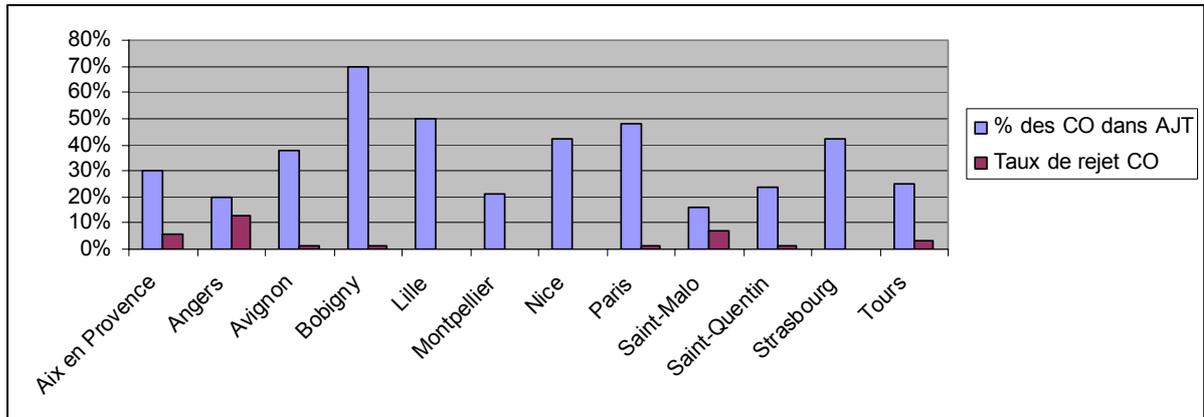
En réponse aux observations de la Cour, la Chancellerie a tenu à souligner les récentes actions de formation conduites dans les cours d'appel sur les réformes intervenues en matière d'aide juridictionnelle.

## **2. Le cas spécifique des commissions d'office**

Les dossiers de demande d'aide juridictionnelle déposés dans le cadre d'une procédure de commission d'office font l'objet d'un traitement particulier par la quasi-totalité des bureaux d'aide juridictionnelle. Ils sont le plus souvent examinés avec une plus grande bienveillance que les autres demandes, ce qui signifie une quasi voire une totale automaticité d'admission à l'aide totale. Cette pratique, non conforme aux textes, a pour objectif, parfois explicitement reconnu, de « *ne pas pénaliser les avocats qui ont effectué leurs missions dans l'urgence de leur permanence* » (rapports annuels du BAJ du TGI d'Aix-en-Provence entre 2003 et 2007).

L'ampleur des conséquences de ce traitement particulier peut être mesurée au travers du tableau ci-dessous. Dans des tribunaux comme celui de Bobigny, ce sont les deux tiers des admissions totales qui sont accordées suite à une demande déposée dans le cadre d'une procédure de commission d'office.

**Part des commissions d'office dans le total des admissions à l'AJ totale et taux de rejet des dossiers examinés dans ce cadre en 2007**



Sources : BAJ des TGI. Celui de Bordeaux n'a pas communiqué de chiffres sur les CO

Pour les responsables des BAJ, un traitement spécifique est justifié parce que ces demandes sont, par nature, formulées *a posteriori* puisque l'avocat intervient en urgence, donc avant que son client ait pu déposer une demande d'admission. L'attestation de fin de mission (AFM) est donc établie par le greffier de la juridiction avant même la décision d'admission. Cette AFM doit d'ailleurs être jointe à la demande d'admission ainsi qu'une attestation sur l'honneur du demandeur selon laquelle ses ressources sont inférieures aux plafonds fixés pour l'obtention de l'aide juridictionnelle. En limitant, voire en exonérant les contrôles sur ces demandes, les chefs de juridiction reconnaissent vouloir éviter des tensions avec la profession d'avocat pour le cas où serait refusée l'admission à l'aide juridictionnelle. L'avocat devrait réclamer des honoraires à son client, ce qui le priverait fréquemment d'une rémunération.

Certains bureaux d'aide juridictionnelle ont cherché ces dernières années à faire évoluer cette pratique en engageant une concertation avec les conseils de l'ordre des avocats. C'est ainsi que le président du TGI et le procureur de la République d'Aix-en-Provence ont signé avec le bâtonnier un accord qui prévoit qu'à compter de mars 2008 les avocats commis d'office s'engagent à fournir le montant et la nature des revenus de leurs clients afin de permettre aux BAJ de rendre des décisions plus conformes aux textes. Le BAJ d'Angers s'efforce d'effectuer, pour ces cas, un contrôle des revenus du demandeur aussi rigoureux que pour les autres demandeurs, le nouveau président du BAJ se refusant à accorder automatiquement l'aide juridictionnelle.

A Nice, même si le volontarisme affiché par les responsables du BAJ tendant à affirmer l'existence d'un véritable contrôle pour les dossiers d'admission présentés dans le cadre des commissions d'office, n'a pas eu, à ce jour, de traduction matérielle évidente, des progrès ont néanmoins été enregistrés. Avant cette date, en effet, les dossiers de demande d'AJ rendues à la suite des demandes présentées en cas de commissions et désignations d'office n'étaient pas présentés au président du BAJ et l'aide juridictionnelle totale était systématiquement accordée sans examen des ressources du demandeur. Ces décisions n'étaient signées ni par le président du BAJ, ni

par le greffier. Récemment, le président du TGI de Nice a décidé, dans le cadre des procédures pénales, lorsqu'il apparaît que les revenus déclarés par le prévenu sont supérieurs au plafond d'éligibilité à l'AJ, d'autoriser une brève suspension d'audience pour que l'avocat commis d'office puisse négocier avec son client une convention d'honoraires.

A Nice, toujours, un formulaire à destination des avocats commis d'office a été élaboré afin de leur présenter les formalités à réaliser et les pièces à joindre pour bénéficier de la prise en charge par l'AJ. Mais ce formulaire prévoit explicitement, lorsqu'il s'agit d'une comparution immédiate (article 393 du code de procédure pénale), qu'il n'est pas nécessaire de joindre les justificatifs usuels de revenus.

A Bordeaux, enfin, les tentatives de vérification des ressources effectuées sous la précédente présidence du BAJ ont échoué à la suite des vives réactions des avocats et les dossiers déposés dans le cadre des commissions d'office continuent à être traités sans examen de la situation de ressources du demandeur.

La chancellerie devrait établir une doctrine globale s'imposant à toutes les juridictions pour ce qui concerne le traitement des dossiers de demande d'aide juridictionnelle déposés dans le cadre d'une commission d'office. Un examen des ressources du demandeur devrait être mis en place, en concertation avec les barreaux. La négociation des protocoles d'organisation de la défense pénale devrait être un cadre approprié à une telle démarche comme cela s'est réalisé à Aix-en-Provence.

En réponse aux préconisations de la Cour, la Chancellerie a fait part de la réponse suivante : « *La Chancellerie convient avec la Cour des comptes qu'une grande bienveillance est accordée au traitement des demandes d'aide juridictionnelle présentées par les avocats commis d'office conduisant très souvent à une admission totale. Cependant, elle s'est employée à revenir sur cette pratique dépourvue de base légale en invitant les BAJ à procéder à un examen des ressources (...)* ».

*Elle a également indiqué qu'elle « veillera à ce que figure dans chaque protocole de défense pénale une clause relative à la vérification des ressources en matière de commission d'office ».*

### **3. Le problème des avances sur honoraires avant dépôt de demande d'AJ**

L'article 33 de la loi du 10 juillet 1991 dispose : « *Les honoraires ou émoluments, ainsi que les provisions versées à ce titre avant l'admission à l'aide juridictionnelle totale par son bénéficiaire viennent en déduction de la contribution de l'Etat.*

*Lorsqu'une rémunération a déjà été versée à un auxiliaire de justice avant une demande d'aide juridictionnelle, aucune contribution n'est due par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle totale si les sommes déjà reçues à titre d'émoluments ou d'honoraires sont au moins égales à celles qu'il aurait perçues à ce titre.*

*Lorsque la rémunération déjà versée par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle totale est inférieure à la contribution de l'Etat prévue à ce titre, l'auxiliaire de justice ne peut prétendre à un complément qui aurait pour effet de dépasser le montant de cette contribution. (...) »*

En outre, l'article 32 de la même loi prévoit : « *La contribution due au titre de l'aide juridictionnelle totale à l'auxiliaire de justice est exclusive de toute autre rémunération, sous réserve des dispositions de l'article 36. Toute stipulation contraire est réputée non écrite* ». L'article 36 prévoyant le cas du « retour à meilleure fortune », on constate donc que la loi entend exclure, sauf dans ce dernier cas, tout cumul de rémunération, sauf lorsque la contribution de l'Etat, ajoutée à la provision versée par le client, ne dépasse pas le montant qu'aurait perçu l'avocat dans le cas d'une AJ totale normale.

A l'occasion des rencontres avec les chefs de juridiction et les BAJ, la Cour a eu à connaître de certaines pratiques, circonscrites à quelques avocats, se traduisant par la demande de provisions sur honoraires avant le dépôt du dossier de demande d'aide juridictionnelle dont ils réclament le paiement à leurs clients, en plus de l'aide juridictionnelle dont ils reçoivent la rétribution.

En théorie, le versement d'honoraires préalablement au dépôt d'une demande d'admission à l'AJ doit être mentionné dans le dossier de l'AJ et faire l'objet d'une saisie dans le logiciel AJ-WIN. Cette information n'est pas renseignée dans la plupart des dossiers<sup>12</sup>.

De façon plus générale, certains barreaux communiquent publiquement à l'égard des justiciables éventuellement demandeurs d'aide juridictionnelle sur le fait que l'avocat a droit à la rémunération des diligences accomplies avant le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle. Ils considèrent que les versements effectués à l'avocat par son client à raison des dites diligences avant le dépôt de la demande et au plus tard le jour du dépôt de la demande lui sont acquis et qu'ils ne font l'objet d'aucune prise en compte ni d'imputation sur le montant éventuellement accordé au titre de l'aide juridictionnelle. Cette interprétation repose sur une analyse d'un arrêt de la Cour de cassation, 2<sup>e</sup> chambre civile, du 27 mars 2003.

La lecture de cet arrêt conduit à une interprétation plus nuancée. Dans l'affaire à l'origine de cet arrêt, un justiciable contestait le rejet, par une ordonnance d'un premier président de cour d'appel, d'une demande de restitution d'une provision sur honoraires qu'il avait versé à son avocat le même jour que le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle pour laquelle il avait sollicité le même avocat pour la même affaire. La Cour de cassation a confirmé l'ordonnance de rejet au motif que l'avocat avait « *accompli des diligences, soit le dépôt d'un dire et de conclusions, bien avant le jour de la demande d'aide juridictionnelle, et que ces diligences peuvent faire l'objet d'une facturation distincte, peu important que celles-ci se rapportassent à l'instance pour laquelle l'aide juridictionnelle avait été ensuite accordée et que la provision eût été versée le jour de cette demande.* »

---

<sup>12</sup> A ce titre, il convient de souligner que les dossiers sont fréquemment remplis et déposés par les avocats eux-mêmes.

Un autre arrêt de la même chambre de la Cour de cassation du 24 mai 2006 précise le cadre d'application des articles 32 et 33 de la loi du 10 juillet 1991. Un justiciable, ayant été interpellé par les services de police puis présenté devant un tribunal correctionnel dans le cadre d'une procédure de comparution immédiate, avait sollicité la commission d'office d'un avocat. Ce même justiciable avait, quatre jours après cette comparution, déposé une demande d'aide juridictionnelle. L'avocat a cependant adressé une facture pour les diligences accomplies pour assistance d'un prévenu devant le tribunal correctionnel avec débat sur la détention jusqu'à fin de l'instance. L'aide juridictionnelle totale a été accordée à ce justiciable trois mois après le dépôt de sa demande. Ce dernier a donc demandé à son avocat le remboursement de la facture qu'il avait payée entre-temps, ce que l'avocat a refusé. La Cour de cassation a confirmé l'ordonnance du premier président de cour d'appel qui avait condamné l'avocat à rembourser ladite somme, au motif qu'« *il résulte des articles 32 et 33 de la loi du 10 juillet 1991 que l'avocat ne peut réclamer au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle totale que la rémunération des seules diligences qu'il a accomplies avant la demande d'aide et qu'en l'espèce, l'avocat ne justifiait d'aucune diligence avant la date du dépôt de la demande d'aide* ».

La combinaison de ces deux arrêts montre bien que l'avocat ne peut solliciter de provisions sur honoraires de la part d'un client qui obtient une aide juridictionnelle totale que pour des diligences accomplies antérieurement au dépôt de la demande d'aide mais qu'en revanche, il ne peut solliciter de telles provisions pour des diligences qui devraient être accomplies après le dépôt de la demande. Or, les pratiques dont la Cour a pu avoir connaissance se rapportent toutes à cette dernière situation.

Dans sa réponse du 23 juillet 2008, la Chancellerie indique qu'elle « *rejoint l'analyse de la Cour des comptes sur l'illégalité de cette pratique et procédera comme cette dernière le préconise à l'envoi d'une circulaire rappelant aux bâtonniers et aux chefs de juridictions la jurisprudence de la Cour de cassation relative à l'application des articles 32 et 33 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique* ».

Enfin, la pratique actuelle consistant à ne pas considérer comme incomplet un dossier dans lequel aucune information n'est fournie sur le versement d'une provision sur honoraire (lorsque ni la case « oui » ni la case « non » ne sont cochées) devrait cesser<sup>13</sup>.

### **C. LA TRANSMISSION ÉLECTRONIQUE DES DÉCISIONS D'ADMISSION**

La plupart des bureaux d'aide juridictionnelle ont établi une liaison électronique avec les CARPA correspondantes. Il reste toutefois encore une soixantaine de juridictions dans lesquelles cette liaison n'existe pas et où la notification des décisions d'aide juridictionnelle aux CARPA s'effectue encore sous format papier. L'existence d'une telle liaison électronique constitue non seulement un gain de temps mais apparaît surtout comme une sécurisation des données en provenance des bureaux d'aide

---

<sup>13</sup> L'absence de case cochée est interprétée comme signifiant l'absence de versement de telles provisions, mais cette interprétation, à l'évidence, n'est pas satisfaisante..

juridictionnelle et une amélioration des procédures de contrôle des pièces justificatives au moment du paiement de la rétribution de l'avocat.

Toutefois, à la demande de la Chancellerie, et pour des raisons de sécurité, cette liaison électronique prend la forme d'un échange de disquette. Ce moyen aujourd'hui archaïque devrait pouvoir être remplacé par une liaison internet dans un cadre qui assurerait à la fois une plus grande facilité d'exploitation et la sécurité des données. A défaut, il a été noté que, en raison des distances, les décisions d'admission émanant des tribunaux d'Angoulême, de Bergerac et de Libourne sont adressées par internet à la CARPA du Sud-ouest, dont le siège est à Bordeaux, en dehors de tout cadre formalisé avec la Chancellerie et sans garantie quant à la confidentialité des informations. Cette transmission est doublée d'un envoi « papier ». A Paris, les décisions d'admission sont communiquées à la CARPA par fichier annexé à un message mail trois fois par semaine. Compte tenu de ces éléments, le développement de supports plus actuels que les disquettes devrait être encouragé, sous réserve de préserver l'inviolabilité des données transmises.

Les organes représentatifs de la profession d'avocat et la Chancellerie devraient donc encourager les bâtonniers et présidents de CARPA, d'une part, et les chefs de juridiction, d'autre part, à signer au plus vite des conventions de transmission électronique modernisées entre tous les bureaux d'aide juridictionnelle et toutes les CARPA.

Par ailleurs, les conventions signées entre les CARPA et les TGI prévoient toutes que l'échange sous forme électronique ne porte que sur les premières décisions ; *« les décisions modifiant une décision déjà émise, tenant compte de mouvements comptables éventuellement opérés par la CARPA, »* ne sont pas concernées ; elles restent transmises sur le seul support papier. Cette mention illustre le problème récurrent de l'inversion des étapes de la dépense, puisque cette formulation laisse entendre que l'engagement juridique pourrait rétroactivement être mis en conformité avec l'ordre de payer saisi par l'agent de la CARPA. Or, dans la mesure où, en cas de distorsion entre une AFM et une décision d'admission, la CARPA soit modifie d'elle-même le code procédure de la décision sans demander au BAJ une nouvelle décision, soit suspend le paiement à l'avocat dans l'attente d'une nouvelle décision, les décisions modificatives devraient être transmises par la même voie que les premières décisions. Ce paragraphe du modèle de convention devrait donc être modifié.

Enfin, il n'existe aucune liaison électronique entre les bureaux d'aide juridictionnelle et les greffes des juridictions. Les interfaces entre le logiciel AJWIN et ceux de la chaîne civile et de la chaîne pénale seraient impossibles ou difficiles à mettre en place du fait de l'incompatibilité des logiciels. Une telle explication ne peut être acceptée. Ici encore, une transmission électronique aux greffes des décisions d'admission des bureaux d'aide juridictionnelle contribuerait grandement à la sécurisation de la procédure de rétribution des avocats.

En réponse à ces observations, la Chancellerie a indiqué qu'elle partage le constat de la Cour et qu'elle pourrait être amenée à généraliser par voie réglementaire la création d'une liaison BAJ-CARPA.

## **D. DES DONNÉES STATISTIQUES DISCORDANTES ENTRE LES BUREAUX D'AIDE JURIDICTIONNELLE ET LA CHANCELLERIE**

Pour tous les bureaux d'aide juridictionnelle visités, des discordances importantes ont été relevées entre les chiffres bruts établis par ces bureaux et les chiffres établis par la sous-direction de la statistique, des études et de la documentation (SDSED) de la DAGE du ministère de la justice (cf. annexe n° 4). A la date de remise du présent rapport, la Chancellerie n'était toujours pas en mesure d'expliquer ces discordances, malgré un travail de remise à plat annoncé entre la SDSED et le SADJPV.

Il serait nécessaire qu'à l'avenir, le SDSED explique clairement les retraitements qu'il effectue tant vis-à-vis des BAJ que du SADJPV qui utilise ces statistiques pour améliorer le suivi budgétaire des dépenses d'AJ.

## **II. LA DELIVRANCE DES ATTESTATIONS DE FIN DE MISSION (AFM) PAR LES GREFFES DES JURIDICTIONS**

Les greffes de juridiction assurent le contrôle de l'exécution du service fait pour tout ce qui concerne l'aide juridictionnelle en délivrant les AFM.

### **A. LES CONDITIONS DE DÉLIVRANCE DES AFM**

#### **1. Des délais globalement satisfaisants**

Les AFM doivent être délivrées à l'avocat au moment où le juge rend sa décision ou, au plus tard, en même temps que lui est adressée une expédition (article 104 du décret du 19 décembre 1991 portant application de la loi relative à l'aide juridique). Cette délivrance est, parfois effectuée automatiquement par certains greffiers mais dans la plupart des cas, elle n'est effectuée que sur demande de l'avocat.

Cette règle est, dans une large mesure, respectée, si l'avocat a déposé une demande de délivrance d'AFM. Or, certains greffiers ont indiqué que des avocats pouvaient tarder à faire une demande d'AFM et la produire après que le dossier a été archivé.

En matière correctionnelle, l'AFM est établie au moment de la frappe du jugement. Dans ce cas, les délais peuvent atteindre plusieurs mois entre la fin de la mission et la délivrance de l'AFM, comme cela a été observé dans certaines juridictions. Les délais peuvent être encore plus longs pour la délivrance de l'AFM à l'issue d'une instruction judiciaire.

## **2. Des modalités de délivrance variables d'une juridiction à l'autre dans le cas des commissions d'office**

S'agissant des commissions d'office, les modalités d'établissement de l'AFM peuvent différer d'une juridiction à l'autre, compte tenu du fait que les missions réalisées dans le cadre des commissions d'office sont le plus souvent achevées avant que ne soit rendue la décision d'admission du BAJ.

Ainsi, certains greffiers réclament à l'avocat le dossier de demande d'aide juridictionnelle qui a été pré rempli par le bâtonnier pour établir l'AFM, tandis que d'autres délivrent cette AFM après la réception de la décision d'AJ transmise par le BAJ.

## **3. La délivrance fréquente d'AFM sur des modèles ou des formulaires périmés ou incomplets**

Dans des cas très fréquents, l'AFM est délivrée par le greffier sur un formulaire qui n'était plus à jour à la date de délivrance, ce qui nécessitait une correction manuelle du nombre d'UV ou du code procédure par le greffier.

Dans d'autres cas, les greffes éditent des AFM selon des formats allégés, qui nécessitent des corrections manuelles.

De même, les formulaires ne sont pas toujours adaptés à l'ensemble des procédures rencontrées :

- dans un tribunal pour enfants, l'ordonnance de non lieu n'était pas prévue sur les AFM pénales ;
- rien n'est prévu non plus pour l'assistance des civilement responsables devant le juge des enfants ou le tribunal pour enfant, ce qui conduit les greffiers à se demander si il s'agit d'une rétribution automatique.

## **B. LES CONTRÔLES RÉALISÉS PAR LES GREFFIERS**

Le greffier doit normalement recevoir une copie de la décision d'admission à l'AJ par le BAJ. Cette copie doit alors figurer dans le dossier. Pour les missions civiles, les AFM sont enregistrées par le greffier grâce à un logiciel qui délivre automatiquement un numéro d'AFM. Il n'est pas possible d'édiiter deux AFM avec un même numéro. En revanche, la chaîne pénale n'étant pas informatisée, les AFM sont saisies manuellement sur un cahier à souche dont un exemplaire reste dans le dossier.

Le greffier ressort ensuite la décision d'admission du dossier du justiciable. Il saisit ensuite toutes les informations : le taux d'AJ (totale ou partielle) ; la date de délivrance de l'AFM ; le nombre d'UV auquel donne droit la procédure ; la date de la décision d'admission et son numéro ; les éventuelles majorations auxquelles l'avocat a

droit du fait des incidents de procédure (prolongation de l'audience ; désignation d'un expert ; etc.) ; les coordonnées de l'avocat.

## **1. Les contrôles réalisés par le greffier à l'occasion de la délivrance d'une AFM**

A l'occasion de la délivrance de l'AFM, les vérifications effectuées par les greffiers permettent de contrôler que la procédure correspond bien à celle pour laquelle l'aide juridictionnelle a été accordée, de s'assurer de la présence de l'avocat désigné, de la date du dépôt du dossier et de la date de l'audience.

Elles impliquent le contrôle du code de procédure figurant sur la décision d'admission et sa correspondance avec le type de procédure engagée et les taux accordés. Elles prévoient de s'assurer que l'AFM n'a pas été déjà délivrée.

Les greffiers ne délivrent pas d'AFM sans examiner la décision du BAJ et s'assurer qu'il n'y a pas différence entre la nature de la procédure mentionnée dans la décision du BAJ et celle qui a donné lieu au jugement rendu par la juridiction.

Toutefois, la cohérence des procédures n'implique pas toujours la parfaite concordance des codes entre l'AFM et la décision d'admission, ce qui peut ensuite conduire la CARPA à procéder d'elle-même à la correction du code (cf. : infra).

## **2. Les conditions du contrôle : pouvoir disposer de la dernière décision d'admission transmise par le BAJ**

Les AFM sont normalement établies par les greffiers au vu de la décision d'AJ et du dossier de la procédure. Cela implique donc que la décision d'AJ ait été transmise par le BAJ au greffier concerné, puisqu'il n'existe pas de liaison informatisée entre le BAJ et les greffes.

Or, si le décret n°91-1266 du 19 décembre 1991, portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, prévoit bien, en son article 51, que la décision d'admission est adressée sans délai au greffier ou au secrétaire de la juridiction compétente, force est de constater que cette transmission n'est plus matériellement réalisée dans un grand nombre de juridictions.

Les présidents de TGI justifient cette absence de transmission, d'une part, par le manque de personnels au sein du BAJ, d'autre part, par le manque de temps et d'espaces de classement pour les greffiers. Ce dernier argument paraît peu recevable, alors que des dossiers sont constitués par les greffes pour le suivi des procédures.

De ce fait, les greffiers délivrent donc, dans plusieurs TGI, les AFM au seul vu de la décision d'AJ produite par l'avocat, ce qui peut générer des erreurs dans les cas où des décisions modificatives ultérieures sont rendues par le BAJ.

Cette absence de conformité avec les dispositions réglementaires met en lumière l'intérêt d'une intégration entre, d'une part, AJ-WIN, d'autre part, les logiciels de gestion des chaînes civile et pénale. Dans sa réponse, la Chancellerie a indiqué que cette question serait inscrite au programme du nouveau schéma directeur informatique 2009-2013.

### **3. La mise en œuvre des abattements prévus par la loi**

Lors des contrôles sur pièces, sont apparus plusieurs cas dans lesquels des affaires liées (plusieurs parties défendues par le même avocat dans la même instance) n'avaient pas donné lieu à l'application des abattements prévus par l'article 109 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 à l'occasion du règlement à l'avocat par la CARPA.

A ce titre l'article 109 du décret précité dispose que « *la part contributive versée par l'Etat à l'avocat choisi ou désigné pour assister plusieurs personnes dans un litige reposant sur les mêmes faits et comportant des prétentions ayant un objet similaire est, sur décision du juge, réduite dans une proportion minimum de 30 % pour la deuxième affaire, de 40 p. 100 pour la troisième, de 50 % pour la quatrième et de 60 % pour la cinquième et s'il y a lieu pour les affaires supplémentaires* ».

Cette disposition permet ainsi de prévenir qu'un même avocat touche l'AJ à taux plein pour plusieurs procédures identiques introduites dans une même instance.

Pourtant, les greffiers ne semblent pas maîtriser cette procédure puisqu'elle n'est, selon les greffiers rencontrés et au vu des pièces examinées, que rarement mise en œuvre. Certes, les greffiers ne sauraient endosser seuls cette responsabilité, puisque le décret prévoit que c'est le juge qui doit prononcer ces réductions d'UV. Pour autant, ce sont bien les greffiers qui établissent les AFM et qui sont en mesure d'attirer l'attention des magistrats sur les cas appelant la mise en œuvre de l'article 109.

Ainsi, dans un même tribunal de grande instance, il a pu être observé une très grande disparité d'application de cette procédure, d'un greffier à l'autre, ou d'un magistrat à l'autre. En outre, il est apparu qu'au moins un greffier, pourtant expérimenté, ne connaît pas les règles relatives aux abattements, alors même qu'il a fréquemment à délivrer des AFM pour des affaires dans lesquelles un même avocat défend les intérêts liés de plusieurs personnes (parties civiles notamment).

La méconnaissance de ce dispositif met en lumière le besoin de formation qui subsiste en matière d'aide juridictionnelle, tant pour les greffiers que pour les magistrats. Le SADJPV a indiqué à ce titre qu'il anime actuellement des journées sur la gestion de l'AJ sur l'ensemble du territoire national, afin de permettre aux différents intervenants judiciaires de se mettre à niveau.

De même, l'examen des montants d'AJ perçus par les 50 plus gros bénéficiaires du barreau de Paris conduit à estimer que l'application de ces abattements par les juridictions parisiennes est loin d'être systématique, comme en témoigne notamment le cas du plus gros bénéficiaire. En 2007, un avocat, choisi par un grand nombre de parties civiles dans le cadre d'un procès pour attentat, a touché plus de 427 000 euros.

Dans sa réponse du 23 juillet 2008, la Chancellerie indique qu'elle « *veille à ce qu'il soit fait systématiquement application des dispositions de l'article 109 dans tous les grands procès pénaux où les avocats assistent plusieurs victimes d'un même crime. La règle de l'article 109 a ainsi été rappelée lors des réunions de la préparation de ces grand procès, tel l'affaire Fourniret. La Chancellerie rejoint la préconisation de la Cour des comptes visant à renforcer la formation des greffiers en matière d'aide juridictionnelle et complétera son module de formation par un rappel du mécanisme de l'article 109* ».

### **C. LES RELATIONS ENTRE LE GREFFE ET LA CARPA**

Dans l'ensemble des CARPA contrôlées, l'absence de relations organisées entre le greffe et la CARPA est systématique.

Une fois l'AFM remise à l'avocat, le greffe n'est pas informé de la suite de la procédure sauf si la CARPA demande une modification de l'AFM en cas d'erreur ou d'oubli. Dans ce cas, ce n'est généralement pas la CARPA qui prend l'attache du greffe. Au contraire, elle invite l'avocat bénéficiaire de l'AFM à le faire, notamment en lui retournant l'AFM et la décision d'admission litigieuses, accompagnées d'une fiche standard décrivant les raisons pour lesquelles il ne peut être rétribué en l'état.

### **III. LA RÉTRIBUTION DE L'AVOCAT PAR LES CARPA**

Lorsqu'un nouvel avocat est admis à s'inscrire au barreau, il doit fournir à la CARPA les références d'un compte ouvert à son nom auprès d'un établissement de crédit. Si l'avocat exerce dans le cadre d'un groupement, d'une association ou d'une société, les contributions peuvent être versées sur un compte unique ouvert par le groupement, l'association ou la société. L'avocat doit informer la CARPA de sa situation vis-à-vis de la TVA et s'engager à communiquer tout changement de sa situation à l'égard de celle-ci. Pour les services d'aide juridictionnelle, un taux de TVA réduit de 5,5% est applicable. Les avocats effectuant un chiffre d'affaires inférieur à 37.400 € ne sont pas assujettis à la TVA (article 293b du code général des impôts).

Tous ces renseignements sont saisis par le personnel de la CARPA grâce au logiciel de l'UNCA.

## **A. LA LIAISON ENTRE LE BAJ ET LA CARPA**

Les échanges entre BAJ et CARPA se limitent à la communication des décisions d'admission de l'aide juridictionnelle du BAJ vers la CARPA. Dans le cas où la communication des décisions du BAJ se fait sur papier, certaines CARPA saisissent informatiquement la décision d'admission dès sa réception pour pouvoir effectuer ultérieurement le paiement à l'avocat. D'autres se contentent de les archiver en attendant les AFM.

119 barreaux ont souhaité l'établissement d'une liaison informatique avec le BAJ (entre AJWIN, logiciel utilisé par les BAJ et le logiciel utilisé par les CARPA). Pour mettre en place la liaison, la CARPA doit fournir au BAJ un reflet du tableau de l'ordre (la liste de tous les avocats inscrits). Le BAJ charge cette liste dans son logiciel. A l'issue de chaque commission du BAJ, une disquette informatique est transmise à la CARPA qui contient l'ensemble des décisions d'admission concernant chaque avocat membre de ladite CARPA.

## **B. LES DOCUMENTS ATTESTANT DU SERVICE FAIT (PROCEDURES HORS PROTOCOLE)**

### **1. Pour les missions d'aide juridictionnelle**

Le paiement des missions d'aide juridictionnelle s'effectue par la CARPA après communication par les avocats de deux documents : la décision d'admission du justiciable à l'aide juridictionnelle délivrée par le BAJ et d'autre part, l'attestation de fin de mission (AFM) délivrée par le greffier.

La décision d'admission contient les informations devant servir à la rétribution de l'AJ : le numéro de BAJ, la date et le type de décision, le montant de la provision éventuellement versée par le client, le taux d'AJ accordé en cas d'aide partielle, le nom de l'avocat et du justiciable, le type et le code de procédure, l'objet et la dénomination de l'affaire et, enfin, le numéro de rôle.

Il existe plusieurs formulaires d'AFM. L'UNCA a édité un recueil qui en contient une quarantaine. Non seulement il existe un modèle d'AFM différent par type de procédure mais en plus chaque modification au sein d'une procédure donne lieu à l'édition d'un nouveau modèle. Compte tenu des délais d'instruction des affaires, il est possible que plusieurs modèles soient utilisés parallèlement.

L'AFM indique, outre son propre numéro, le nom de l'avocat à qui elle est délivrée, la date et le numéro de la décision du BAJ, le taux de l'AJ (totale ou partielle), la nature de la procédure avec les coefficients d'UV correspondant, les majorations possibles correspondant à des mesures d'instruction intervenues en cours de procédure par l'avocat. Le nombre d'UV est, dans un premier temps, coché pour chaque procédure ou majoration et, dans un second temps, mentionné en toutes lettres au bas de l'AFM juste avant la signature du greffier. Une AFM par instance doit être produite.

Dans toutes les CARPA contrôlées, la rétribution des avocats est conditionnée à la présentation par l'avocat de la décision d'admission du BAJ et de l'attestation de fin de mission conformément aux dispositions de l'article 104 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991. La CARPA de Paris se distingue par le fait qu'elle exige, en plus, la production du jugement, de façon à s'assurer de la renonciation de l'avocat au bénéfice de l'article 37<sup>14</sup>.

Toutefois, la Cour a relevé trois types de problèmes dans le cadre des rapprochements des deux pièces effectués par les CARPA.

a. L'absence d'utilisation des décisions d'admissions transmises sous format papier par les BAJ

Dans certaines CARPA qui ne bénéficient pas d'une liaison électronique avec le ou les BAJ de leur ressort, les agents classent les décisions d'admission, dans l'attente de la réception de l'AFM, sans les saisir immédiatement dans le logiciel UNCA.

En l'absence de liaison informatique, cette méthode de travail pose deux difficultés :

- En ne saisissant pas la décision d'admission au moment où elle lui est communiquée par le BAJ, la CARPA fausse une information qui figure dans les états liquidatifs transmis à l'issue de chaque année par l'UNCA à la Chancellerie. En effet, figure sur cet état une ligne intitulée « missions en cours » (c'est-à-dire des missions n'ayant pas fait l'objet de provisions et non encore payées aux avocats) qui ne peut être renseignée que si les CARPA qui n'ont pas de liaison électronique avec le BAJ saisissent dès réception les décisions d'admission. Ainsi, une absence de saisie au fil de l'eau a pour effet de fausser la constatation en fin d'année du stock des décisions d'AJ non soldées. Par ailleurs, si l'exactitude de l'information délivrée dans l'état modèle n°3 n'est pas garantie du fait du dépôt de demandes d'admission qui resteront sans suite, ces données permettent toutefois d'évaluer le niveau maximum des engagements pris par l'Etat en matière d'AJ, ce qui constitue une information précieuse d'un point de vue budgétaire et comptable ;
- Dès lors qu'une décision d'admission initiale peut faire l'objet de modifications ou de rectifications en cours de procédure, il serait utile que la CARPA soit en mesure de vérifier que l'avocat lui présente bien la décision la plus récente et ceci, même si le greffe a dû procéder à cette vérification avant la délivrance de l'AFM.

---

<sup>14</sup> Le deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 permet à l'avocat du bénéficiaire de l'AJ de demander au juge de condamner la partie tenue aux dépens (et non bénéficiaire de l'AJ) à lui payer une somme au titre des frais que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide.

b. L'absence de transmission par les BAJ des décisions modificatives ou rectificatives.

Les conventions signées entre les présidents de TGI et les présidents de CARPA sur la liaison électronique des décisions d'admission prévoient, à la demande de la chancellerie, que les décisions modificatives ou rectificatives (qui peuvent intervenir en cas de changement d'avocat après l'admission ou en cas de modification du taux de l'aide partielle) ne sont pas transmises électroniquement et continuent donc à faire l'objet d'une notification à la CARPA sous format papier. Or, cette transmission est parfois omise de façon systématique par quelques BAJ.

Cette absence de communication, outre qu'elle est contraire aux dispositions de l'article 79 2<sup>e</sup> alinéa du décret du 19 décembre 1991 peut conduire à des erreurs de paiement, en cas de changement d'avocat après admission à l'aide juridictionnelle, pour peu que l'agent de la CARPA qui en effectue la saisie fasse preuve d'inattention.

c. Quelques cas d'absence de conformité entre les codes de procédure des décisions d'admission et les codes de mission des attestations de fin de mission

Lorsqu'une telle situation se produit, certaines CARPA autorisent leurs agents à effectuer malgré tout le paiement de la rétribution de l'avocat et à modifier le code de procédure au moment de la saisie dans le logiciel de l'UNCA. Même si, dans la pratique, la Cour n'a relevé de modifications que pour des cas très limités et évidents, cette pratique est contraire aux règles qui devraient conduire la CARPA à suspendre le paiement de la rétribution de l'avocat jusqu'à obtention, soit d'une décision d'admission rectifiée, soit d'une nouvelle AFM conforme à la décision d'admission initiale.

Le logiciel développé par l'UNCA permet donc, dans sa structure actuelle, aux agents des CARPA de modifier le code de procédure de leur propre initiative. Le même constat a été fait sur le logiciel développé par la CARPA de Paris. L'UNCA avait interrogé en avril 1998 la chancellerie sur la conduite à adopter dans l'hypothèse d'une incohérence entre les codes de procédure et les codes de mission. La réponse fournie visait à considérer qu'en cas de discordance avec la décision d'admission du BAJ, le code de mission retenu dans l'attestation de fin de mission s'impose à la CARPA.

A la demande de la Cour, l'UNCA a recensé le nombre de corrections manuelles effectuées par les CARPA dotées d'une liaison électronique avec leurs BAJ. Le tableau suivant rapporte le nombre de ces corrections au nombre de décisions initiales prises par les BAJ. Comme l'UNCA a tenu à le souligner, au moins une partie de ces corrections ont été réalisées suite à l'envoi par le BAJ d'une décision modificatrice. Dans tous les cas, le nombre de corrections apportées reste mineur mais n'en réduit pas pour autant la portée de l'observation étant établi que le nombre de corrections non couvertes par une décision modificatrice n'a pas pu être déterminé.

## Poids des modifications de codes de procédures effectuées par les CARPA reliées électroniquement aux BAJ

	Décisions totales enregistrées	% de décisions envoyées électroniquement	Nbre de modifications effectuées par les CARPA	% de modification par rapport aux décisions enregistrées
<b>Aix-en-Provence</b>	12 805	68,98%	82	0,64%
<b>Bordeaux</b>	20 134	78,11%	354	1,76%
<b>Lille</b>	22 372	86,07%	390	1,74%
<b>Montpellier</b>	14 305	80,92%	170	1,19%
<b>Tours</b>	6 089	59,35%	319	5,24%

Source : UNCA

Les présidents de CARPA devraient émettre (ou renouveler) des instructions à leurs agents pour, d'une part, effectuer la saisie des décisions d'admission au moment de leur réception lorsqu'il n'existe pas de liaison électronique, et, d'autre part, interdire la modification des codes de procédure ou des codes de mission et rendre systématique le renvoi du dossier à l'avocat, à charge pour lui d'obtenir soit une nouvelle décision d'admission soit une nouvelle attestation de fin de mission. Ces mêmes présidents, lorsqu'ils constatent que les bureaux d'aide juridictionnelle avec lesquels existe une liaison électronique ne communiquent pas les décisions modificatives, devraient en informer le président du tribunal de grande instance afin de faire remédier à cette anomalie.

En réponse aux observations de la Cour, la Chancellerie s'est engagée à « inviter les BAJ à transmettre les décisions modificatives ou rectificatives aux CARPA et les greffiers à s'assurer au moment de l'édition de l'attestation de mission de la conformité du code de mission retenu avec le code procédure indiqué dans la décision d'admission. Elle diffusera également une nouvelle note aux juridictions destinée à inciter à la conclusion de conventions d'échanges de données entre le BAJ et la CARPA ».

## 2. Pour les missions d'assistance au cours d'une garde à vue

A la différence de la procédure d'aide juridictionnelle qui prévoit le rapprochement de la décision d'admission et de l'AFM, la procédure de rétribution de l'aide à l'assistance au cours d'une garde à vue ne repose que sur la présentation d'un seul document qui, ne permet pas d'effectuer un contrôle sérieux de la réalité du service fait. En effet, lorsqu'il intervient au titre de l'article 64-1 de la loi du 10 juillet 1991 (aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue), l'avocat produit à la CARPA l'acte de sa désignation par le bâtonnier et un document justifiant son intervention, visé par un officier de police judiciaire ou un agent de police judiciaire et

indiquant le nom de l'avocat, celui de la personne gardée à vue, le lieu, la date et l'heure de l'intervention (article 132-5 du décret du 19 décembre 1991).

Or, au cours de son contrôle aléatoire de rétributions effectuées par les CARPA à des avocats désignés d'office au cours d'une garde à vue, la Cour a relevé les points suivants :

a. Un manque de rigueur dans l'établissement des attestations d'intervention

Il existe un formulaire CERFA n°10-0095 intitulé « Intervention d'un avocat désigné d'office au cours d'une garde à vue » qui correspond au document justifiant de l'intervention de l'avocat tel que prévu par l'article 132-5 du décret du 19 décembre 1991. Ce document est constitué de trois cadres.

Le premier cadre doit être rempli par l'officier ou l'agent de police judiciaire et atteste de l'intervention de l'avocat en précisant son nom, celui du ou des personnes ayant fait l'objet de la garde à vue, le lieu, la date et l'heure de début et de fin de celle-ci. Ce cadre prévoit également le nom et la signature de l'officier ou de l'agent de police judiciaire et le cachet du service. La Cour a relevé à de très nombreuses reprises l'absence soit de la signature soit du nom de l'officier ou de l'agent de police judiciaire soit encore l'absence de tout cachet ou l'apposition d'un cachet non identifiable. Dans certains cas, le nom de l'avocat n'était pas mentionné, ce qui n'a pas empêché la CARPA de procéder à la rétribution des avocats qui avaient remis ces attestations.

Le deuxième cadre vise à certifier de la désignation d'office de l'avocat. Il doit être rempli et signé par le bâtonnier qui doit également y apposer le cachet de l'Ordre des avocats. Certains bâtonniers ne renseignent jamais ce cadre estimant que les informations qu'ils doivent y indiquer font double emploi avec le tableau des permanences des avocats sur lequel ils apposent leur signature. Il arrive enfin que seul figure le cachet de l'Ordre sans aucun visa du bâtonnier.

Le troisième cadre de ce formulaire est l'ordre de paiement de la rétribution. Il s'agit en quelque sorte de la liquidation de la dépense. Ce cadre doit, lui aussi, être signé par le bâtonnier. Or, ce cadre n'est parfois pas rempli ou bien rempli par l'avocat sans aucune signature du bâtonnier voire avec la seule apposition du cachet.

A l'occasion de la contradiction, l'UNCA a indiqué avoir rappelé, par une récente circulaire, la nécessité pour la CARPA de s'assurer, avant de procéder au paiement en faveur de l'avocat, que le bâtonnier ou son délégataire a bien attesté que l'avocat concerné était de permanence pour la période concernée. Cette initiative confirme le constat établi par la Cour.

b. Un recours trop systématique à des photocopies de l'imprimé CERFA ou à des documents *sui generis* établis par les ordres des avocats

La Cour a également constaté que les rétributions des avocats étaient souvent effectuées sur présentation non pas d'un formulaire CERFA original mais d'une

photocopie ou d'un document *sui generis* établi par les ordres et reprenant toutes les informations figurant sur le formulaire officiel (à l'exception parfois de la mention du nom de l'OPJ ou de l'APJ). L'absence de recours au formulaire CERFA est ainsi systématique dans certains ordres.

Le recours à des photocopies de formulaire CERFA pour faire établir par les services de police et de gendarmerie les missions d'assistance aux gardés à vue présente un risque important : il n'est pas aisé, sans un contrôle minutieux, de distinguer un « original » de sa copie, ce qui peut entraîner des paiements multiples pour une même prestation, surtout si l'avocat est intervenu à plusieurs reprises au cours d'une même garde à vue. Un double paiement au titre d'une garde à vue effectuée par le même avocat auprès de la même personne le même jour, à la même heure au même lieu a été relevé par la Cour, sans qu'ait été effectuée de recherche particulière..

c. L'incapacité pour la CARPA d'effectuer le contrôle du service fait en matière de garde à vue

Le double paiement relevé par la Cour résulte de deux négligences au moment de la rétribution par la CARPA : elle n'a pas relevé que l'une des attestations sur les cinq présentées le même jour par un avocat était une photocopie d'une des quatre autres ; une erreur de frappe dans le nom du gardé à vue a été effectuée au moment de sa saisie. Le fait de rétribuer un avocat qui présente une attestation d'intervention au cours d'une garde à vue sans mention de son nom est une autre preuve du manque de rigueur dans le paiement.

Plus généralement, l'absence de signature par le bâtonnier de l'attestation de désignation d'office et le fait que, contrairement aux dispositions de l'article 132-5 du décret du 19 décembre 1991, n'est pas joint à l'attestation d'intervention établie par l'officier de police judiciaire, l'acte de désignation d'office de l'avocat par le bâtonnier, empêchent tout contrôle par la CARPA de la réalité du service fait.

d. L'existence d'une faille au sein des logiciels de gestion

Le logiciel de l'UNCA, dans sa structure actuelle, ne permet pas de déceler un risque de double paiement. Aucune des informations figurant dans une attestation de garde à vue n'est de nature à entraîner un blocage de l'opération de rétribution si cette information est saisie deux fois. Ceci est en partie explicable par la procédure même de la garde à vue. Le nom du gardé à vue ne peut pas être le point de blocage dans la mesure où une même personne peut faire l'objet de plusieurs gardes à vue consécutives y compris le même jour. La date ne pourrait donc pas non plus être un élément de blocage.

Le logiciel développé par la CARPA de Paris ne permet pas davantage de prévenir les risques de double paiement. Il est possible d'effectuer la rémunération du même avocat, pour deux prestations effectuées à la même date et à la même heure et avec un même nom de justiciable. Un simple message d'alerte s'affiche si, en outre, les deux demandes mentionnent le même lieu de garde à vue.

\*

Des instructions précises devraient être communiquées aux services de police et de gendarmerie afin d'aboutir à des attestations d'intervention établies uniquement sur des imprimés CERFA et plus scrupuleusement remplies. Dans sa réponse du 23 juillet 2008, la Chancellerie indique qu'elle « *va rappeler aux acteurs concernés les règles relatives à l'établissement des attestations de mission* ».

A ce titre, à l'occasion de la contradiction, l'UNCA a fait deux propositions alternatives, d'une part porter un numéro chronologique sur des formulaires imprimés par la CARPA elle-même, d'autre part intégrer au logiciel de gestion des crédits des GAV une fonctionnalité permettant l'édition d'un document de contrôle, notamment, la concordance des temps entre les interventions à rémunérer. Cette dernière solution, privilégiée par l'UNCA, pourrait être complétée par une mesure de sécurité complémentaire, à savoir l'ajout d'un numéro algorithmique facilitant les contrôles.

### **3. Les pièces justificatives à présenter pour les autres aides**

#### a. Dans le cas d'une médiation et composition pénales de l'enfance

La demande d'aide à l'intervention de l'avocat doit être formée après que le procureur de la République a choisi d'orienter la procédure vers une médiation ou une composition pénales ou vers la mesure prévue par l'article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 et avant que la procédure en cause ne s'achève. Le BAJ transmet à la CARPA la décision d'admission à l'aide juridictionnelle. Le procureur de la République délivre à l'avocat, au plus tard à l'issue de la procédure, une attestation de mission. Cette attestation mentionne la nature de la procédure, le numéro d'ordre du parquet et le montant de la contribution de l'Etat à la rétribution de l'avocat.

#### b. Dans le cadre d'une procédure d'assistance à un détenu

Le détenu sollicite l'assistance d'un avocat auprès du greffier de l'établissement pénitentiaire qui transmet la demande à l'avocat demandé ou au bâtonnier pour qu'il effectue la désignation. Pour percevoir sa rémunération, l'avocat doit produire une attestation justifiant de son intervention visée par le président de la commission de discipline de l'établissement pénitentiaire ou par le chef d'établissement pénitentiaire en matière d'isolement.

## **C. LA PROCÉDURE DE PAIEMENT PROPREMENT DITE**

### **1. Une saisie informatique unifiée grâce au logiciel de l'UNCA**

Lorsqu'un avocat souhaite obtenir sa rétribution au titre de l'AJ, la CARPA doit s'assurer que sa demande est conforme à la décision d'admission à l'AJ (l'avocat doit généralement produire l'original de cette décision) et saisir les informations de chaque demande. Comme mentionné précédemment, l'existence d'un lien informatique entre la CARPA et le BAJ permet d'éviter à la secrétaire de saisir les informations provenant de la décision de l'admission à l'aide juridictionnelle.

Le logiciel de l'UNCA est établi par module distinct selon le type d'aide. Le logiciel est bâti de sorte que ses utilisateurs saisissent seulement les informations provenant des demandes reçues, le programme s'occupant de tout compiler. Plusieurs paramètres sont programmés par l'UNCA et ne peuvent pas être modifiés par la personne qui effectue la saisie au sein d'une CARPA.

Les bordereaux de paiements pour chacun des avocats sont édités. Un ordre de virement comprenant la liste des avocats bénéficiaires est destiné à la banque. Ce document et une lettre informant chaque avocat du paiement qu'il va recevoir sont ensuite signés par le président de la CARPA ou par la personne déléguée par le conseil d'administration de la CARPA ou le conseil de l'ordre et seront acheminés aux intervenants concernés.

### **2. Des délais de paiement inférieurs à cinq semaines**

Le paiement des rétributions doit être effectué par la CARPA au moins une fois par mois et, dans un délai maximum de cinq semaines à compter de la remise de l'AFM à la CARPA, par virement bancaire ou par lettre chèque au compte professionnel de l'avocat bénéficiaire (article 24 du règlement intérieur type).

### **3. La possibilité d'accorder des provisions versées aux avocats**

Dans le cadre de l'aide juridictionnelle totale, la CARPA peut verser une provision à un avocat avant la délivrance de l'AFM. Cette provision ne peut excéder, sauf accord du bâtonnier ou de son représentant, un plafond égal à 50 p. 100 du montant de la part contributive due par l'Etat pour la procédure engagée. Pour verser une telle provision, la CARPA doit toutefois être en possession de la décision d'admission à l'aide juridictionnelle. Ces provisions doivent être déduites lors du paiement final suite à l'émission de l'AFM. Entretemps, l'avocat demeure redevable des provisions versées.

## **PARTIE III : LA GESTION DES CREDITS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE**

### **I. LA GESTION DES CREDITS PAR LA CHANCELLERIE**

#### **A. LES SERVICES COMPETENTS**

##### **1. Le service de l'accès au droit et à la justice et politique de la ville (SADJPV)**

Ce service, créé en février 2002 et rattaché au secrétariat général du ministère, réunit toutes les attributions du ministère de la justice qui ont trait à l'aide juridictionnelle. Plus précisément, le bureau de l'aide juridictionnelle relevant de ce service :

élabore les textes législatifs et réglementaires de l'aide juridictionnelle ;

assure le suivi des services ou organismes chargés de l'admission de l'aide juridictionnelle ;

apporte son assistance technique ou juridique aux juridictions et instruit les contentieux dans ce secteur ;

élabore le budget de l'aide juridictionnelle en liaison avec la direction de l'administration générale et de l'équipement ;

en liaison avec le service des affaires européennes et internationales, il est associé aux négociations européennes et internationales en matière d'assistance judiciaire ;

assure le secrétariat du conseil national de l'aide juridictionnelle.<sup>15</sup>

Le service est l'ordonnateur des dotations d'AJ destinées à chaque barreau et versées à chaque CARPA. Il est responsable de la prévision des crédits d'AJ dans le cadre de la préparation de la LFI ; il effectue un contrôle *a posteriori* de la liquidation des rétributions versées aux avocats par les CARPA.

Au début de 2008, l'effectif du SADJPV était de 41 ETPT sur lesquels 10 sont affectés au bureau de l'aide juridictionnelle. Sur ces dix personnes, le pôle financier

---

<sup>15</sup> La récente réorganisation du ministère de la justice issue du décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 et celle du secrétariat général issue de l'arrêté du même jour ne modifient pas les attributions de ce service.

occupe, outre le chef de bureau lui-même, son adjointe, 2 agents de catégorie A, 2 agents de catégorie C (dont une secrétaire) et un agent de catégorie B qui vient tout juste de prendre ses fonctions. La mission de contrôle occupe 1,3 ETPT et la mission de versement des dotations 0,7 ETPT.

## **2. Le contrôleur budgétaire et comptable du ministère (CBCM)**

La compétence du CBCM sur les dépenses d'aide juridictionnelle est triple comme pour toute dépense budgétaire :

- vérifier que les dépenses respectent les montants de crédits inscrits en loi de finances. Il vise à cet égard la prévision budgétaire initiale (PBI) et formule des observations le cas échéant.
- contrôler les actes d'engagement de la dépense étant entendu que le visa du CBCM n'est exigé que pour les dépenses supérieures à 1M€. En 2007, le CBCM n'a ainsi visé que 56 dotations initiales au titre de l'AJ proprement dites, une seule dotation initiale au titre de la garde à vue (celle de Paris) et 8 ajustements en cours d'année.
- conseiller le ministère sur toutes les réformes budgétaires. A ce titre, il a participé aux travaux sur la réingénierie du système pour le rendre compatible avec la mise en œuvre du logiciel Chorus et à l'audit de modernisation sur le recouvrement de l'AJ.

Le versement des dotations d'AJ est une dépense qui relève du BOP central du ministère de la justice. C'est une différence avec les dépenses liées à la rétribution des autres auxiliaires de justice qui font l'objet d'une déconcentration auprès des cours d'appel.

## **B. LES PROCEDURES PERMETTANT L'EVALUATION DES CREDITS DANS LE CADRE DE LA PREPARATION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE**

Dans le cadre de la préparation de la LFI, le SADJPV établit au cours de l'exercice n-1 la dotation globale de l'aide juridictionnelle pour la loi de finances de l'année n.

L'article 118 du décret du 19 décembre 1991 mentionne que la dotation due est calculée sur la base d'une prévision portant, d'une part, sur les missions achevées dans

l'année et, d'autre part, sur les missions engagées et susceptibles de donner lieu au versement d'une provision à l'avocat<sup>16</sup>.

## **1. Avant la LOLF**

Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, la prévision du montant de la dotation budgétaire de l'année n aux CARPA en matière d'aide juridictionnelle, reposait sur une prévision de la dépense pour l'année considérée. La prévision était effectuée au cours du 1<sup>er</sup> trimestre n-1. La méthode de prévision était la suivante :

- une prévision de l'évolution tendancielle des admissions en matière civile et pénale en n-1 et n, à partir du constat de l'évolution des admissions sur les neuf premiers mois de n-2 ;
- une valorisation de ces admissions sur la base d'un coût moyen théorique (nombre moyen d'unités de valeur par admission civile et pénale - obtenu en rapportant le nombre d'unités de valeur résultant de l'application du barème par nature de procédure au nombre d'admissions concernées - et coût moyen de l'unité de valeur) ;
- une prévision de la dépense à partir d'un échancier prévisionnel des paiements ; cet échancier était déterminé en rapprochant le nombre d'unités de valeur théorique correspondant aux admissions d'une année et le nombre d'unités de valeur réel correspondant aux missions liquidées par année d'admission.

Le rapprochement entre le nombre d'unités de valeur théorique et réel était apparu toutefois difficile dans l'hypothèse d'une modification importante du barème de la rétribution des avocats, qui s'appliquait aux missions achevées.

## **2. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF**

La prévision porte désormais sur le montant des engagements et sur celui des paiements.

Le montant des engagements est estimé :

- en comptabilisant en unités de valeur le nombre des admissions par l'application du barème prévu à l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 pour chaque nature de procédure ;
- puis en valorisant en euros selon la formule suivante : nombre d'unités de valeur x montant moyen de l'unité de valeur x taux moyen de TVA

---

<sup>16</sup> Les CARPA recourent de moins en moins à ces provisions versées aux avocats au titre des missions en cours sauf à titre exceptionnel pour des procédures très longues (cas du procès dit de la pédophilie à Angers en 2005). Leur montant cumulé au niveau national était de 1,623 M€ fin 2007.

Le montant des paiements est estimé en appliquant à la dépense de l'année n-2 un effet volume et un effet prix. L'effet volume résulte de l'évolution du nombre des unités de valeur au cours des années antérieures et de la prévision d'évolution portant sur l'année n-1 et n et de l'échéancier de règlement des missions (tel qu'il résulte de la répartition du montant des règlements définitifs par année d'admission désormais communiquée par les CARPA). L'effet prix correspond à l'évolution du montant de l'unité de valeur.

A cette prévision, s'ajoute l'impact des réformes intervenant à compter du 1<sup>er</sup> janvier n. Ainsi, pour l'élaboration de la dotation 2008, le SADJPV a effectué des études d'impact sur la demande d'AJ de deux réformes entrant en vigueur en 2008 : le projet de décret relatif à la majoration de la rétribution de l'avocat intervenant au titre de l'AJ dans le cadre des pôles d'instruction et la réforme introduite par l'article 93 de la loi relative à l'immigration et à l'intégration qui supprime la condition d'entrée régulière sur le territoire français pour bénéficier de l'AJ.

A ce stade, la prévision est effectuée globalement sans faire d'analyse par barreau. La sous-direction des études statistiques (SDSED)<sup>17</sup> de la DAGE fournit mensuellement au SADJPV des données retraitées à partir des données brutes relatives aux admissions saisies par les BAJ. Trimestriellement, le SADJPV reçoit des données détaillées, également retraitées par la SDSED.

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution des dotations globales et initiales ainsi que des reports entre 2003 et 2007 :

**Evolution des dotations versées aux CARPA et des reports au niveau national de 2003 à 2007 (en euros et en % de croissance)**

€	2 003		2 004		2 005		2 006		2 007	
Dotation totale versée aux CARPA en année n	227 695 300	nd	225 844 500	-0,81%	252 105 050	11,63%	256 627 600	1,79%	277 543 617	8,15%
dont % provision initiale versée en début d'année n	65 %		72 %		77 %		74 %		75 %	
Dotation totale de n-1 non consommée et reportée en n	45 171 877	nd	67 202 304	+48,77%	53 787 098	-19,96%	47 079 544	-12,47%	48 424 797	+2,86%
Taux de report sur dot n-1	nd		29,5%		24 %		18,7 %		19 %	

Source : Ministère de la Justice, SADJPV

Ce tableau fait ressortir que les reports, après avoir fortement augmenté entre 2003 et 2005, ont connu une forte baisse sur deux exercices pour connaître une légère croissance en 2007. Ils représentaient en 2006 et 2007 moins de 20 % de la dotation globale contre près de 30 % en 2004.

Les chiffres de règlements définitifs effectués par les CARPA en 2007 démontrent que des progrès sont encore à réaliser en matière de calibrage des dotations. Les reports de 2007 sur 2008 représentent en effet 54 millions d'euros soit 21,5 % de la dotation globale 2007. Le SADJPV a indiqué ne pas être en mesure d'expliquer la

<sup>17</sup> Intégrée au sein du service « support et moyens du ministère » au sein du secrétariat général par l'arrêté du 9 juillet 2008, la DAGE étant supprimée.

raison de cette baisse des règlements. Certains facteurs conjoncturels peuvent en être l'origine comme les mouvements de grève des avocats à l'automne 2007 qui se sont inévitablement traduits par un recul de leur activité.

Pour 2008, le calcul de la dotation initiale versée à chaque barreau a tenu compte de la sous-consommation de la dotation 2007 par les barreaux. Cette baisse des règlements effectués en 2007 a pu être constatée grâce à l'amélioration du suivi des paiements effectués par les CARPA. Elle a permis au SADJPV de mieux calibrer le montant de la dotation initiale à verser en février 2008 aux CARPA. C'est ainsi que cette dotation initiale a été diminuée de 16% par rapport à celle de 2007. Pour 2008, la dotation initiale ne représentera que 70 % de la dotation globale contre 80% en 2007. Il s'agit là de tenir compte du fait que, les reports de dotation 2007 sur 2008 étant plus importants que ceux de 2006 sur 2007, les CARPA disposent d'ores et déjà d'un volant de trésorerie suffisant.

### C. LES AJUSTEMENT DE CREDITS EN COURS D'EXERCICE

Conformément à l'article 28 de la loi du 10 juillet 1991, la dotation due au titre de chaque année à chaque CARPA donne lieu à une provision initiale versée en début d'année (généralement en février). Son montant est calculé sur la base d'une prévision portant, d'une part, sur les missions achevées dans l'année et, d'autre part, sur les missions engagées et susceptibles de donner lieu au versement d'une provision à l'avocat. Elle est ajustée en fonction de l'évolution du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle. Le montant de la provision initiale, tout comme les ajustements subséquents, sont fixés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

Aucun texte ne détermine le volume de la dotation initiale versée. La chancellerie pouvait verser jusqu'à 80% des prévisions de dépenses de l'année n diminuées des reports de début d'année. Ce taux a été ramené à 70% pour l'année 2008. La part de dotation d'aide juridictionnelle versée en début d'exercice entre 2003 et 2007 apparaît alors dans le tableau suivant.

#### Pourcentage de la provision initiale aide juridictionnelle / dotation totale

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>France entière</b>	70%	72%	77%	74%	75%

Source : Cour des comptes

De fait, la provision initiale n'a jamais atteint 80 % de la dotation globale. CARPA par CARPA, ce taux est parfois nettement inférieur.

Le solde des dotations, versé sous forme d'ajustements en cours d'année, permet

à la chancellerie d'adapter le montant des dotations finalement versées à la situation réelle de trésorerie et des rétributions effectivement payées par la CARPA. En effet, plusieurs événements peuvent survenir en cours d'année impliquant de réévaluer des prévisions de dépôts : un déstockage par le bureau d'aide juridictionnelle des dossiers en retard, un procès important en cours d'année ou plus simplement une mauvaise évaluation de la provision initiale. A Angers par exemple, des procès particulièrement lourds survenus en cours d'exercice ont nécessité des ajustements de dotation importants en cours d'exercice. A Saint-Malo, une erreur du SADJPV dans la fixation de la provision initiale en 2005 conduit la CARPA à recevoir un montant très important de provision initiale. Aucun ajustement n'a été ensuite versé et le report important de fin d'année a été pris en compte pour la provision initiale 2006. Les ajustements ont en outre pour objectif de limiter le taux de report d'une année sur l'autre et la dispersion des taux de report entre les CARPA

Des états de trésorerie, introduits en 1995, sont produits quatre fois par an depuis 2003 et mensuellement depuis octobre 2007 ; ils permettent à la chancellerie de suivre la situation de la CARPA. Le premier ajustement de la dotation est habituellement opéré à partir d'octobre. Il est calculé en confrontant la dotation disponible du barreau à la prévision de dépense annuelle étendant en année pleine la dépense constatée au 31 août ou au 30 septembre (sauf événement exceptionnel intervenu au cours de cette période ou prévu en fin d'année) majorée d'un volant de trésorerie de deux mois.

Toutefois, depuis l'intervention de la LOLF et la constitution d'une réserve de précaution débloquée fin novembre ou début décembre, la pratique a été modifiée. En 2006, l'ajustement d'octobre a été opéré en deux étapes, la première en octobre et la seconde en décembre après le déblocage de la réserve de précaution. En 2007, l'ajustement est intervenu fin novembre, après le déblocage de la réserve de précaution. En 2008, il est prévu d'opérer un premier ajustement en septembre et le second après le déblocage de la réserve de précaution.

Dans l'hypothèse d'une augmentation imprévue de la dépense et s'il apparaît que la trésorerie de la CARPA sera manifestement insuffisante pour faire face aux demandes de rétribution des avocats jusqu'à la date de l'ajustement de fin d'année, la provision initiale est ajustée dès juillet au regard de la situation de trésorerie au 30 juin ou à la suite de demandes des CARPA (voir tableau n° 6 ci-dessous).

La chancellerie estime que le montant des reports en fin d'année de la CARPA doit correspondre à un volant de trésorerie de deux mois, délai nécessaire pour assurer la mise à disposition de toutes les CARPA des provisions initiales de l'année n. Ce fonds de roulement nécessaire en fin d'année est estimé par la chancellerie à 16% (soit deux douzièmes) des rétributions payées au cours de l'année n-1. Le taux de report en fin d'année se situe pour l'ensemble des CARPA sur la période 2003-2007 entre 18 et 22%, soit un peu plus de deux mois de trésorerie, sauf en 2003 où l'incidence du décret du 5 septembre 2003 (modifiant les barèmes d'unités de valeur et excluant de l'appréciation des ressources pour l'octroi de l'aide juridictionnelle l'aide personnalisée au logement et l'allocation-logement) avait été anticipée en 2003, alors qu'elle est intervenue en 2004, et en 2007 où l'incidence des mouvements de protestation des barreaux contre la réforme de la carte judiciaire, sur la tenue des audiences, n'avait pu être prévue. Evidemment, prises individuellement, plusieurs CARPA présentent des taux de reports se situant à l'extérieur de la moyenne nationale.

**Calendrier de versement des provisions initiales et des ajustements de l'aide  
juridictionnelle calculé en nombre de barreaux destinataires**

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Janvier</b>	0	0	0	0	4
<b>Février</b>	1	177	178	174	175
<b>Mars</b>	170	1	6	5	1
<b>Avril</b>	5	1	2	1	2
<b>Mai</b>	2	0	2	1	0
<b>Juin</b>	1	0	0	0	0
<b>Juillet</b>	2	85	2	22	0
<b>Août</b>	0	0	17	0	31
<b>Septembre</b>	70	0	0	1	27
<b>Octobre</b>	61	145	138	158	2
<b>Novembre</b>	105	18	27	2	174
<b>Décembre</b>	175	23	2	101	0

Source : *Cour des comptes*

Le montant des versements effectués et la date de versement de la dotation ont un impact direct sur les produits financiers. La chancellerie, sans qu'elle ait apporté d'autres justifications précises à la fixation du taux actuel, indique ne pas prendre en compte ces considérations pour fixer le taux de la provision initiale. Si tel est bien le cas, il y aurait lieu de procéder à des rythmes de versement beaucoup plus réguliers au cours de l'année.

## **D. LE STATUT DES CARPA AU REGARD DE L'EMPLOI DE FONDS PUBLICS**

### **1. Le cadre juridique « traditionnel » de rétribution des avocats**

Tel qu'établi par la loi du 10 juillet 1991, ce cadre juridique pose un problème de compatibilité avec les dispositions de la LOLF.

Selon le schéma traditionnel suivi actuellement par l'administration, le SADJPV établit, au niveau central, un projet de budget opérationnel de programme (BOP) central pour le programme 101 « Accès au droit » soumis à l'avis du CBCM. Ce budget est d'ores et déjà accompagné d'une ventilation de la dotation initiale à verser par barreau selon les modalités vues précédemment. Une fois ce BOP validé, le SADJPV peut émettre les arrêtés d'affectation des dotations initiales par barreau et par type d'aide. Ces arrêtés donnent lieu au versement de crédits de paiements (CP) sur les comptes des CARPA destinés à consommer les autorisations d'engagement (AE) effectuées en administration centrale pour couvrir l'incidence budgétaire des décisions d'admission à l'AJ à venir. Lorsque les CARPA ont adressé au plus tard le 30 juin de l'année n+1 les états récapitulatifs de liquidation des diverses aides, la Chancellerie peut en effectuer la liquidation.

Au niveau local, les acteurs sont :

- les bureaux d'aide juridictionnelle qui, en prenant une décision d'admission, ouvrent un droit au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle qui induira ultérieurement la consommation des dotations des barreaux ;
- les avocats qui sont subrogés au bénéficiaire et détiennent ainsi une créance envers l'Etat, ouverte par leur intervention et certifiée par l'AFM ;
- les greffes de juridiction qui, en émettant l'attestation de fin de mission au profit de l'avocat, attestent de la réalité du service fait et fournissent les éléments de calcul de la liquidation ;
- les CARPA qui effectuent le paiement de la rétribution de l'avocat après avoir vérifié les éléments ayant servi au calcul de la liquidation. Ils exercent alors les mêmes fonctions qu'un comptable public.

Dès lors que la LOLF prévoit que les crédits d'Etat sont des crédits limitatifs et non plus évaluatifs, l'administration doit surveiller la consommation des crédits au plus près de l'engagement juridique, ce qui n'est pas le cas dans le schéma actuel qui vient d'être décrit. Dans ce schéma, les AE ne sont que la contrepartie des versements effectués par le SADJPV aux CARPA, soit sous forme de la dotation initiale versée en début d'exercice n, soit sous forme d'ajustements versés au cours de ce même exercice. Une AE ne peut pas à la fois être la contrepartie de ces versements aux CARPA et correspondre à des engagements juridiques résultant des décisions d'admission prises par les BAJ.

Dans le schéma actuel, tout se passe donc comme si le ministère de la justice accordait une subvention aux CARPA pour leur permettre de rétribuer les avocats. La

dépense de l'Etat serait donc définitive dès lors que le SADJPV verse les dotations aux CARPA. Ces fonds deviendraient donc des fonds privés.

Cette lecture du droit budgétaire et comptable ne peut être retenue. Du reste, les CARPA n'enregistrent pas ces dotations comme des produits d'exploitation. Dans leurs comptes, les dotations sont enregistrées en comptes de tiers, créditées au moment où elles sont reçues et débitées au fur et à mesure des paiements des rétributions aux avocats. Les responsables des CARPA se considèrent ainsi gestionnaires de fonds publics et exercent leur mission au titre de l'aide juridictionnelle pour le compte et sous le contrôle de l'Etat.

Cette contradiction dans l'interprétation de la nature juridique des fonds doit être résolue. La Chancellerie a indiqué, dans sa réponse du 23 juillet 2008, qu'elle « *partage l'analyse de la Cour sur la difficulté de gestion des autorisations d'engagement et de qualification de la nature juridique des fonds versés aux CARPA, dès lors que les dotations aux CARPA sont qualifiées de subventions* ».

## **2. Un nouveau schéma**

Dans le cadre des travaux de réingénierie des processus CHORUS, la direction générale des finances publiques a été saisie par le ministère de la Justice d'une proposition de nouveau schéma de gestion de ces dotations. Ce nouveau schéma pourrait prendre la forme suivante :

L'Etat accorderait des avances aux CARPA (et non plus des subventions) dont le paiement se traduirait par le débit d'un compte de trésorerie, la comptabilisation intervenant au moment où le SADJPV émet les arrêtés de liquidation des dotations dans le courant de l'exercice n+1 ;

L'acte d'engagement juridique (la décision d'admission du BAJ) et la consommation d'AE pourraient être rapprochés. Chaque mois, les BAJ communiqueraient au SADJPV la liste des décisions d'admission, ce qui permettrait à ce service de consommer budgétairement des AE, étant entendu qu'à ce stade le montant exact de la créance reste encore incertain. A la fin de chaque mois, les CARPA, qui communiquent depuis octobre 2007 des états de trésorerie au SADJPV, pourraient également communiquer un état des missions rétribuées au cours du mois, ce qui permettrait au SADJPV de procéder à l'engagement des CP correspondants. Le CBCM pourrait alors solder le compte de classe 4 sur lequel seraient inscrites les avances aux CARPA à hauteur des rétributions liquidées.

Dans ce schéma, il faut considérer que les CARPA interviennent dans le cadre d'une convention de mandat avec l'Etat pour effectuer le règlement des dépenses d'aide juridictionnelle.

En s'appuyant sur les dispositions du code civil, et notamment ses articles 1984<sup>18</sup> et 1985<sup>19</sup>, la jurisprudence financière a admis l'existence de conventions de mandat entre, d'une part, une personne morale de droit public, le plus souvent une collectivité territoriale ou un établissement public local, et, d'autre part, une personne de droit privé chargée du maniement de fonds publics, sans que cette dernière ne soit pour autant déclarée gestionnaire de fait, dans la mesure où la convention a une base légale et constitue un titre régulier pour manier les fonds publics et à condition de satisfaire aux obligations de reddition des comptes et des justificatifs afférents aux opérations réalisées dans le cadre du mandat selon une périodicité inférieure à un an<sup>20</sup>.

En effet, selon les termes mêmes de l'avis du Conseil d'Etat rendu le 13 février 2007, « *une autorité publique investie d'une compétence ne peut en disposer, c'est-à-dire s'en déposséder, ne serait-ce que temporairement et partiellement, que si la possibilité lui en a été expressément conférée par une disposition normative d'un niveau approprié* »<sup>21</sup>.

En confiant aux CARPA, par la loi du 10 juillet 1991, la gestion des rétributions dues aux avocats qui réalisent des missions d'aide juridictionnelle, le législateur a organisé une forme de convention de mandat, entre l'Etat et les ordres d'avocat, via leurs caisses de règlement. L'acceptation du mandat est certes tacite, mais elle résulte de l'exécution qui en est faite. En effet, la loi de 1991 substitue au paiement par le comptable public de ces rétributions un dispositif d'exécution de la dépense publique par un tiers privé.

En réponse à cette observation, la Chancellerie a fait part de la réponse suivante : « A ce stade, la Chancellerie rejoint l'analyse proposée par la Cour, de considérer que le législateur a organisé une forme de convention de mandat entre l'Etat et les barreaux d'avocats, via leurs caisses de règlement, en confiant aux CARPA, par la loi du 10 juillet 1991, la gestion des rétributions dues aux avocats qui réalisent des missions d'aide juridictionnelle. L'existence d'une convention de mandat et l'exécution dans CHORUS du processus de gestion ainsi défini par la Cour seront étudiés avec la DGFIP et l'AIFE ».

---

<sup>18</sup> Article 1984 : « Le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom. Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire. »

<sup>19</sup> Article 1985 : « Le mandat peut être donné par acte authentique ou par acte sous seing privé, même par lettre. Il peut aussi être donné verbalement, mais la preuve testimoniale n'en est reçue que conformément au titre "Des contrats ou des obligations conventionnelles en général". L'acceptation du mandat peut n'être que tacite et résulter de l'exécution qui lui a été donnée par le mandataire. »

<sup>20</sup> Arrêt de la Cour des comptes « Madine-accueil » du 24 septembre 1987

<sup>21</sup> Avis n° 373.788 relatif aux conditions de validité des conventions de mandat conclues en matière de recettes et de dépenses publiques des collectivités territoriales.

## E. UN CONTRÔLE DU SERVICE FAIT INSATISFAISANT ET TARDIF

Les services de la chancellerie ne disposent pas, au moment d'arrêter comptablement le montant de la dotation, d'un accès direct aux dossiers de chaque bénéficiaire final, mais seulement d'un état récapitulatif des rétributions versées. Le contrôle opéré par la chancellerie sur les données transmises par les CARPA est donc limité, et ne comporte pas de vérifications sur pièces.

En théorie, le croisement des informations retracées dans les états liquidatifs permet de procéder à la détection d'anomalies et à des demandes d'explication correspondantes. Cependant de telles demandes sont relativement rares, et le contrôle du SADJPV se limite à vérifier l'existence de l'état liquidatif et de la certification sans réserves du commissaire aux comptes. Suite à la transmission des états liquidatifs pour les exercices 2003 à 2006, ce sont près de 500 courriers qui ont été adressés par le SADJPV aux différentes CARPA sur ces quatre exercices (22 CARPA n'ont fait l'objet d'aucun courrier pour ces quatre exercices parmi lesquelles la CARPA de Lyon mais aussi celles de Colmar, Clermont-Ferrand ou Le Mans). Ce chiffre peut paraître, à première vue, important, si on le compare simplement aux 624 états liquidatifs, environ, adressés au cours de cette période. Mais, l'analyse du contenu de ces courriers montre qu'il s'agit assez souvent (238 courriers soit près de la moitié) de réclamer des pièces manquantes en application de l'article 34 du règlement-type. 56 courriers visent à réclamer la communication du dossier de liquidation non fourni dans les délais impartis. Les autres courriers sont pour la plupart du temps rédigés à la suite d'observations formulées dans les rapports des commissaires aux comptes.

Dans un référé du 4 juin 1996, pour ce qui concerne le contrôle *a posteriori* de la gestion des crédits d'AJ par les CARPA, la Cour notait que la chancellerie s'est surtout appuyée sur les états liquidatifs ainsi que sur les rapports des commissaires aux comptes. Elle n'a, en revanche, pas utilisé la faculté reconnue par l'article 118 du décret de procéder à des contrôles des CARPA. Or, la Cour rappelait que la Chancellerie, qui liquide des dotations, est responsable de la bonne utilisation des deniers publics affectés à la rémunération des avocats : elle ne saurait s'abstenir de contrôles poussés et réguliers de CARPA.

Le ministre reconnaissait que les contrôles *a posteriori* de la chancellerie s'étaient pour l'instant limités aux états liquidatifs qui permettent de détecter les anomalies. Il précisait que l'inspection générale des services judiciaires avait inscrit, dans ses missions de sectorisation, une analyse du fonctionnement du dispositif d'aide juridictionnelle tant au niveau des services des greffes que des secrétariats des BAJ et de leurs relations avec les barreaux et les CARPA. Les informations recueillies par ces voies n'avaient révélé aucun fait grave de nature à justifier des vérifications plus approfondies sur site. Il avait cependant paru nécessaire de compléter le dispositif de contrôle. Le ministre annonçait alors que « *les effectifs du département « aide juridique » de la DAGE devaient être prochainement renforcés par l'affectation d'un agent de catégorie A susceptible d'effectuer des missions de contrôle technique de la gestion des fonds par les CARPA et, en tant que de besoin, de prêter son assistance à des missions d'inspection. Pour 1997, le plan de contrôle aura notamment pour objectif de veiller à s'assurer de la mise en place de la tenue des documents comptables prévus par les décrets du 10 octobre 1996.* »

Le SADJPV a confirmé à la Cour le recrutement d'un agent de catégorie A chargé du contrôle technique de la gestion des fonds par les CARPA. Mais, il ne s'agit que d'un contrôle sur pièces. Les textes actuels, contrairement à ce qu'affirmait le DAGE en 1996, ne permettent pas aux agents de la chancellerie d'effectuer des contrôles sur place au siège des CARPA.

Le plan de contrôle, annoncé pour 1997 a bien été mis en place pour s'assurer de la mise en place de la tenue des documents comptables prévus par les décrets d'octobre 1996, mais, là encore, uniquement par un contrôle sur pièces.

Avec 1,3 agent affecté au contrôle, il est illusoire de penser que le contrôle a posteriori des CARPA est efficacement mené par le SADJPV quelle que soit la bonne volonté de ce service et de ses agents.

## **II. LA GESTION DES CREDITS D'AJ PAR LES CARPA**

### **A. LES REGLES RELATIVES A LA GESTION DE LA DOTATION DE L'ETAT**

#### **1. La tenue des comptes bancaires**

L'article 29 de la loi du 10 juillet 1991 mentionne que la dotation est versée sur un compte spécial de la CARPA et est intégralement affectée au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle.

Les articles 1 à 3 du règlement-type annexé au décret du 10 octobre 1996 déterminent les modalités d'application concrète de cet article 29 :

- les dotations de l'Etat destinées à la rétribution des avocats pour les missions d'aide juridictionnelle, les interventions au cours de la garde à vue en cas de désignation d'office, les missions de médiation et de composition pénales et les missions d'assistance aux détenus au cours de procédures disciplinaires en relation avec leur détention sont versés sur le compte spécial prévu à l'article 29 de la loi de 1991 où ils font l'objet d'enregistrement séparés ;
- il est procédé, dans les livres d'un établissement de crédit, à l'ouverture de six comptes par barreau : quatre comptes distincts intitulés : CARPA – aide juridictionnelle ; CARPA – garde à vue ; CARPA - médiation et composition pénales et mesure prévue à l'article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 ; CARPA - assistance au détenu au cours d'une procédure disciplinaire en relation avec sa détention et deux comptes annexes intitulés : « Emploi des produits financiers », « Placements financiers ». Pour les barreaux qui ont signé un protocole d'organisation de la défense pénale, ouvrent un septième compte

intitulé « Protocole articles 91 et 132-6 » destiné à recevoir la dotation complémentaire ;

- Les fonds sont versés par l'Etat sur le compte « CARPA-Aide juridictionnelle » dont les références ont été communiquées au garde des sceaux. Puis, ils sont répartis, en fonction de leur destination fixée par l'arrêté attributif des dotations, à l'initiative de la CARPA, sur les comptes mentionnés ci-dessus à l'exception du compte « Emploi des produits financiers ».

Les deux schémas en annexe n° 5 permettent de décrire ces mouvements de façon plus claire.

Ces comptes fonctionnent sous la signature du président de la CARPA mais une délégation de signature peut être donnée à un responsable administratif.

La plupart des CARPA contrôlées respecte les dispositions de l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991 et des articles 1 à 3 du règlement-type annexé au décret du 10 octobre 1996. Toutefois, deux observations peuvent être formulées :

- a. Deux CARPA ne répartissent pas immédiatement les dotations destinées aux missions de garde à vue, de médiation et de composition pénales et d'assistance aux détenus.

Ainsi, l'une d'entre elle ne transfère pas immédiatement les dotations destinées à la rétribution des avocats au titre des gardes à vue, des médiations pénales et de l'assistance aux détenus sur le compte de rétribution de chacune de ces aides. Ces dotations restent sur le compte « CARPA AJ » et sont placées en SICAV monétaires depuis ce compte. Ce n'est que lorsque la CARPA envisage d'effectuer des paiements aux avocats au titre de ces aides, qu'elle transfère du compte « CARPA AJ » vers le compte « CARPA GAV » par exemple, le montant strictement nécessaire à couvrir ces paiements. En conséquence, le solde de fin de mois du compte bancaire de chacune de ces trois aides est nul.

Dans une seconde CARPA, des observations récurrentes du commissaire aux comptes signalent que les soldes des différents comptes bancaires, pris individuellement, ne reflètent pas les positions comptables des comptes correspondants. La CARPA attend la réception du rapport du commissaire aux comptes qui arrive plusieurs mois après la fin d'année afin de demander à sa banque d'effectuer les virements inter comptes nécessaires pour qu'il y ait rapprochement entre la position comptable et bancaire de chacun des comptes. .

- b. Le compte « Placements financiers » est utilisé de façon très différente selon les CARPA

Aucun texte ne définit l'usage qui doit être fait de ce compte, ce qui aboutit à des utilisations très différentes, constatées dans les contrôles.

Une CARPA utilise ce compte pour effectuer les placements des dotations. Il est débité du montant des placements financiers et crédité des sommes désinvesties. Les plus-values sur les cessions de titre sont ensuite virées au compte « Emploi des produits financiers », ce compte étant ensuite débité soit par les paiements directs de certaines charges d'exploitation soit par des virements aux comptes de la CARPA « maniement de fonds » ou de l'ordre des avocats.

En revanche, une autre CARPA utilise ce compte uniquement pour faire transiter les produits des placements financiers. Les placements des dotations sont effectués directement depuis le compte « CARPA-AJ ». Les plus-values issues des cessions de titre sont donc créditées à ce compte puis virées périodiquement (tous les deux mois environ) au compte « Placements financiers ». Le solde de ce compte est ensuite transféré au compte « Emplois des produits financiers » qui est débité soit par les paiements directs de certaines charges d'exploitation soit par des virements aux comptes de la CARPA « maniement de fonds » ou de l'ordre des avocats.

Dans plusieurs autres CARPA qui ont passé une convention avec la banque permettant la gestion des placements par cette dernière via un compte « miroir » ou « pivot » interne à la banque, les achats et les ventes de titres sont transparents au niveau des comptes courants bancaires. L'utilisation du compte « Placements financiers » devient superflue.

Enfin, une dernière CARPA, lors de l'arrivée de la dotation sur le compte aide juridictionnelle, la répartit entre les différents comptes selon l'arrêté. Chaque compte de rétribution donne lieu à des placements individualisés.

L'absence de répartition des dotations initiale, bien que contraire aux textes, a souvent pour objectif d'améliorer le rendement des placements financiers. Il est en effet plus rentable de placer en une seule fois une somme importante plutôt que quatre enveloppes dont certaines représentent des montants très faibles (médiation et composition pénales et assistance aux détenus). Mais, ce point est à relier avec l'utilisation que les gestionnaires réservent au compte « Placements financiers ».

L'intitulé de « Placements financiers » donné à ce compte par le règlement type conduit à penser que les CARPA devraient conserver sur les quatre comptes de rétribution un fonds de roulement minimum et transférer le reste sur le compte « Placements financiers ». En cours d'année, et selon les besoins de liquidités, des ventes seraient effectuées, le produit de ces ventes créditerait le compte « Placements financiers » puis serait transféré au compte de rétribution pour faire face aux besoins de trésorerie. Les plus-values issues de ces ventes demeureraient sur le compte « Placements financiers » et seraient reversés au cours de l'année au compte « Emploi des produits financiers ».

Toutefois, il résulte de ce schéma une multiplication d'écritures entre les comptes de rétribution et le compte « Placements financiers », qui ne facilitent pas la gestion des dotations. Ceci est d'autant plus vrai pour les CARPA regroupant plusieurs barreaux. En effet, il doit y avoir pour chaque barreau l'ouverture des six comptes (hors protocole) prévus par l'article 2 du règlement-type. Ainsi, une CARPA regroupant

quatre barreaux devrait gérer au minimum vingt-quatre comptes bancaires (sans compter les éventuels comptes protocoles).

S'agissant du compte « Placements financiers », le texte de l'article 2 du règlement-type n'indique pas si chaque CARPA doit en créer un seul ni si les placements doivent être individualisés par type d'aide. Ce problème du nombre de compte « Placements financiers » se pose avec encore plus d'acuité pour les CARPA regroupées. Devraient-elles créer un compte « Placements financiers » par barreau (ou quatre par barreau si l'on applique la formule parisienne) ou un seul pour la CARPA regroupée ? A Montpellier, il n'existe qu'un seul compte « Placements financiers » commun donc aux quatre barreaux regroupés, ce qui rationalise la politique de placement de la CARPA.

A l'occasion de la contradiction, la Chancellerie, en réponse aux observations de la Cour, s'est engagée à réexaminer les articles 2 et 3 du règlement-type pour adapter leur rédaction à la réalité du fonctionnement des comptes bancaires des CARPA qui ont signé avec leurs banques des conventions prévoyant des comptes « miroirs » ou « pivots ». Elle devrait également préciser l'impact d'un regroupement sur le nombre de comptes bancaires à ouvrir, notamment pour le compte « Placements financiers ».

## **2. Les modes de placement**

Les placements des dotations attribuées par l'Etat doivent être distincts des autres placements effectués par la CARPA. Ils doivent répondre aux exigences de liquidité suffisante et de sécurité correspondant au minimum à une représentation du capital versé (articles 8 et 9 du règlement type).

### **a. Des stratégies de placement qui obèrent les rendements financiers**

Quatre stratégies de placement peuvent être identifiées au travers de l'échantillon de CARPA contrôlées.

Dans plusieurs CARPA contrôlées, le mandat de la gestion de placements est confié à une banque via une convention de trésorerie. Cette formule a été encouragée par l'UNCA pour des raisons de simplicité. La CARPA donne mandat à la banque de gérer sa trésorerie au jour le jour. Le fonctionnement de ce type de compte implique l'utilisation par la banque d'un compte miroir (également appelé compte pivot). Le montant de ce compte est égal aux soldes cumulés de chacun des comptes cités dans la convention. Les opérations de placements sont effectuées par la banque sans qu'elles se traduisent par des mouvements entre les comptes courants de la CARPA. Un tel dispositif présente l'avantage de ne pas susciter un émiettement des placements et donc d'améliorer les potentialités de rendement de ceux-ci. Ces conventions contiennent des conditions particulières qui peuvent être différentes d'une CARPA à l'autre : liste des comptes gérés, frais de gestion perçus par la banque, existence ou non d'un montant non investi (pied de compte), supports de placements. Certaines de ces conditions peuvent avoir un impact significatif sur le rendement des placements financiers. Ainsi, la convention passée entre une CARPA et sa banque, prévoyait que le montant des

sommes susceptibles d'être placées ne pouvait pas être supérieur à la moitié du solde positif du compte « pivot » constaté quotidiennement.

### Comparaisons des méthodes de placement

	Conventions de trésorerie dotée d'un compte Pivot	Achat et ventes à l'initiative de la CARPA	Mixte (pivot et achat ventes par la CARPA)	Compte sur livret
<b>Saint-Quentin Péronne</b>	X			
<b>Avignon</b>	X			
<b>Bobigny</b>		X		
<b>Montpellier</b>			X	
<b>Lille</b>	X			
<b>Tours</b>		X		
<b>Nice</b>				X
<b>Saint-Malo</b>	X			
<b>Aix-en-Provence</b>		X		
<b>Angers</b>	X			
<b>Strasbourg</b>		X		
<b>Sud-ouest</b>	X			
<b>Paris</b>	X	X		

A l'opposé, certaines CARPA conservent la libre gestion de leurs placements en effectuant, de leur propre initiative, les choix et les ordres de ventes et d'achats de produits financiers. A l'inverse du mécanisme décrit précédemment, les placements se traduisent par des mouvements de compte à compte et obligent donc la CARPA à un suivi quasi quotidien des soldes des comptes de rétribution afin de veiller à ce qu'ils soient suffisamment alimentés pour effectuer les paiements aux avocats. Ainsi, trois CARPA placent la quasi-totalité des dotations reçues et effectuent des ordres de vente de parts de SICAV quelques jours avant la rétribution des avocats. Une autre CARPA effectue généralement des ventes de SICAV deux fois par mois. Une cinquième CARPA gère de façon beaucoup moins fine les soldes des comptes de rétribution qui peuvent être positifs sur de longues périodes à des montants supérieurs à 100 000 € et très souvent supérieurs à 200 000 € en 2007. Cette CARPA n'est pas non plus très vigilante quant au placement rapide des dotations, le délai entre leur réception et leur placement ayant, certaines années, atteint deux mois. Ce suivi financier suppose donc l'existence d'un personnel qualifié qui n'existe pas toujours au sein des CARPA<sup>22</sup>. C'est la raison pour laquelle certaines d'entre elles chargent la société FIDINVEST qui conseille de nombreuses CARPA dans le placement de leurs fonds privés d'intervenir également dans les stratégies de placement des dotations de l'Etat.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Seule la CARPA du Sud-ouest dispose d'un conseiller financier depuis 2003.

<sup>23</sup> Cette intervention se traduit alors par l'imputation d'une quote-part de ses honoraires aux charges de gestion du service de l'aide juridictionnelle (cf. infra).

La CARPA de Montpellier allie une combinaison de deux premières stratégies. Dans le cadre de la convention bancaire, le mandat charge la banque d'effectuer pour la CARPA et en son nom toute opération de souscription et de rachat de produits en OPCVM monétaires ; un compte « miroir » et un compte titre rattaché sont ouverts afin d'enregistrer les opérations sur titres de souscription et de rachat mouvementées par la banque. En dehors de la convention bancaire (mais avec la même banque), la CARPA place, en début d'exercice et dès la réception de la première part, environ 80 % de ses dotations sous la forme de certificats de dépôts négociables (d'une valeur individuelle de 400 000 €) ; elle les vend à son initiative en cours d'exercice en fonction des besoins de liquidité.

La méthode de placement adoptée par la CARPA de Paris est à mi-chemin entre une gestion via un compte-pivot (qui n'existe pas en tant que tel) et la gestion directe du portefeuille de titres. Chaque matin, la banque effectue un contrôle des soldes des comptes. Elle réalise les investissements et les décaissements en fonction des opérations d'encaissement ou de décaissement annoncées le matin par la CARPA. Les ordres de compte à compte sont donnés par l'une des six personnes habilitées (le président de la CARPA, le secrétaire général, le trésorier, le directeur administratif et financier, le directeur du service financier et le directeur du service accès au droit et à la justice). Lorsqu'une campagne de règlements aux avocats doit être effectuée, la CARPA en avise la banque le matin par transmission d'un ordre de virement par mail, confirmé par fax. La banque procède alors, dans le cadre du mandat qui lui a été confié, au rachat (généralement toutes les deux semaines) du nombre de parts nécessaires pour la rétribution. Le nombre de parts vendues est ajusté par la banque pour couvrir au plus près le montant en cause. Les ordres et les opérations sont contrôlés et enregistrés par le comptable.

b. Des choix de produits financiers plus ou moins sophistiqués

L'obligation faite aux CARPA de respecter les principes de liquidité suffisante et de sécurité correspondant au minimum à une représentation du capital versé limite bien évidemment les choix des produits financiers. C'est la raison pour laquelle la très grande majorité des CARPA placent les dotations en parts de SICAV monétaires. Elles souscrivent toujours les SICAV proposées par l'établissement bancaire auprès duquel elles ont ouvert leurs comptes.

Toutefois, certaines des CARPA qui disposent de dotations annuelles significatives (Montpellier, Strasbourg et tout récemment Bobigny) ont choisi de diversifier leurs placements en acquérant des certificats de dépôts négociables pour une part plus ou moins importante de leurs liquidités. Ce double mécanisme a ainsi permis à la CARPA de Montpellier, d'une part, de s'assurer une liquidité immédiate (placements monétaires) mais avec des intérêts faibles (de l'ordre de 3 %), d'autre part, d'effectuer des placements plus longs (de 2 à 8 mois), tout en conservant une disponibilité au jour le jour mais avec des intérêts supérieurs (les certificats de dépôts négociables ont, en 2007, atteint une rémunération moyenne de 4,5 %). Mais, outre un volume substantiel

de liquidités<sup>24</sup>, la gestion de ce type de produits suppose une expertise relative, qui n'est pas toujours à la portée des CARPA. Ainsi, l'une de ces CARPA a acquis des certificats de dépôt à valeur faciale trop importante (généralement d'au moins 1 million d'€) avec lesquels elle a opéré de très nombreux allers-retours sur quelques jours, faisant ainsi perdre l'intérêt de ce type de produit par rapport aux SICAV.

A l'opposé, une quatrième CARPA a ouvert pour chaque compte de rétribution, un compte sur livret associé. Il s'agit d'un placement que l'on peut qualifier de rustique, qui assure, à la CARPA la plus parfaite garantie de disponibilité des fonds et de préservation du capital. Mais, c'est probablement le mode de placement qui dégage le moins de rentabilité financière pour deux raisons :

- les taux d'intérêt pratiqués sont généralement les plus faibles du marché ;
- il est nécessaire, pour bénéficier de la rémunération, de laisser les fonds placés par quinzaine entière.

Par ailleurs, au-delà de la rentabilité « faciale » des produits, les CARPA doivent tenir compte de l'ensemble des coûts afférents à ces placements.

En premier lieu, il convient d'aborder les questions fiscales. En effet, en application des dispositions de l'article 206-5 du code général des impôts (CGI), les CARPA peuvent être assujetties à l'IS pour les revenus de capitaux mobiliers dont elles disposent, aux taux prévus par l'article 219 bis du CGI.

Dans ce cadre, les taux de l'IS sont différents d'un produit financier à l'autre :

- 24 % en règle générale (compte à terme, compte sur livret, valeurs mobilières étrangères) ;
- 10 % pour les « produits des titres de créances négociables sur un marché réglementé en application d'une disposition législative particulière et non susceptibles d'être cotés » (renvoi à l'article 125 A du CGI), ce qui vise les certificats de dépôt et les billets de trésorerie, ainsi que pour les obligations, titres de participation et emprunts d'Etat.

En revanche, en application du c. de l'article 206-5 du CGI, ne sont pas assujettis « les dividendes des sociétés françaises, lorsque ces revenus n'entrent pas dans le champ d'application de la retenue à la source visée à l'article 119 bis », ce qui a pour conséquence d'exonérer les produits financiers des SICAV et actions françaises.

Toutefois, l'article 219 bis du CGI prévoit une absence de recouvrement lorsque le montant annuel n'excède pas 150 euros et une décote lorsque ce montant est compris entre 150 et 300 euros.

Ces éléments relatifs à la fiscalité ne peuvent que conforter les doutes suscités par le recours à des placements sur compte sur livret.

---

<sup>24</sup> Le seuil d'entrée pour souscrire un certificat de dépôt négociable est généralement de 150 000 euros, ce qui requiert de disposer d'une dotation initiale d'un montant très substantiel

Par ailleurs, au-delà de la fiscalité, il convient également de tenir compte de l'ensemble des autres frais accessoires occasionnés par la souscription et la détention de titres, ainsi que le coût des conseils financiers dispensés par certains cabinets conseillant les CARPA dans leurs choix de placements.

Si ces charges associées aux placements des fonds par les CARPA peuvent atteindre des niveaux non négligeables, il doit pourtant être souligné que ces dernières figurent rarement dans les états financiers renseignés par les CARPA (cf. infra).

c. Un faible contrôle des CARPA sur la gestion des comptes par les établissements bancaires

Les CARPA ne paraissent ni négocier suffisamment ni contrôler efficacement la gestion de leurs comptes bancaires par leurs établissements de crédit. Trois exemples sont significatifs à ce titre.

Une CARPA s'est laissé imposer, dans la convention de gestion qu'elle a signée, un « pied de compte » de 50% du solde positif quotidien du compte « miroir ». Ceci s'est traduit par un manque à gagner de produits financiers qui, peut être évalué à environ 40 000 € sur la période contrôlée.

Une autre CARPA a accepté que les placements de trésorerie s'effectuent dans le cadre de la tenue des comptes au-delà d'un solde global de 221 500 €, ce qui constitue un pied de compte substantiel, au moins en valeur absolue.

L'établissement bancaire qui tient les comptes d'une troisième CARPA a omis de placer pendant un mois une somme de 100 000 € sans que les responsables de la CARPA réagissent.

Une dernière CARPA s'en remet à la banque pour assurer une gestion des placements au jour le jour sans doute beaucoup moins rémunératrice que des placements à terme dont le suivi supposerait de dégager des moyens peut-être hors de proportion avec le supplément de produits qui pourrait en être retiré.

En revanche, les CARPA sont vigilantes à ce que leur soient extournés les moindres frais de gestion ou commissions que leurs établissements de crédit prélèvent parfois sur les comptes de rétribution, contrairement à l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991.

d. Les effets pervers de l'obligation d'enregistrer les produits financiers de l'exercice au plus tard le 31 décembre

En application de l'article 10 du règlement type, le montant des produits financiers perçus est normalement arrêté, au plus tard, le 31 décembre de chaque année et transféré, à cette même date, sur le compte « Emploi des produits financiers » visé à l'article 2.

Cette disposition permet, en théorie, de pouvoir déterminer, pour chaque dotation annuelle (y compris les reports de n-1), les produits financiers dégagés. Pourtant, la mise en œuvre de ce dispositif suppose, lorsque les CARPA ont recours à certains produits financiers, de mettre fin à l'intégralité des placements au 31 décembre, ce qui peut avoir un impact sur leur rentabilité, pour en souscrire de nouveaux dès le 1<sup>er</sup> janvier. En l'espèce, on peut distinguer deux cas :

- si les fonds sont placés sur des comptes sur livret ou bien donnent lieu à la souscription de SICAV monétaires d'un seul type, la constatation systématique des produits financiers au 31 décembre n'est pas financièrement pénalisante ;
- en revanche, si la CARPA a pris l'initiative de recourir à des dépôts à terme, à des certificats de dépôt négociables ou bien à plusieurs profils de SICAV avec des montants de parts significativement différents, la revente au 31 décembre peut générer des pertes par rapport aux gains potentiels.

De ce fait, toutes les CARPA ne constatent pas systématiquement les produits financiers au 31 décembre, mais bien davantage à la date de cession des produits financiers. Dans ce cadre, les produits financiers déclarés par la CARPA peuvent fluctuer d'un exercice à l'autre, dans des proportions qui ne reflètent pas les niveaux de trésorerie constatés au cours de l'exercice de rattachement comptable.

Cette dernière interprétation a été défendue par l'UNCA au cours de la contradiction. Elle considère en effet que l'article 10 du règlement type impose « de procéder à l'enregistrement des seuls produits financiers encaissés sur l'année civile », en soulignant qu'un « autre fonctionnement aurait pour conséquence probable de minorer la rentabilité de certains placements pouvant être opportunément souscrits ». Pourtant, certaines CARPA, et non des moindres, continuent de procéder à une vente systématique de leurs produits financiers au 31 décembre, pour constater la plus-value, considérant que cet aller et retour ne se traduit pas par un moindre produit financier.

\*

Les CARPA, ou l'UNCA, devraient échanger leurs expériences financières et édicter des recommandations notamment au moment des négociations des conventions de gestion de trésorerie avec les établissements bancaires. Par ailleurs, ces dernières devraient plus largement être conclues après une mise en concurrence.

### **3. Les règles comptables**

L'article 6 du règlement type indique que la CARPA doit procéder à l'enregistrement comptable de tous les mouvements affectant les fonds versés par l'Etat. Elle tient une comptabilité annuelle de la gestion de l'aide juridictionnelle, de l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue, de la médiation et de la composition pénales, de l'aide à l'intervention de l'avocat pour l'assistance aux détenus au cours de

procédures disciplinaires ainsi que de la mesure définie à l'article 12-1 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

L'arrêté du 27 décembre 1996 précise le règlement comptable applicable aux fonds versés par l'Etat à la CARPA. Cette comptabilité doit comporter :

un livre-journal enregistrant ces opérations ;

un grand livre pour l'ouverture et le suivi des comptes en concordance avec les totaux des écritures du livre-journal.

Le livre-journal et le grand livre sont détaillés en autant de journaux auxiliaires et livres auxiliaires, ou documents en tenant lieu, que l'importance et le volume des opérations l'exigent.

Les mouvements de trésorerie sont enregistrés via le logiciel de l'UNCA. Celui-ci permet d'éditer un grand livre général et des journaux auxiliaires concernant uniquement les mouvements de fonds décrits plus haut. Le logiciel permet donc de suivre l'évolution des dotations et les règlements. Il édite les documents nécessaires pour effectuer le virement aux avocats ainsi que les principaux documents demandés par la chancellerie dont les états de trésoreries, les états liquidatifs de fin d'année et les états modèles devant être validés par le commissaire aux comptes.

L'enregistrement comptable de tous les mouvements affectant les fonds versés par l'Etat ne pose pas de problèmes majeurs dans la mesure où, d'une part, la loi a prévu un contrôle de commissaires aux comptes sur ces opérations, d'autre part, surtout, l'ensemble des documents est encadré par l'UNCA qui a établi, en relation étroite avec la chancellerie, tous les modèles des états que les CARPA doivent obligatoirement communiquer en fin d'exercice au ministère de la justice. Mais l'ensemble de ces états ne constitue pas vraiment une comptabilité au sens strict du terme, et plutôt une comptabilisation des mouvements.

En revanche, la tenue des documents comptables retraçant l'activité globale du service de l'aide juridictionnelle au sein des CARPA pose certains problèmes détaillés ci-dessous.

a. Certaines CARPA tiennent une comptabilité détaillée propre à l'aide juridictionnelle

Etant créées sous la forme d'association, les CARPA tiennent une comptabilité de l'ensemble de leurs activités qui intègre donc également celles liées à la gestion de l'aide juridictionnelle. Les dotations versées par l'Etat ne sont pas comptabilisées comme des produits d'exploitation mais comme des avances, qui sont donc inscrites en comptes de tiers dont l'évolution est retracée au bilan des CARPA. Les charges de

gestion du service de l'aide juridictionnelle sont calculées en appliquant des clés de répartition aux charges d'exploitation retracées dans les comptes de résultat.

Certaines CARPA établissent des comptes de résultat spécifiques à l'aide juridictionnelle (Avignon, Bobigny, Montpellier et Sud-ouest) et certaines autres vont même jusqu'à établir un bilan distinct du service de l'aide juridictionnelle (Bobigny et Sud-ouest). L'existence d'un compte de résultat particulier pour l'aide juridictionnelle permet de dégager un excédent ou un déficit comptable de cette activité. Le bilan distinct, quant à lui, permet de suivre les capitaux propres spécifiquement affectés à l'aide juridictionnelle, d'isoler la part des reports à nouveau issus des déficits de cette activité, d'isoler les immobilisations dédiées exclusivement à l'aide juridictionnelle et enfin de suivre les mouvements de liquidités entre le service de l'aide juridictionnelle et le reste de l'activité de la CARPA ou les relations financières avec l'ordre des avocats. Le fait pour la CARPA d'avoir un jeu complet d'états financiers distinct permet donc d'avoir une vue d'ensemble de l'activité aide juridictionnelle.

Toutefois, la tenue d'une telle comptabilité paraît relativement artificielle dès lors que les activités de l'aide juridictionnelle sont souvent étroitement imbriquées avec les autres activités de la CARPA, voire avec celles de l'ordre des avocats. Il est rare que des immobilisations soient exclusivement affectées à l'aide juridictionnelle ou que des charges d'exploitation soient directement payées par cette même activité. L'établissement des comptes de résultat et des bilans spécifiques à l'aide juridictionnelle n'est donc possible que par la mise en place de clés de répartition des différents postes de charges et d'immobilisation. En revanche, l'existence de cette comptabilité permet d'assurer la transparence des relations financières tant au sein de la CARPA qu'entre celle-ci et l'ordre des avocats.

La chancellerie n'a pas connaissance de ces éventuelles comptabilités détaillées puisqu'elles relèvent de l'initiative des CARPA. Elle exige, en revanche, la communication de documents beaucoup plus frustes : les états récapitulatifs des produits et des charges de gestion du service de l'aide juridictionnelle.

b. Une information insuffisante de la chancellerie sur la comptabilité de la gestion de l'aide juridictionnelle par les CARPA

En application de l'article 12 du règlement-type, sont inscrites, sur un état récapitulatif annuel arrêté au 31 décembre de chaque année, l'ensemble des charges de gestion pour l'exercice achevé, majorées, le cas échéant, du solde des charges des exercices antérieurs n'ayant pas donné lieu à remboursement. Cet état, visé par le bâtonnier, est transmis à la chancellerie. Cette exigence a été confirmée par circulaire le 23 décembre 2003.

En pratique, l'état récapitulatif des produits et des charges de gestion de l'aide juridictionnelle et des autres aides à l'intervention de l'avocat demeure le seul état exigé par la chancellerie pour présenter l'ensemble des charges de gestion du service de l'aide juridictionnelle. C'est le seul élément d'information porté à la connaissance de la chancellerie au regard du coût de gestion de l'aide juridictionnelle supporté par les CARPA. Un état modèle a été fixé par l'article 2 de l'arrêté du 28 novembre 1997. Les indications concernant l'établissement de cet état peuvent se résumer ainsi :

- Les charges de gestion du service de l'aide juridictionnelle comprennent les charges directes concernant exclusivement le service de l'aide juridictionnelle et les charges réparties qui correspondent à des services communs de la CARPA et de l'Ordre ;
- Les clés de répartition des charges réparties doivent être fixées par décision de l'organe délibérant de la CARPA ou/et de l'Ordre. Ces délibérations sont transmises au commissaire aux comptes et à la chancellerie ;
- Les produits comprennent les produits financiers dont le montant est arrêté au 31 décembre et éventuellement, les produits exceptionnels ;
- L'excédent est reporté sur l'exercice suivant ;
- Le total des charges réparties donne lieu à un remboursement au bénéfice de l'ordre ou à la CARPA, dans la limite des produits financiers générés par le placement des fonds versés par l'Etat, après imputation des charges réglées directement ;
- Cet état est visé par le bâtonnier.

Cet état récapitulatif, ainsi défini, s'apparente à un compte de résultats classique comprenant la liste des charges et des produits. Les charges sont généralement présentées dans cet état sous 7 rubriques (achats, services extérieurs, autres services extérieurs, impôts taxes et versements assimilés, frais de personnel, dotation aux amortissements et charges exceptionnelles) alors que les produits se présentent sous 2 rubriques (produits financiers et produits exceptionnels).

Le solde ne présente que la réalité du solde des produits financiers et des charges d'exploitation de l'aide juridictionnelle. En effet, la plupart des CARPA ne fait pas figurer les subventions de la CARPA et/ou de l'ordre des avocats sur la ligne « produits exceptionnels ». Il est à noter qu'un bon nombre de CARPA ne renseigne pas les lignes de report à nouveau ou de solde cumulé des excédents ou des déficits.

L'état prévoit également une ligne sous laquelle doit être indiqué le montant du remboursement effectué à la CARPA ou à l'ordre pour les charges réparties. En pratique, cette ligne n'est pas renseignée par la majorité des CARPA. Dans les rares cas où elle est renseignée, elle n'est pas prise en compte dans le calcul de l'excédent ou du déficit, ni dans le report à nouveau.

La chancellerie n'a pas édicté de règles communes pour établir cet état. Certaines CARPA le construisent sur la base des engagements et d'autres sur la base des décaissements. Bien que cet état soit soumis aux commissaires aux comptes, seuls les produits financiers font l'objet d'une mention par le commissaire aux comptes dans son rapport au titre des articles D. 117 et D. 132-3 du décret du 19 décembre 1991 modifié. La norme 7-106-2 de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes précise que le rapport doit indiquer le montant des produits financiers acquis et/ou perçus au cours de l'année.

La chancellerie n'a aucun moyen de vérifier la rigueur avec laquelle ces états sont tenus. Or, il a été observé de nombreuses approximations telles que l'absence du montant des produits financiers issus du placement des dotations de l'Etat ou bien la mention d'un montant erroné de ces produits ou encore des divergences entre les états

récapitulatifs des produits et des charges de gestion de l'aide juridictionnelle et les comptes de résultat établis par la CARPA pour cette même activité).

Cet état, s'il était établi avec rigueur et avec des règles uniformes, permettrait à la chancellerie de connaître le coût qu'assument les ordres pour la gestion de l'aide juridictionnelle. Pour l'instant, il semble que l'exploitation qu'elle en fait se résume à compiler dans un fichier de type Excel les états communiqués par les différentes CARPA sans qu'une analyse critique des informations y figurant soit effectuée.

Contrairement à l'état récapitulatif du protocole d'organisation de la défense (voir quatrième partie), qui constitue un des critères pris en compte dans la détermination du montant de dotation complémentaire attribuée par barreau ayant signé un protocole de défense, l'état récapitulatif des produits et des charges de gestion de l'aide juridictionnelle n'est qu'un élément d'information puisque la couverture des charges de gestion de ce service relève de la seule compétence de la CARPA ou de l'ordre des avocats.

Dans un souci de transparence et de comparaison, la Chancellerie devrait donc revoir l'ensemble du dispositif de suivi des produits et des charges de gestion de l'aide juridictionnelle. A ce titre, à l'occasion de la contradiction qui a fait suite à l'envoi des observations provisoires de la Cour, la Chancellerie a pris plusieurs engagements qui paraissent de nature à remédier aux anomalies constatées.

Ainsi, elle a indiqué qu'elle proposera une modification de l'état récapitulatif des produits et des charges de gestion de l'aide juridictionnelle afin qu'il puisse retracer exhaustivement les postes de dépenses générées par ce service. Elle s'est engagée à préciser les charges à retenir et leurs modalités de calcul (selon le cas, une clé de répartition, l'établissement d'une facture distincte, etc.). Ainsi, elle propose d'ores et déjà, pour les charges relatives aux locaux occupés par la CARPA, de retenir un loyer fictif calculé sur la base d'une estimation des surfaces. Par ailleurs, le remplacement de l'état actuel par un compte de résultat du service de l'aide juridictionnelle sera expertisé. Enfin, la Chancellerie indique que ce compte de résultat pourrait être, comme les états liquidatifs, certifié par le commissaire aux comptes. Cette solution suppose toutefois une modification du contenu de la mission du commissaire aux comptes, qui devrait alors avoir accès à l'ensemble des comptes de l'association CARPA.

## **B. LES FRAIS DE GESTION ET LEUR FINANCEMENT**

### **1. Le cadre réglementaire**

Selon l'article 11 du règlement-type, les produits financiers issus du placement des dotations de l'Etat doivent être exclusivement utilisés pour couvrir en tout ou en partie les charges de gestion du service de l'aide juridictionnelle et des autres.

Au 31 décembre de chaque année, un état récapitulatif annuel représentant l'ensemble des charges de gestion relatives à l'aide juridictionnelle doit être soumis au

commissaire aux comptes. La CARPA doit également y joindre les extraits de délibérations ayant servi à détailler les différentes clés de répartition utilisées pour la répartition des charges qui pourraient être communes soit aux deux activités de la CARPA (AJ et maniement des fonds) soit à la CARPA et au barreau. Ces pièces doivent également être communiquées à la chancellerie.

## **2. La détermination des frais de gestion**

### a. Une tendance fréquente à la sous-estimation des charges de gestion

Rares sont les cas où la totalité des charges exposées sont retracées. Sur l'échantillon de CARPA contrôlées, seules deux CARPA retracent de manière exhaustive l'ensemble des charges de gestion de l'AJ. La CARPA de Paris n'établit aucune clé de répartition entre son activité de maniement de fonds et son service d'accès au droit. Ce n'est qu'au sein de ce dernier qu'existent des clés de répartition entre l'aide juridictionnelle, les permanences pénales, les gardes à vue et l'accès au droit stricto sensu. Les frais de structure de cette CARPA ne font l'objet d'aucune répartition.

Au titre des charges qui sont fréquemment omises, ont été identifiées :

les charges relatives à l'occupation des locaux, lorsque la CARPA bénéficie à titre gratuit d'un hébergement par l'ordre voire, directement ou indirectement (via l'ordre), d'un hébergement dans les locaux du palais de justice. Pour les CARPA hébergées dans des locaux publics, la signature d'une convention d'occupation régulière s'avère indispensable, afin que puissent être au moins définies les quotes-parts des frais à leur charge (électricité, eau, entretien le cas échéant) ;

en lien avec l'occupation gratuite des locaux, l'absence fréquente de clé de répartition pour les charges d'assurance, les frais d'entretien, les fluides ;

la prise en compte d'un prorata sur la cotisation de l'UNCA, qui est supportée de manière paradoxale à 100 % par l'ordre, ou qui ne fait l'objet d'aucune clé de répartition;

l'absence de prise en compte des frais informatiques.

Quelques cas de discordances entre, d'une part, les états récapitulatifs des charges et des produits de l'AJ, d'autre part, les délibérations du conseil d'administration de la CARPA ou du conseil de l'ordre du barreau, ont pu être mis en évidence.

Des charges indirectes ont été inscrites dans certains états des produits et des charges sans avoir fait l'objet de délibérations du conseil d'administration de la CARPA ou du conseil de l'Ordre.

b. Les difficultés de mise en œuvre d'une comptabilisation plus précise et plus exhaustive des charges liées à l'AJ

Afin d'améliorer la sincérité et l'exhaustivité des charges inscrites dans les états récapitulatifs, les CARPA devraient être en mesure d'adopter des clés de répartition pour l'ensemble des postes de dépenses qui sont impactés par la gestion de l'AJ.

A ce titre, les conseils d'administration des CARPA peuvent avoir recours à différentes bases pour établir leurs clés de répartition. Certaines sont relativement indiscutables, telles que la proportion d'occupation des bureaux en m<sup>2</sup> pour la détermination des charges d'électricité ou d'assurance. De même, pour les dépenses de personnel, les clés de répartition apparaissent globalement fidèles, bien qu'il soit plus difficile de juger de la réalité des clés de répartition des charges salariales des personnels d'encadrement des CARPA.

En revanche, pour d'autres postes, tels que la cotisation de l'UNCA ou les honoraires du commissaire aux comptes et de l'expert comptable, les bases de calcul des clés de répartition ne sont pas évidentes. Ainsi, le rapport entre les volumes des fonds AJ et des fonds privés n'est pas nécessairement une base de calcul judicieuse, les charges de gestion inhérentes à chaque activité n'étant a priori pas identiques, compte tenu des contraintes imposées par l'Etat en termes de restitution. C'est pourquoi, en la matière, devrait être privilégiée la notion de coût directement imputable, sur la base, notamment, de notes d'honoraires ou de factures distinctes pour les opérations de l'AJ. Ce pourrait être, sans véritable difficulté, le cas pour les rétributions des commissaires aux comptes.

En fait, la plupart des CARPA tiennent une comptabilité générale unique pour l'ensemble des activités de la CARPA, ce qui ne favorise pas l'identification des coûts directs.

A ce titre, une implication plus forte du SADJPV sur la présentation des documents comptables aurait indéniablement le mérite, d'une part, de remettre à plat certains dispositifs mis en œuvre localement, d'autre part d'améliorer l'identification de la totalité des coûts supportés.

c. Un résultat : la disparité des coûts de gestion par dossier de rétribution

Sur l'échantillon des CARPA examinées par la Cour, le coût de gestion moyen par dossier rétribué, hors protocole, s'élève à 9,93 € en 2006 (6,61 si l'on exclut la CARPA de Paris). Si l'on inclut les corrections effectuées par la Cour dans trois CARPA (Paris, Lille et Saint-Quentin)<sup>25</sup>, on atteint le chiffre de 11,95 € (contre 6,96 € hors Paris).

---

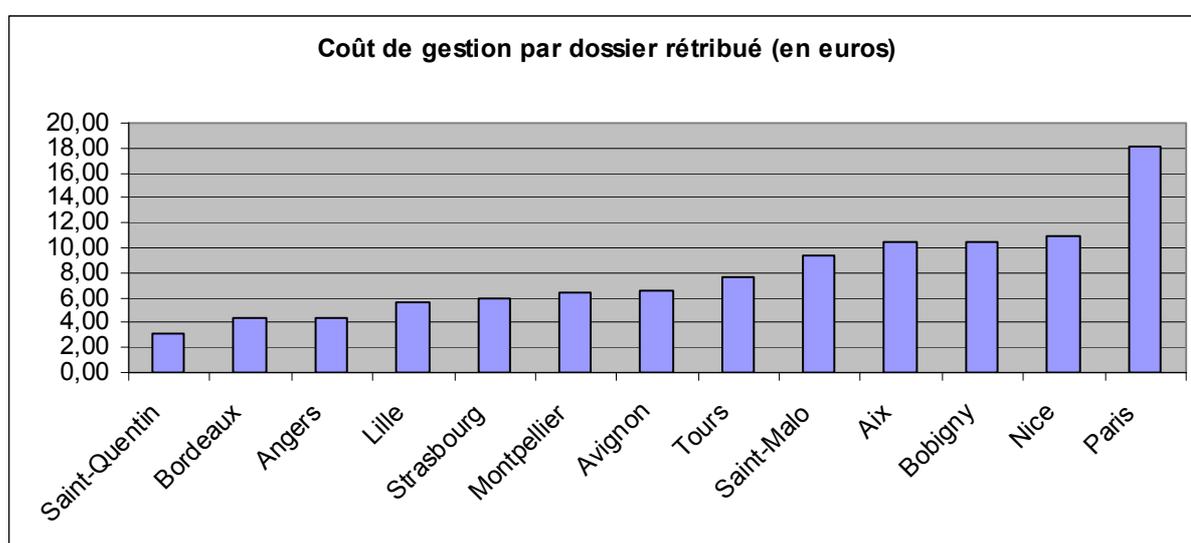
<sup>25</sup> Des corrections auraient pu être effectuées dans d'autres CARPA mais la Cour n'a pas toujours disposé de tous les éléments permettant d'effectuer un travail exhaustif à l'exception des trois mentionnées au présent paragraphe.

Il convient toutefois de souligner le poids du coût de gestion de Paris dans la détermination de ce coût moyen, puisque l'écart entre le coût de gestion médian et le coût de gestion de la CARPA de Paris est respectivement :

- de 11,59 € si l'on retient les coûts de gestion non corrigés (médiane = 6,59 €) ;
- de 16,93 € si l'on retient les coûts de gestion corrigés (médiane = 7,39 €).

Le tableau suivant présente, dans l'ordre croissant, les coûts de gestion par dossier (hors corrections).

### Présentation par ordre croissant des coûts de gestion (en €) par dossier de rétribution

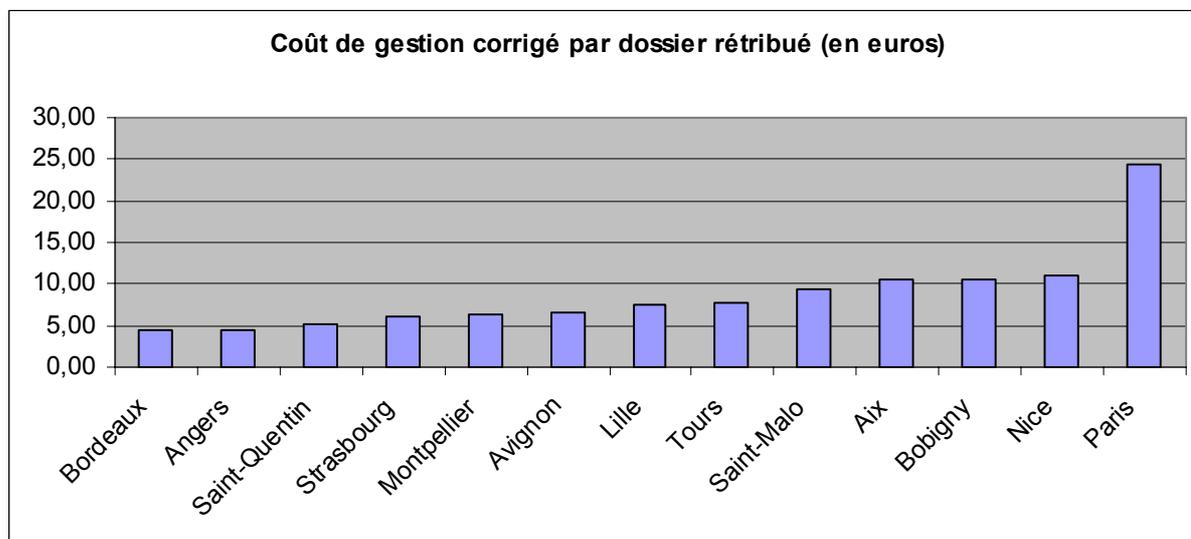


Source : Cour des comptes

On observe ainsi un écart de 1 à 6 entre le coût de gestion le plus faible (Saint-Quentin) et le coût de gestion à Paris.

Le tableau suivant présente le même classement, intégrant pour trois CARPA (Paris, Lille et Saint-Quentin) un coût de gestion corrigé.

## Présentation par ordre croissant des coûts de gestion (en €) par dossier de rétribution après prise en compte des propositions de corrections



Source : Cour des comptes

Lorsque ces corrections sont prises en compte, l'écart entre le coût de gestion par dossier le plus faible (CARPA du Sud-ouest) et celui de Paris est ramené à une échelle de 1 à 5, ce qui demeure une dispersion a priori difficile à justifier par des différences de prix et de salaires entre les différentes régions concernées.

Cela étant, ces deux tableaux doivent être interprétés avec beaucoup de prudence compte tenu de la disparité des situations.

Si l'on exclut la question des prix relatifs entre les différentes CARPA (différences des salaires, des prix de l'immobilier, des honoraires des CAC et des experts comptables), la disparité des coûts de gestion d'une CARPA à l'autre peut s'expliquer en raison de divers facteurs :

l'exhaustivité des charges de gestion déclarées par la CARPA pour la gestion de l'AJ : ainsi, si les CARPA de Bobigny et Nice veillent à mettre en application des clés de répartition pour l'ensemble des charges indirectes, la majorité des CARPA ne recensent pas la totalité des charges directes et indirectes occasionnées par la gestion de l'AJ (cf. supra) ;

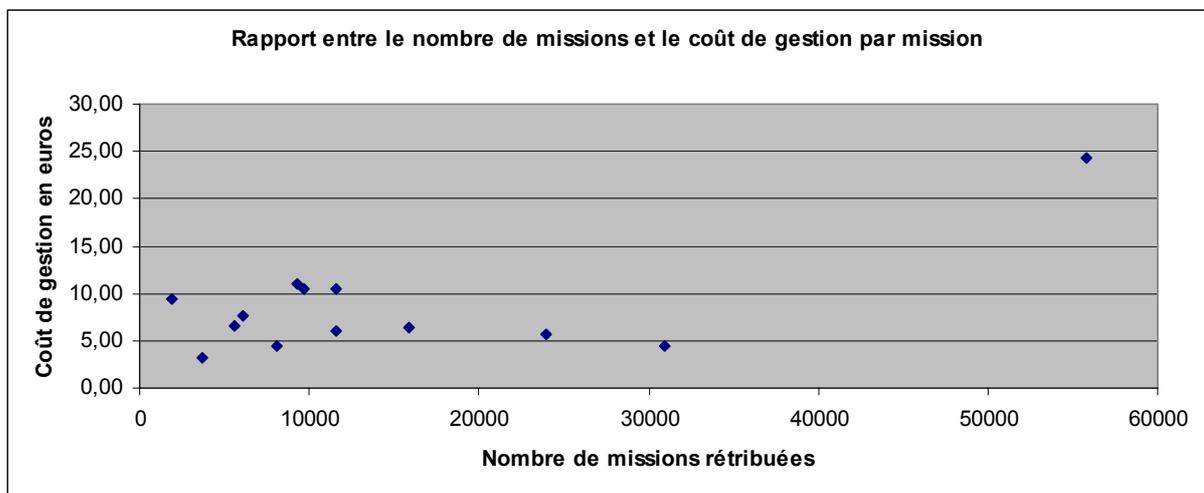
la diversité des situations immobilières : une CARPA propriétaire de ses locaux va plus volontiers mettre en application un prorata sur ses charges immobilières (loyers fictifs, dotations aux amortissements) qu'une CARPA occupant gratuitement les locaux de l'ordre voire des locaux publics ;

un effet « coût fixe » : les coûts de gestion par dossier de rétribution sont souvent plus fluctuants, pour une même CARPA, d'un exercice à l'autre, que le montant des charges de gestion. En effet, le coût marginal de traitement d'un dossier de rétribution supplémentaire est souvent nul en l'absence de charge

variable directe. Ce dernier facteur, à savoir que les charges fixes sont un élément déterminant du coût par dossier, met en lumière l'intérêt de la question des fusions de CARPA et de leur impact sur les charges de gestion consolidées.

Sur ce dernier point, il convient de tester l'hypothèse selon laquelle des économies d'échelle peuvent être réalisées à partir d'une taille critique, permettant ainsi de réduire le coût moyen de gestion par dossier. En considérant l'échantillon des CARPA examinées, le lien entre le nombre de missions rétribuées et le coût de gestion unitaire n'est pas statistiquement établi, comme en témoigne le graphique suivant.

### **Rapport entre le coût de gestion par dossier et le nombre de missions rétribuées sur l'échantillon des CARPA contrôlées (en 2006)**



Source : Cour des comptes

En effet, pour les CARPA de l'échantillon gérant moins de 15 000 rétributions par an, on observe que le coût de gestion par dossier n'est pas réduit lorsque le nombre de missions rétribuées s'accroît.

Toutefois, l'hypothèse de la réalisation potentielle d'économies d'échelle n'est pas invalidée du fait, d'une part, d'un échantillon dont la taille reste réduite, d'autre part, d'une relation plus évidente entre le coût de gestion par dossier et le nombre de missions rétribuées pour les CARPA gérant plus de 15 000 rétributions par an, à la seule exception de la CARPA de Paris.

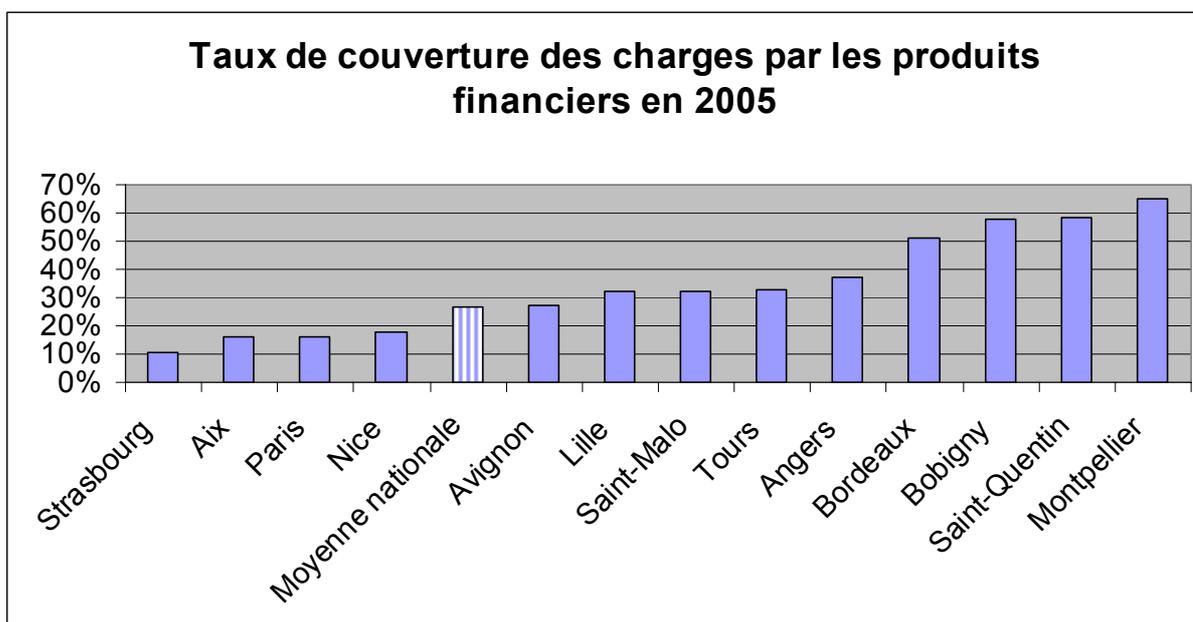
### **3. La couverture des frais de gestion**

Comme le prévoit l'article 12 du règlement type, le montant des charges inscrit sur l'état récapitulatif, visé par le président de la CARPA ou le bâtonnier, donne lieu à « un remboursement au bénéfice de la CARPA ou de l'ordre ». En pratique, un virement est effectué du compte de la CARPA « Emploi des produits financiers » vers la CARPA « Maniement de fonds » et/ou vers l'ordre des avocats.

a. Les taux de couverture relevés

Le graphique suivant met en évidence la disparité des taux de couverture des charges de gestion pour l'exercice 2005, dernier exercice pour lequel des informations globales ont été communiquées, par le SADJPV, permettant d'identifier une moyenne. En l'absence de données transmises ou recensées pour un nombre limité de CARPA (environ une dizaine), ce taux de couverture moyen, sans être d'une exactitude parfaite, constitue toutefois une référence fiable.

**Dispersion des taux de couverture des charges de gestion par les produits au sein de l'échantillon des CARPA contrôlées**



Sources : *Cour des comptes et SADJPV*

Comme l'illustre ce graphique, une nette majorité des CARPA contrôlées présente un taux de couverture des charges par les produits supérieur à la moyenne en 2005. Cela étant, il convient de tenir compte, d'une part, du poids respectif de chaque CARPA dans la gestion des dotations de l'AJ (prise en compte du poids relatif de la CARPA de Paris, par exemple), d'autre part, du périmètre des charges retenues par chaque CARPA.

Ainsi, la CARPA de Bobigny impute à l'état des produits et des charges du protocole un prorata de l'ensemble des frais de fonctionnement supportés pour la gestion de l'AJ (proportionnellement au nombre de missions entrant dans le protocole), alors même que les charges exposées au titre du protocole (voir partie IV) ne devraient être que les charges supplémentaires par rapport au coût de gestion de l'AJ hors protocole (gestion des permanences, rétribution des coordinateurs, mise à disposition de téléphones mobiles, etc.). De ce fait, le montant global des charges figurant dans l'état récapitulatif de Bobigny est largement sous-estimé, ce qui gonfle artificiellement le taux

de couverture des charges de l'AJ (au détriment du taux de couverture des charges du protocole). Sur la base d'un retraitement des clés de répartition déclarées, le taux réel de couverture des charges de gestion de l'AJ est estimé comme étant inférieur à 20 % pour la CARPA de Bobigny. De même, pour Saint-Quentin, les charges déclarées ont été sous-estimées.

En revanche, il convient de relever que les CARPA regroupées de Montpellier et du Sud-ouest présentent des taux de couverture supérieurs à 50 %.

S'agissant du taux de couverture moyen déterminé à partir des données de la Chancellerie, son évolution au cours de la période considérée tendrait à démontrer une légère amélioration du taux de couverture.

### **Evolution du taux moyen de couverture des charges par les produits**

2003	2004	2005
23,87 %	24,64 %	26,56 %

*Source : SADJPV*

#### **b. Les causes**

Les causes de ce faible niveau de couverture sont potentiellement de plusieurs ordres :

- l'impact sur les produits financiers du niveau faible des taux d'intérêt servis au cours de la période sous contrôle par rapport aux taux nominaux des années 90. Lorsque les taux nominaux se situaient dans une fourchette de 5 à 10 %, les CARPA parvenaient, d'après les interlocuteurs rencontrés, à couvrir les charges de gestion par les produits financiers ;
- un meilleur calibrage du montant des dotations versées en début d'exercice, qui a pour effet de réduire, dans la plupart des cas, la part de reports de fin d'année sur les dotations initiales versées. Or, comme cela a été notamment mis en évidence dans le cas de la CARPA de Saint-Malo, qui avait bénéficié d'une dotation initiale anormalement élevée en 2005, l'évolution des produits financiers est très corrélée à l'importance des reports et donc du fonds de roulement disponible ;
- l'éclatement des placements, d'une part du fait du nombre élevé de petites CARPA (plus d'un tiers des barreaux touche moins de 750 000 € de dotation par an) qui ne disposent pas d'une surface financière pour mettre en œuvre des stratégies de placement à court et moyen terme,

d'autre part du fait de la mise en place, par certaines CARPA, de placements différenciés par type de dotations. En matière de placements financiers, l'atomisation a pour conséquence immédiate une réduction des produits dégagés ;

- des gestions directes des ordres de placements qui peuvent aboutir à des opérations d'investissement et de désinvestissement erratiques ;
- le fait que les CARPA, si elles ne procèdent pas encore à une évaluation exhaustive de leurs charges, ont néanmoins élargi le périmètre des charges indirectes comptabilisées ;
- enfin, dans le cas de Paris, le fait que les charges de gestion, sans être elles-mêmes exhaustives, se sont accrues du fait du développement d'un système informatique propre (perte du bénéfice de la mutualisation par l'UNCA), de l'augmentation des salaires servis aux personnels (salaire moyen supérieur à 50 000 €, versement d'un intéressement annuel de plus de 40 000 € pour l'ensemble de l'équipe) et le recours à un avocat pour superviser la gestion de l'AJ (pour une rétribution annuelle de 42 000 € en 2006 contre moins de 18 000 € en 2003).

#### **4. La couverture des déficits**

##### a. Des déficits globalement supportables pour les CARPA

A Nice, le président de la CARPA et la trésorière de l'ordre ont indiqué que le déficit de la gestion de l'AJ, en dépit d'un des taux de couverture les plus faibles au sein de l'échantillon, représente 2,5 à 3 % du chiffres d'affaires global de la CARPA. A Paris, les charges de gestion déclarées dans le cadre de l'AJ représentent de même une part très faible du compte de résultat total de la CARPA.

##### b. La solution du regroupement des CARPA

Ce défaut de couverture des charges de gestion de l'AJ paraît légitimer la recherche de solutions permettant, par une optimisation des charges, d'atteindre un solde global meilleur. Une solution déjà mise en œuvre par plusieurs barreaux consiste en la fusion des CARPA les plus petites autour d'une CARPA plus importante, disposant de moyens structurés et d'une expertise plus approfondie en matière de gestion des placements financiers.

La fusion des CARPA est une démarche que l'UNCA soutient, mais qui, à l'heure actuelle, ne concerne que 43 barreaux regroupés en 12 CARPA représentant

8259 avocats, soit environ 23 % du nombre total de barreaux et 18% du nombre total d'avocats.

La mesure de l'impact qu'a pu avoir ou que pourrait avoir la mise en place d'une fusion avec d'autres CARPA se heurte à de multiples obstacles méthodologiques, étant établi qu'il n'est pas possible de raisonner « toutes choses étant égales par ailleurs ». Dans le cas de la CARPA fusionnée du Sud-ouest, il a été mis en évidence une nette maîtrise des charges de gestion de l'AJ, puisque ces dernières auraient reculé, selon l'estimation faite, de plus de 17 % entre 2001 et 2006, alors même que l'activité d'aide juridictionnelle a connu un essor important au cours de la même période. En revanche, s'agissant des produits financiers, ces derniers se sont nettement réduits entre 2001 et 2006, sans que l'on puisse mesurer l'impact, d'une part, de la moindre profitabilité des placements monétaires résultant de la baisse des taux, d'autre part, d'un calcul plus ajusté des dotations initiales par le SADJPV.

S'agissant de la CARPA de Montpellier, qui a été fusionnée avec les CARPA de Mende et Millau à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000, puis avec la CARPA d'Alès au 1<sup>er</sup> janvier 2001, les évolutions observées sur les postes de produits et de charges sont plus difficilement discernables, du fait notamment de l'absence de données relatives à la CARPA de Mende pour l'exercice 1999. Certes, lors de la fusion avec la CARPA d'Alès, on a pu observer, en 2001, une réduction d'environ 5 % des charges globales par rapport aux charges cumulées des deux CARPA enregistrées en 2000 (soit 40 % des charges supportées par la CARPA d'Alès en 2000). De même, les produits de la CARPA ont nettement augmenté, passant de plus de 75 000 € en 2000 à presque 110 000 € en 2001. Toutefois, dès 2002, la tendance s'inverse, les produits financiers chutant brutalement et les charges reprenant leur croissance. En l'espèce, les deux fusions successives se sont effectuées, dans un premier temps, sans moyen supplémentaire, un ajustement ultérieur ayant été réalisé si l'on juge l'évolution des charges sur la période 2002-2007.

Toutefois, il convient d'observer que les CARPA fusionnées résultent, dans la plupart des cas, de l'absorption de « petites » CARPA par une seule et unique « grosse » CARPA (cas de Montpellier et du Sud-ouest), ce qui ne permet sans doute pas d'atteindre une taille critique optimale en termes d'économies d'échelle.

En outre, s'agissant des fusions susceptibles d'être mises en œuvre, leur principe, alors même qu'il pourrait favoriser la gestion de placements plus importants, soulève des réticences motivées par des particularismes locaux, et plus certainement par le souhait de conserver une gestion indépendante pour chacun des barreaux susceptibles d'être concernés.

Enfin, il convient d'indiquer que, dans sa réponse du 23 juillet 2008 aux observations de la Cour, la Chancellerie se prononce en faveur du regroupement des CARPA en indiquant qu'elle « *va inciter activement à de tels regroupements* ».

### III. LES CONTRÔLES DU CIRCUIT DE PAIEMENT

#### A. DES CONTRÔLES INTERNES À LA CARPA ET À L'ORDRE RÉDUITS

Les contrôles internes à la CARPA et l'ordre sont extrêmement réduits en pratique et aucune CARPA n'a mis en place un système institutionnalisé de contrôle interne.

Deux types de contrôle, plus ou moins formels, doivent être, en théorie, mis en œuvre :

- le contrôle exercé par le président de la CARPA ou son trésorier sur les ordres de virement aux avocats sur lesquels il doit apposer sa signature. Dans la pratique, il s'agit d'un exercice formel, soit parce que la signature a pu être déléguée à un collaborateur, soit parce que le président ou le trésorier n'effectue pas de contrôle particulier avant la signature. Toutefois, dans le cas de la CARPA de Paris, lors de chaque « campagne de paiement » (deux fois par mois), le directeur du service « accès au droit » contrôle par sondage la liste des paiements à effectuer, triée par montants décroissants. Les pièces originales ayant servi à la saisie sont mises à sa disposition pour ce contrôle. En cas d'erreur, la campagne de règlement est annulée en totalité ;
- le contrôle exercé par le bâtonnier sur les formulaires de garde à vue, afin d'attester la désignation d'office de l'avocat ayant réalisé l'intervention. L'absence de signature du bâtonnier voire le refus de signer les formulaires CERFA, au motif que le tableau de permanence suffit à attester la désignation ont été constatés à plusieurs reprises.

La CARPA d'Aix-en-Provence a mis en place une procédure de contrôle interne qui mérite d'être décrite. Dès l'arrivée des demandes de rétribution, les dossiers font l'objet d'un examen rapide pour vérifier qu'il ne manque pas une pièce essentielle. Au moment de la saisie, une seconde vérification plus approfondie a lieu. Une fois toutes les demandes de rétribution traitées au cours d'une même journée, le brouillard de saisie est édité puis soumis au contrôle d'un administrateur de la CARPA. Si celui-ci donne son feu vert, les relevés des rétributions, le tableau de bord, les courriers à destination des avocats sont imprimés. Ils font l'objet d'un second contrôle par un autre administrateur avant signature des courriers et de l'ordre de virement destiné à la banque par le président délégué. L'ordre de virement est ensuite transmis au comptable qui effectue un dernier contrôle avant de l'adresser en mains propres à la banque.

Par ailleurs, des contrôles ont pu être diligentés par l'UNCA et, bien qu'il ne s'agisse pas formellement d'un contrôle interne, on peut toutefois le considérer comme tel, compte tenu du rôle joué par l'UNCA dans la supervision et la maintenance du système informatique de gestion de l'AJ.

## **B. LES CONTRÔLES DU COMMISSAIRE AUX COMPTES PARAISSENT INSUFFISANTS**

Le conseil d'administration de la CARPA, ou, lorsque celle-ci n'a pas la personnalité juridique, le conseil de l'ordre doit désigner un commissaire aux comptes pour une période de 6 ans, désignation devant respecter les règles d'indépendance établies à l'article 30 de la loi du 10 juillet 1991. Sa mission est décrite de manière détaillée dans la norme 7.106.2 du 3 juillet 2003 de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (norme issue d'un avis technique rédigé conjointement par l'Ordre des avocats et la Chancellerie).

En plus d'émettre un rapport sur le maniement des fonds privés, le commissaire aux comptes doit déposer annuellement deux rapports concernant l'aide juridictionnelle :

un rapport dans lequel, conformément aux articles 118 et 132-4 du décret du 19 décembre 1991 modifié, il certifie la régularité et la sincérité des états récapitulatifs qui sont soumis à la Chancellerie. Il s'agit de l'état 1.1 sans les annexes et des états 1.2.

un rapport dans lequel, conformément aux articles 117-1 et 132-3 du décret du 19 décembre 1991 modifié, il porte à la connaissance du président de la CARPA les contrôles et vérifications auxquels il a procédé sur les enregistrements des opérations effectuées sur le compte spécial et formule, le cas échéant, ses observations.

Dans ce cadre, le commissaire aux comptes a une mission de certification des états récapitulatifs des règlements des missions achevées dans l'année civile et une autre mission "*ayant pour objectif de s'assurer de la conformité avec le principe, la règle pour ce qui concerne le contrôle des opérations enregistrées sur le compte spécial*".

Le commissaire aux comptes a l'obligation de révéler les faits délictueux dont il a connaissance au procureur de la République. Il a également un devoir d'information, "*à la plus prochaine assemblée générale de la CARPA*" des irrégularités et des inexactitudes dont il a eu connaissance dans le cadre de ses contrôles.

### **1. Des rapports souvent succincts**

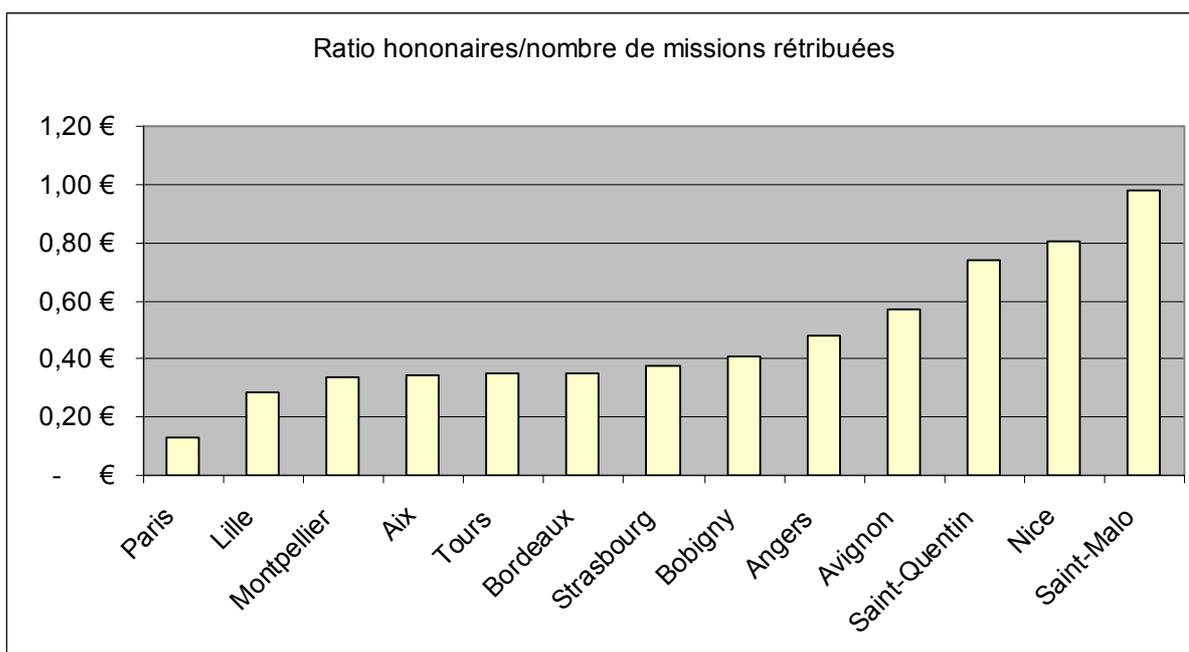
Les dates de signature des deux rapports des commissaires aux comptes peuvent fluctuer d'une CARPA à l'autre. Dans le cas général, ces rapports sont réalisés au cours du deuxième trimestre de l'année suivant l'exercice audité.

Ces rapports sont succincts et ne contiennent, le plus souvent, aucune observation, comme cela a été notamment observé pour la CARPA de Paris, en dépit de l'importance du nombre de missions rétribuées (plus de 35 000 en 2007 au seul titre de

l'AJ). En la forme, il s'agit fréquemment de « copier/coller » des précédents rapports. En effet, la durée de l'audit apparaît assez brève et certains des présidents de CARPA rencontrés ont fait état d'un certain scepticisme quant à la plus-value apportée par ce travail de certification, parfois très coûteux pour les CARPA.

Le graphique suivant rapproche les honoraires des commissaires aux comptes de l'exercice 2006 au nombre de missions rétribuées au cours de l'exercice précédent et donc contrôlées en 2006. Il met en évidence une importante disparité de ces honoraires lorsqu'ils sont rapportés au nombre de rétributions susceptibles d'être contrôlées.

### Ratio honoraires/nombre de missions rétribuées

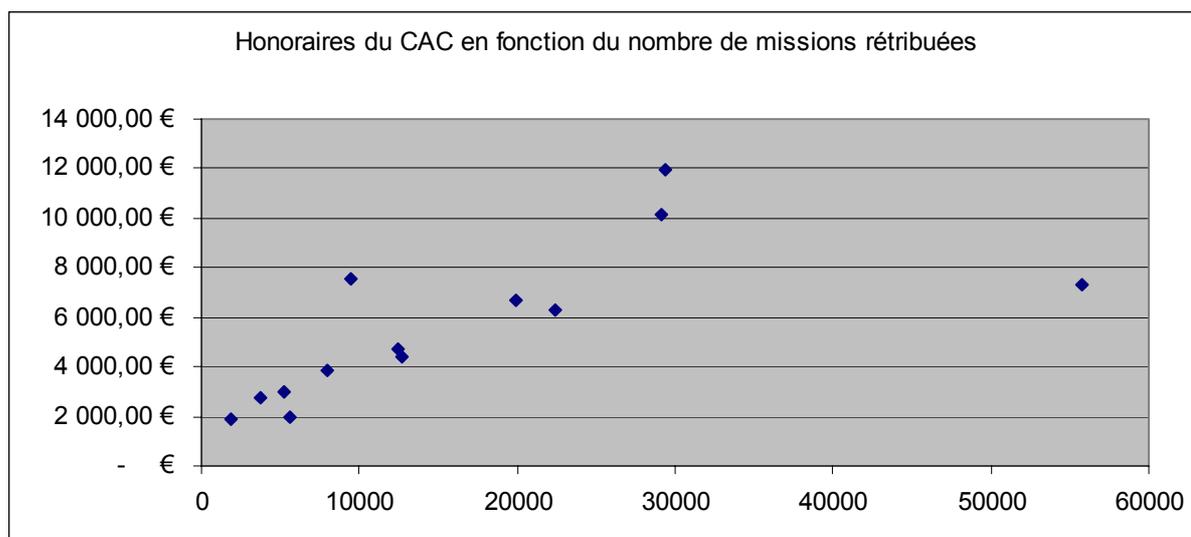


Source : Cour des comptes

Cela étant, comme l'illustre le graphique suivant, on constate, malgré quelques décrochages, que les honoraires des CAC sont proportionnels au nombre des missions rétribuées, ce qui constitue une situation normale. Toutefois, on peut observer un réel décrochage pour la CARPA de Paris, dont les honoraires du CAC, pour 55 759 missions rétribuées, sont voisins des honoraires du CAC de la CARPA de Nice (pour 9 402 missions rétribuées), et nettement inférieurs aux honoraires des CAC des CARPA de Bordeaux et Bobigny (pour un peu plus de 29 000 missions rétribuées dans chacune de ces deux CARPA).

Dès lors, on peut légitimement s'interroger sur la symétrie des diligences réalisées par les CAC d'une CARPA à l'autre. Pourtant, l'UNCA a indiqué, au cours de la contradiction, que des séances d'information à destination des CAC ont été organisées et animées par la chancellerie, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et l'UNCA.

## Honoraires du CAC en fonction du nombre de missions rétribuées



Source : Cour des comptes

### 2. Peu de réserves et des observations qui ne sont pas toujours suivies d'effet

Le plus souvent, les rapports des commissaires aux comptes sont extrêmement laconiques. Le périmètre de leur mission est en effet beaucoup plus délimité que pour des missions habituelles de commissariat aux comptes.

En pratique, les certifications avec réserves sont, selon le bureau de l'aide juridictionnelle du SADJPV, très rares et il n'y a eu aucun cas refus de certification de comptes.

Cela étant, certains CAC peuvent être amenés à faire des observations judicieuses, qui ne sont manifestement pas toujours prises en considération par les CARPA concernées.

### 3. Des certifications parfois critiquables

A Montpellier, le commissaire aux comptes n'utilise pas de seuil de contrôle, ni de seuil de certification. Ses contrôles (vérifications des fiches d'admission et des AFM, qui sont rapprochées des livres de règlement) porteraient annuellement, selon ses déclarations, sur « une centaine de dossiers » ce qui, recalculé, représente un seuil de contrôle très faible d'environ 0,003 %. Par ailleurs, des erreurs ont été relevées sur les soldes de fin d'exercice, ce qui laisserait penser que le contrôle de fin d'exercice n'a pas été réalisé correctement.

Des erreurs ont pu aussi être constatées à Nice, puisque le commissaire aux comptes a visé les états des produits et des charges des exercices 2004 et 2005, avec un

différentiel – certes de 10 € seulement - sur le report de fin d'exercice 2004. De même, vos rapporteurs ont noté plusieurs discordances entre les états récapitulatifs et les délibérations du conseil d'administration de la CARPA, sans que le commissaire aux comptes l'ait relevé.

D'autres erreurs matérielles ont pu être mises en évidence à Avignon, sans qu'elles aient donné lieu à observations de la part du CAC.

#### **4. Un cas de cumul des fonctions d'expert-comptable et de commissaire aux comptes**

Dans l'une des CARPA contrôlée par la Cour, en parfaite violation des règles afférentes à la profession et des dispositions de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (article 30), c'est la même société, et en son sein la même personne, qui supervise les travaux d'expertise comptable et de commissariat aux comptes. Ce commissaire aux comptes assume également la mission d'expertise comptable auprès de l'Ordre.

Cette anomalie, qui revêt un caractère tout à fait inhabituel, n'a pas été dissimulée par la CARPA. Son président, conscient du caractère anormal de ce cumul de fonctions, a mis un terme définitif à cette collaboration, tant en matière d'expertise comptable que de commissariat aux comptes.

### **C. LE CONTRÔLE EXTERNE DE LA CHANCELLERIE TARDIF ET PEU EFFICACE**

#### **1. Le contrôle sur les rétributions versées aux avocats**

A la fin de chaque année, la CARPA doit préparer des états liquidatifs devant être soumis à la chancellerie après signature du commissaire aux comptes. Lorsqu'il y a des observations relevées par le commissaire aux comptes, la Chancellerie demande à la CARPA de régulariser la situation.

Toutefois, ce contrôle ne peut avoir d'effet immédiat puisque le versement des dotations initiales par le SADJPV pour l'année n s'effectue bien avant la réception des états liquidatifs certifiés de l'exercice n-1. Dès lors, si des observations, des réserves ou un refus de certification justifiés par des paiements supérieurs aux sommes véritablement dues venaient à lui être communiqués, l'ajustement sur les montants versés ne pourrait avoir lieu, en fonction de la consommation des crédits, qu'au second semestre n, et plus certainement lors du calcul de la dotation initiale pour n+1.

A ce titre, les cas de transmission tardive des rapports des CAC ne facilitent pas l'exercice d'un contrôle que le SADJPV paraît peu apte à exercer lui-même. En effet, les effectifs du bureau de l'aide juridictionnelle du SADJPV sont majoritairement consacrés aux questions juridiques, les opérations de contrôle étant manifestement considérées comme subsidiaires.

## **2. Le contrôle sur les frais de gestion et sur leur couverture par les produits financiers**

L'état récapitulatif des produits et des charges de gestion du service de l'aide juridictionnelle ainsi que l'extrait des délibérations prises concernant les clés de répartition doivent être transmis annuellement à la chancellerie.

Plus encore que le contrôle de la gestion des dotations stricto sensu, le contrôle du SADJPV sur les états des produits et des charges de gestion de l'AJ paraît très allégé. A ce titre, il est manifeste que le SADJPV n'est pas en mesure de diagnostiquer les erreurs qui n'auraient pas été relevées par les CARPA, leurs experts comptables ou leurs CAC, comme dans les cas cités précédemment (erreurs de report, incohérences par rapport aux délibérations du conseil d'administration de la CARPA sur la répartition des charges indirectes). Ainsi, si les délibérations des conseils d'administration des CARPA lui sont transmises, le SADJPV n'est pas en mesure d'effectuer le moindre contrôle de cohérence avec les états des produits et des charges.

Par ailleurs, les informations transmises par le SADJPV sur les charges de gestion par CARPA de 2003 à 2005 font apparaître l'absence de montant des charges pour certaines CARPA, ce qui laisse supposer soit l'absence de transmission, soit, plus vraisemblablement, une transmission tardive n'ayant pas donné lieu au moindre compte rendu.

Plus globalement, il est manifeste que la question des charges de gestion, et plus encore de leur couverture par les produits financiers, ne constitue pas un sujet majeur d'intérêt pour la chancellerie, qui n'a pas construit le moindre indicateur de coût permettant d'évaluer le positionnement respectif des CARPA entre elles.

## **PARTIE IV : LES PROTOCOLES D'ORGANISATION DE LA DEFENSE**

### **I. LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DES PROTOCOLES**

#### **A. LEUR OBJET**

##### **1. La forme juridique d'un protocole**

Les articles 91 et 132-6 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 prévoient que la contribution de l'Etat à la rétribution de certaines missions notamment d'aide juridictionnelle peut être majorée dans une proportion maximum de 20 % pour les barreaux ayant souscrit, avec les chefs de juridiction et en concertation avec les greffiers en chef, des engagements d'objectifs assortis de procédures d'évaluation visant à assurer une meilleure organisation de la défense. Une partie de la dotation peut être affectée au financement de la gestion du protocole.

Les engagements pris par les barreaux font l'objet d'un protocole conclu par eux avec les tribunaux de grande instance près desquels ils sont établis puis homologué par arrêté du Garde des Sceaux ; un arrêté distinct fixe le montant de la majoration appliquée lors de la liquidation de la dotation annuelle d'aide juridictionnelle.

L'homologation du protocole est effectuée pour une durée de trois ans. Cette durée, fixée par la circulaire du 29 mars 1993 est indiquée dans l'arrêté. A son terme, le protocole peut être renouvelé par les parties qui doivent établir une nouvelle convention. Le protocole ne peut en aucun cas être renouvelé par tacite reconduction. L'homologation pourra être retirée si les engagements pris par les parties ne sont pas respectés.

En 2007, seuls 41 barreaux ont signé un tel protocole (voir la liste en annexe n°7). Le montant global des dotations complémentaires versées à ce titre par la chancellerie en 2007 était de 5,5 millions d'euros, soit environ 2% de la dotation totale d'AJ.

##### **2. Les modalités de négociation d'un protocole**

Le protocole relatif à l'organisation de la défense a pour objet d'améliorer la défense des justiciables, tant en qualité qu'en célérité. Les engagements pris peuvent couvrir tout ou partie des missions d'assistance prévues aux articles 91 et 132-6 du décret du 19 décembre 1991. Le dispositif a progressivement été élargi aux missions d'assistance de l'avocat commis d'office au cours de la garde à vue (1994), au cours des procédures de médiation et de composition pénales (2001) et enfin à l'assistance des victimes devant les juridictions pénales (2003).

En outre, des engagements particuliers peuvent être souscrits par la juridiction ; par exemple la modulation des heures de convocation à l'audience, la mise à disposition des dossiers par les greffes, la priorité donnée à l'audience aux avocats de permanence ou encore le traitement des demandes d'aide juridictionnelle présentées par les avocats commis d'office.

L'élaboration d'un protocole relatif à l'organisation de la défense suppose donc une étroite concertation, voire une véritable négociation, entre le barreau et l'ensemble des services de la juridiction.

### **3. Le contenu des protocoles**

Le mode d'organisation, défini dans le cadre du protocole, doit satisfaire à plusieurs exigences :

une amélioration de la qualité de la défense ;

l'organisation de permanences garantissant la présence d'un avocat commis d'office pour assister les personnes déférées dans le cadre des procédures dites d'urgence ;

une meilleure répartition des dossiers au sein de la permanence.

Plusieurs dispositions concourent à cette démarche « qualité » :

L'institution d'un coordinateur

L'organisation d'actions de formation

La prise en compte des exigences de certaines catégories de justiciables comme les mineurs, les victimes et les étrangers.

L'adaptation des protocoles au volume d'activité de la juridiction

Si l'ensemble de l'activité pénale d'urgence de la juridiction (comparution immédiate, déferrement devant le juge d'instruction ou le JLD) est peu important, la signature d'un protocole ne constitue pas nécessairement un outil adapté. Tel est généralement le cas des petites juridictions.

En effet, le montant de la dotation complémentaire est fonction du nombre de missions d'assistance accomplies dans le cadre des permanences. Si ces missions sont peu nombreuses, le montant de la dotation allouée ne permettra pas de compenser les contraintes et charges de gestion des permanences mises en place par le barreau.

Si le faible nombre de missions d'assistance ne concerne qu'un type de contentieux, un protocole pourra toutefois être conclu.

### **4. La rétribution des avocats dans le cadre d'un protocole**

Il existe trois modes de rétribution possible des avocats assurant l'AJ dans le cadre d'un protocole

**Un forfait substitutif à la contribution de l'Etat** en application de l'article 27 du règlement type qui prévoit que les barreaux peuvent décider de verser un forfait de rétribution substitutif à celle de l'AJ ordinaire ;

**Un forfait complémentaire à la contribution de l'Etat ;**

**Un forfait d'astreinte** : les barreaux peuvent prévoir le versement d'un forfait d'astreinte pour les sujétions des temps de permanence indépendamment du nombre de missions d'aide juridictionnelle effectuées y compris en l'absence de mission d'assistance (« permanence blanche »).

Sont non seulement rétribués les avocats assurant les permanences mais également les coordinateurs qui peuvent cumuler un forfait spécifique avec celui attribué au titre des missions d'assistance effectuées au cours des permanences. Ce cumul est limité.

Le règlement de l'avocat ne peut intervenir que sur remise de la décision d'aide juridictionnelle et de l'attestation de fin de mission (AFM), sauf si le barreau décide de lui verser un forfait substitutif. En ce cas, la CARPA procède, à titre de provision, au règlement immédiat de la rétribution sur la seule production d'une fiche justifiant de la permanence accomplie, visée par le bâtonnier.

## **B. LEURS EFFETS POUR LES CARPA**

### **1. Le budget prévisionnel**

Un budget prévisionnel concernant la première année d'exercice du protocole doit être établi par le barreau et joint au protocole transmis au SADJPV pour homologation. En recettes, ce budget doit faire apparaître :

La part contributive de l'Etat au titre des missions assurées, dans le cadre des permanences organisées par le protocole, par des avocats rémunérés sur des bases forfaitaires ;

La dotation complémentaire versée annuellement après examen au fond des états liquidatifs transmis par les barreaux au SADJPV ;

Les concours financiers de l'ordre des avocats ou des centres de formation professionnelle des avocats.

Les charges qui doivent figurer dans ce budget sont :

Les rémunérations forfaitaires liées aux temps de permanence ou d'astreinte des avocats ;

Les rémunérations forfaitaires du ou des coordinateurs ;

Les autres charges de gestion du protocole : l'amortissement du matériel (linéaire et sur cinq ans) ; les frais de personnel (agents assurant la gestion du protocole ; interprètes ; etc.) ; les frais de formation des agents assurant des missions de protocole.

D'autres frais et notamment les dépenses concernant notamment les divers moyens matériels mis à la disposition des permanences (téléphone, télécopie, photocopieur, etc.).

L'inscription des charges exposées par la CARPA ou l'ordre au titre de l'organisation du protocole est, effectuée, le cas échéant, en utilisant des clés de répartition fixées par décision de l'organe délibérant compétent.

## **2. Les états financiers et documents comptables.**

Le protocole implique la tenue d'une comptabilité séparée de celle relative à la gestion de l'AJ traditionnelle.

Les rétributions versées aux avocats dans le cadre du protocole, quel que soit leur mode de calcul, sont inscrites sur un compte de rétributions particulier. Les autres charges supportées par l'ordre ou la CARPA sont inscrites dans leur comptabilité propre.

Il doit être établi un état récapitulatif annuel. Cet état comporte l'ensemble des produits et charges correspondant aux actions entrant dans le champ visé par le protocole.

Il est à noter que le logiciel développé par l'UNCA pour la gestion de l'AJ n'est pas utilisable pour la gestion des protocoles. Chaque CARPA a donc développé son propre logiciel. Cette absence d'uniformisation d'un « logiciel protocole » s'explique par le fait que les protocoles sont des documents contractuels qui peuvent donc être très différents d'un barreau à un autre, ce qui rend difficile la modélisation d'un logiciel unique. Toutefois, l'idée de créer un logiciel spécifique aux protocoles semble faire son chemin. L'UNCA semble prête à y réfléchir. De son côté, la chancellerie n'est pas disposée à consacrer, dans l'immédiat, des crédits budgétaires à l'octroi d'une subvention que l'UNCA ne manquera pas de solliciter pour le développement d'un tel logiciel.

## **3. La dotation complémentaire**

Le versement de la dotation complémentaire est effectué annuellement après examen au fond :

- des états récapitulatifs, certifiés par le commissaire aux comptes, transmis par les barreaux au SADJPV ;

- des rapports du commissaire aux comptes établis en application des articles 117-1 et 132-3 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 ;

- de l'état des charges et produits relatif aux actions entrant dans le champ du protocole.

Ces documents doivent être transmis au plus tard le 30 juin de l'année n.

Le taux de la dotation complémentaire est variable. En application des dispositions des articles 91 et 132-6 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, les rétributions allouées au titre des missions qu'ils prévoient et qui sont visées dans le protocole peuvent être majorées dans une proportion maximum de 20 % au bénéfice du barreau signataire.

#### **4. La liquidation de la dotation**

Lors de l'exécution du premier protocole, le barreau adresse au cours de l'année n+1 au SADJPV le budget prévisionnel de l'année n ajusté si des variations importantes sont constatées par rapport à la prévision initiale annexée au protocole.

Au cours de l'année n+1, le SADJPV liquide la dotation de l'année n sur la base des états récapitulatifs de l'année, certifiés par le commissaire aux comptes, accompagnés des rapports de ce commissaire et des états modèle 2 ventilés par année d'admission, ainsi que du budget prévisionnel de l'année n éventuellement ajusté par le barreau.

## **II. LES CONSTATS OPERES**

### **A. LE CALCUL DES DOTATIONS COMPLEMENTAIRES ET LEUR UTILISATION**

#### **1. Des taux de majoration fixés de façon arbitraire**

Une très grande opacité a été constatée dans la détermination par la Chancellerie du taux de la dotation complémentaire affectée à chaque barreau signataire d'un protocole d'organisation de la défense pénale. Cette opacité est revendiquée vis-à-vis des barreaux, la Chancellerie souhaitant disposer d'une totale liberté dans la détermination de cette dotation. Or, les textes adressés par la Chancellerie aux barreaux précisent pourtant que le versement de la dotation complémentaire est fixé « *en tenant compte des engagements d'objectifs, de l'étendue des missions d'assistance entrant dans le champ du protocole et des actions de formation menées* ».

Le SADJPV a élaboré au début de 2007 une fiche méthodologique, précisant que le taux de la dotation complémentaire est fixé en fonction de critères qualitatifs et quantitatifs :

- au titre des critères « qualitatifs », sont cités : « l'étendue des engagements d'objectif souscrit par le barreau », le nombre des missions d'assistance entrant dans le champ du protocole, le nombre de permanences créées, le volume des missions pénales, des actions de formations menées par le barreau ainsi que des moyens mis en place par le barreau pour assurer le bon fonctionnement des permanences ;
- au titre des critères « quantitatifs », sont mentionnés : « l'importance de la part de la dotation affectée à la majoration de la rétribution des avocats et celle relative aux charges de fonctionnement » et le « montant des charges engendrées par le protocole communiquées par le barreau ».

Force est de constater une certaine confusion, puisque certains critères présentés comme qualitatifs sont essentiellement quantitatifs. En outre, il n'y a pas d'indicateur établi pour juger de l'impact du protocole, et donc de sa qualité, pour les justiciables. Enfin, aucune pondération de ces critères n'est établie. Il s'agit donc, au mieux, d'un faisceau d'éléments convergents permettant de justifier la fixation du taux de la dotation complémentaire.

Les CARPA peinent à comprendre comment est calculée la dotation complémentaire et insistent sur le caractère discrétionnaire du taux retenu. Encore ce taux n'est-il pas nécessairement connu des CARPA, qui le recalculent ex post, après notification du montant de la dotation complémentaire. Le cas du protocole de Bobigny est, à ce titre, significatif. En effet, pour le protocole afférent à l'exercice 2006, la CARPA a calculé le taux de la dotation complémentaire et l'a estimé à 17 %. Or, ce taux avait été fixé à 14 % par le SADJPV, sur la base d'une assiette plus large que celle déterminée par la CARPA. En effet, si l'assiette est identique en matière de GAV, les chiffres divergent nettement quant au nombre de missions d'aide juridictionnelle pénale entrant dans le cadre du protocole. Cet écart, qui suscite déjà en lui-même des interrogations, est d'autant plus surprenant qu'en matière de réalisation des missions et de rétribution des avocats, l'unique source d'information de la chancellerie réside dans la transmission, par les CARPA, des états liquidatifs annuels. Dans ce cadre, rien n'explique que ces chiffres puissent diverger autant. Dès lors, la fiabilité du mode de détermination du montant de la dotation complémentaire paraît douteuse.

Pour la CARPA de Paris, il est à noter que la dotation complémentaire correspond, selon les données du SADJPV, à un taux de majoration de 20 %, soit le taux le plus élevé qui puisse être accordé en application de l'article 91 de la loi du 10 juillet 1991.

Les dotations complémentaires servent parfois essentiellement à financer les frais de fonctionnement des ordres et des CARPA générés par la mise en œuvre de ces protocoles. La part qui revient directement aux avocats (englobant les rétributions des avocats coordinateurs) est parfois minoritaire comme le montre le tableau ci-après pour la seule année 2006. En outre, les budgets prévisionnels communiqués par les barreaux à la chancellerie ne font souvent apparaître aucune dépense de formation alors que les

actions de formation menées sont un des trois critères de fixation du taux de majoration explicitement mentionnés dans les documents de la chancellerie.

## Comparaison des dotations complémentaires et des charges financées en 2006

	Aix en P	Angers	Bobigny	Bordeaux	Lille	Montpellier	Nice	Paris
<b>Dotation complémentaire 2006 (A)</b>	<b>134 848,00</b>	<b>95 437,00</b>	<b>488 882,00</b>	<b>229 257,00</b>	<b>189 611,00</b>	<b>120 755,00</b>	<b>102 805,00</b>	<b>986 584,00</b>
<i>(taux de majoration)</i>		14%	14%			13%	15%	20%
Rétribution des avocats	14 867,00	82 140,00	78 115,00	114 979,00	109 336,00		0,00	119 693,00
Rétribution des coordinateurs	10 764,00	0,00	90 360,00		74 368,00	44 152,00	83 634,00	251 681,00
<b>Total reversé aux avocats (B)</b>	<b>25 631,00</b>	<b>82 140,00</b>	<b>168 475,00</b>	<b>114 979,00</b>	<b>183 704,00</b>	<b>44 152,00</b>	<b>83 634,00</b>	<b>371 374,00</b>
<i>% de la dotation complémentaire (B/A)</i>	19%	86%	34%	50%	97%	37%	81%	37,64%
<b>Autres charges (C)</b>	<b>118 732,00</b>	<b>13 297,00</b>	<b>360 474,00</b>	<b>115 568,00</b>	<b>44 708,00</b>	<b>66 784,00</b>	<b>25 404,00</b>	<b>519 503,00</b>
amortissements (1)	0,00	120,00	1 304,00		305,00	1 294,00	3 699,00	188 472,00
Formation	0,00		10 300,00	34 770,00	0,00	5 693,00	0,00	0,00
Frais de personnel	53 258,00	5 040,00	207 133,00	48 675,00	24 592,00	40 132,00	4 916,00	292 222,00
Autres	65 474,00	8 137,00	141 737,00	32 123,00	19 811,00	19 665,00	16 789,00	38 809,00
<b>Total Charges (D=B+C)</b>	<b>144 363,00</b>	<b>95 437,00</b>	<b>528 949,00</b>	<b>230 547,00</b>	<b>228 412,00</b>	<b>110 936,00</b>	<b>109 038,00</b>	<b>890 877,00</b>
<b>Solde (A-D)</b>	<b>-9 515,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-40 067,00</b>	<b>-1 290,00</b>	<b>-38 801,00</b>	<b>9 819,00</b>	<b>-6 233,00</b>	<b>95 707,00</b>

Source : états récapitulatifs des protocoles

(1) En 2006, pour Paris, la somme correspond aux frais d'un standard téléphonique spécifiquement dédié aux gardes à vue.

## 2. Des états de produits et des charges manquant d'homogénéité

La Cour a constaté, au travers du contrôle de 7 CARPA gérant des protocoles que la tenue de ces états était très diverse d'une CARPA à l'autre. Cette diversité se reflète, d'une part, dans la forme même des documents et, d'autre part, dans le contenu des informations y figurant. Comme le fait apparaître le tableau n° 15 ci-dessus, le poste « autres » des charges de gestion est parfois doté de sommes significatives ne faisant l'objet d'aucune ventilation précise et ne permettant donc pas à la chancellerie d'en apprécier ni l'ampleur ni l'évolution au fil du temps.

La qualité des informations figurant dans cet état varie selon le degré de précision avec lequel les charges de gestion de la CARPA et de l'ordre sont réparties entre leurs différentes activités. Certains états sont en effet bâtis à partir de la constatation des simples dépenses engagées au titre du protocole conformément à la liste figurant dans le guide méthodologique établi par la chancellerie en janvier 2007. Ce guide fait apparaître quatre types de dépenses à faire figurer parmi les autres charges de gestion : l'amortissement de matériels, les frais de personnel, les frais de formation des avocats assurant les missions du protocole et les « autres charges » définies comme les dépenses concernant notamment les divers moyens matériels mis à disposition des permanences (téléphones, photocopieurs, télécopies, etc.). D'autres états affectent beaucoup plus de dépenses que celles mentionnées ci-dessus. En conséquence, il en ressort un volume de charges de gestion très élevé et donc un déficit de gestion de cette activité.

Dans certaines CARPA, sont manifestement imputées au protocole des charges de gestion qui relèveraient plutôt du service de l'aide juridictionnelle. Dans d'autres CARPA, toutes les charges indirectes font l'objet d'une répartition systématique entre

aide juridictionnelle et protocole alors que, en revanche, les produits financiers dégagés par le placement des dotations de l'Etat ne donnent lieu à aucune répartition et figurent donc intégralement dans l'état récapitulatif de l'AJ. Il en résulte donc la création d'un besoin de financement fictif dans le cadre du protocole. Dans le même sens d'une surestimation du besoin de financement du protocole, une autre CARPA ne fait pas apparaître les produits financiers retirés du placement des dotations complémentaires de l'article 91 dans l'état récapitulatif des produits et des charges entrant dans le champ des protocoles, ce qui signifie qu'ils sont de fait affectés à la couverture des charges générales d'AJ.

Dans une de ces CARPA, les charges de personnel et les autres frais de fonctionnement donnent lieu à des clés de répartition quasi-systématiques entre l'AJ hors protocole et le protocole, dans des proportions qui correspondent globalement à la part des missions hors protocole et protocole dans le montant total des missions rétribuées. Cette répartition, qui ne tient pas compte du fait que les missions réalisées dans le cadre du protocole occasionnent également des charges au titre de l'AJ, a pour effet de réduire les charges inscrites dans l'état récapitulatif de l'AJ, tandis qu'elle accroît les charges du protocole au-delà de ce qui devrait être normalement comptabilisé à la lecture du guide méthodologique du SADJPV (indemnités des coordinateurs, rémunérations des personnels chargés du suivi des permanences, frais de communication propres au protocole, frais de formation et de documentation).

Pour une autre CARPA, il a pu être observé que les charges de personnel font d'abord l'objet d'une clé de répartition propre à chaque employé entre l'ordre et l'AJ (y compris le protocole). En revanche, pour chacun des personnels concernés, la ventilation entre l'AJ hors protocole et le protocole s'effectue selon une clé systématique 80/20, c'est-à-dire que 20 % des rémunérations AJ sont affectées d'office au protocole. On peut donc légitimement s'interroger sur la logique d'une répartition individualisée entre l'ordre et l'AJ alors que l'affectation ultérieure au protocole est strictement forfaitaire.

Au total, le SADJPV porte attention au solde entre les charges de gestion et la dotation complémentaire, en veillant à ce qu'il ne soit pas excessif. De ce fait, un niveau élevé de charges de gestion a un impact positif sur le montant de la dotation complémentaire.

Cette analyse est confortée par la lecture du contenu de la fiche méthodologique précitée, relative aux principes de détermination du taux de majoration. Au titre des critères quantitatifs, figure ainsi « le montant des charges engendrées par le protocole communiquées par le barreau ». Certes, le SADJPV énonce une limite, à savoir que « le montant de la dotation complémentaire ne peut excéder le montant des charges exposées par le barreau », mais cette limite ne constitue pas – loin s'en faut – une mesure prudentielle vis-à-vis des charges de gestion déclarées. Les charges de gestion ne sont donc pas traitées sous le seul angle de leur proportion relative par rapport aux rétributions supplémentaires versées aux avocats (forfaits versés aux coordinateurs par exemple), mais également sous l'angle de leur montant en valeur absolue.

Les services de la chancellerie n'ont pas communication des charges de gestion globales des CARPA et des ordres. Ils ne sont donc pas en mesure de vérifier la réalité

des montants servant de base aux répartitions. Le système actuel n'est donc pas garant de la bonne utilisation des crédits publics. Une réforme en profondeur du système devrait donc être envisagée. Une des pistes possibles serait de déterminer le montant de la dotation complémentaire en fonction de la part des charges de gestion du protocole qui sont destinées aux avocats, que ce soit sous forme de rétribution complémentaires ou d'indemnités aux avocats coordonnateurs ou à ceux en charge d'actions de formation. Les autres charges de gestion devraient être strictement délimitées de façon uniforme pour l'ensemble des barreaux.

A tout le moins, la chancellerie devrait élaborer un certain nombre de recommandations comptables quant au rattachement non seulement des dotations mais aussi des charges de gestion imputables à la gestion du protocole. Le modèle unique d'état des produits et des charges de gestion de ce protocole préconisé par la chancellerie devrait être mieux précisé, et surtout faire l'objet d'une utilisation systématique par tous les ordres ayant signé un protocole. Ainsi, une liste précise des charges de gestion pouvant être imputée au protocole devrait être édictée, selon le principe que seules les charges supplémentaires qui résultent de la mise en œuvre d'un protocole, par rapport à la gestion habituelle de l'AJ pour les missions d'urgence pénale, ont vocation à être prises en compte.

Sur ce dernier point, lors de la contradiction, la Chancellerie a indiqué que *« s'agissant de la disparité des charges de gestion des protocoles constatées entre les barreaux signataires, le SADJPV souhaite harmoniser les pratiques afin d'éviter des différences de traitement qui poursuivraient un objectif totalement étranger à l'amélioration de la défense pénale, tel le financement de charges sans rapport avec la gestion du protocole. Il en va ainsi des charges de personnel : en aucun cas, la dotation ne doit servir à financer des charges de personnel relevant de la gestion des dotations d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat »*. C'est pourquoi la Chancellerie s'est engagée à proposer une modification des dispositions du décret du 19 décembre 1991.

### **3. Les effets négatifs de l'absence de règle pour le rattachement comptable de la dotation complémentaire**

La plupart des CARPA rattache la dotation complémentaire à l'exercice comptable pour lequel elle est versée et non à celui au cours duquel elle est perçue. Mais cette opération n'est possible que l'année n+1 au mieux puisque la CARPA est dans l'impossibilité d'évaluer correctement le montant dont elle bénéficiera. Dans l'attente de connaître le montant exact de la dotation complémentaire, les CARPA ont adopté des pratiques comptables diverses. Ainsi, à Bobigny, une provision a été constituée en 2004 à hauteur de la dotation complémentaire maximale pouvant être obtenue (soit 20 %), puis reprise sur le montant finalement versé en 2005. Ultérieurement, une autre méthode de rattachement a été mise en œuvre, reposant sur l'inscription d'un produit à recevoir, calculé sur le pourcentage minimal reçu au titre du protocole sur les dernières années, soit 12 %.

S'agissant des charges de gestion du protocole, les règles de rattachement varient. Toutes les CARPA rattachent les rétributions versées aux avocats de permanence et aux avocats coordinateurs à l'exercice auquel les missions ouvrant droit à cette rétribution ont été constatées même si, dans certains cas, ces sommes ne seront payées que plus tardivement. En revanche, pour les autres charges de gestion, les pratiques sont diverses. Certaines CARPA rattachent à l'exercice les charges effectivement payées puis, une fois le montant de la dotation complémentaire connu, un nouvel état est établi sur la base des charges constatées lors du même exercice que celui de la dotation. Dans d'autres CARPA, les charges de gestion sont maximisées dans l'espoir d'obtenir une dotation complémentaire importante. Le montant finalement ventilé à ce protocole est ensuite a posteriori réajusté pour tenir compte de la réalité de cette dotation.

Il résulte de ces diverses pratiques un manque de lisibilité et de sincérité dans les montants de charges de gestion affectées. L'établissement de documents différents à des dates également différentes peut être source d'erreurs et d'oubli au moment de leur fabrication et d'incompréhensions ou de difficultés de recoupement lors des contrôles a posteriori. Le rapprochement de ces états et des comptes bancaires ou des balances de fin d'année pose le même type de difficultés.

Par ailleurs, durant cette période au cours de laquelle les CARPA et les ordres engagent des dépenses au titre du protocole sans percevoir de fonds d'Etat pour les couvrir, ces deux structures sont amenées à effectuer des avances pour permettre notamment le paiement des forfaits substitutifs et des indemnités des avocats coordinateurs. Or, ces avances ne figurent pas dans les états récapitulatifs communiqués à la chancellerie en appui de la demande de dotation complémentaire.

Une simplification du mécanisme pourrait être envisagée afin de lever toute ambiguïté dans le traitement comptable de cette dotation, en considérant que la dotation complémentaire versée chaque année aux barreaux au titre du protocole soit légalement calculée sur la base des informations de l'exercice n-1, à l'image de ce qui s'applique pour d'autres dotations que l'Etat verse à des organismes extérieurs. Un tel système, qui présenterait l'avantage de régler la question d'un rattachement fictif et postérieur à l'arrêt des comptes, serait, par ailleurs, une incitation à une meilleure maîtrise des coûts.

Sans réagir à cette proposition, la Chancellerie a fait état d'un projet consistant à verser une provision initiale en début d'année pour couvrir les charges du protocole. Cette option n'a pas recueilli l'aval de la direction du budget, compte tenu de son impact budgétaire l'année d'instauration de la mesure.

## **B. L'ABSENCE DE PLACEMENT DES DOTATIONS COMPLÉMENTAIRES**

L'article 11 du règlement-type prévoit que « les produits financiers perçus par la CARPA au titre des fonds reçus de l'Etat sont exclusivement utilisés pour couvrir en tout ou partie les charges de gestion du service de l'aide juridictionnelle (...) exposés par la CARPA ou l'ordre et, le cas échéant, les charges exposées au titre de

*l'organisation de la défense, conformément au protocole conclu au titre des articles 91 et 132-6 du décret du 19 décembre 1991* ».

Le solde du compte bancaire « Protocole article 91 et 132-6 » d'une CARPA, qui doit recevoir cette dotation conformément à l'article 2 du règlement type, est resté créditeur pour plusieurs dizaines de milliers d'euros pendant de nombreux mois. La même observation n'a pas pu être faite dans les autres CARPA gérant un protocole dans la mesure où les comptes bancaires sont gérés directement par la banque dans le cadre d'un compte « pivot ». Il semble bien que ces comptes pivot intègrent tous le compte « protocole » dans la gestion des soldes. En revanche, dans certaines CARPA, les produits financiers issus du placement de la dotation complémentaire sont affectés à l'état des produits et des charges de gestion de l'aide juridictionnelle et non pas à celui du protocole.

La chancellerie devrait, non seulement, rappeler aux présidents de CARPA et aux bâtonniers que les règles de placement des dotations de l'Etat s'appliquent également à la dotation complémentaire, mais également insister sur la nécessité d'imputer les éventuels produits financiers en recettes de l'état récapitulatif des produits et des charges du protocole. En réponse à cette observation, la chancellerie a fait part de son accord.

## CONCLUSION

Les observations techniques formulées par la Cour au cours et à l'issue de l'instruction, ont globalement recueilli, lors de la phase de contradiction l'assentiment, de la profession et de la chancellerie.

Ainsi, les remarques ou les interrogations formulées à l'occasion des contrôles sur place se sont d'ores et déjà traduites, soit par des réalisations concrètes (exemple de l'ouverture de certaines liaisons informatiques BAJ-CARPA), soit par la prise d'engagements à court terme (généralisation desdites liaisons, adoption de nouvelles délibérations par les conseils d'administration des CARPA, relatives aux clés de répartition des charges ou aux statuts et règlements des caisses). De même, la nécessité de conclure des conventions d'occupation pour les locaux, fussent-elles à titre gratuit, a dans l'ensemble été acceptée dans son principe par les présidents de CARPA et les chefs de juridiction.

S'agissant du dispositif global, l'UNCA a fait part d'un certain nombre de propositions pour mettre fin aux diverses anomalies ou failles relevées. De son côté, la Chancellerie a formulé de nombreux engagements, qui consistent pour l'essentiel à clarifier, à adapter ou à compléter les dispositions réglementaires en vigueur.

Pour autant, il n'est pas assuré que l'ensemble des engagements pris suffise à régler la totalité des dysfonctionnements relevés, ni à résoudre les interrogations qui subsistent quant aux principes même de fonctionnement du dispositif actuel de gestion de l'aide juridictionnelle.

## **ANNEXES**

**Annexe 1 : Présentation de l'aide juridictionnelle et des autres aides dont le paiement aux avocats est assuré par les CARPA**

**Annexe 2 : Présentation des CARPA contrôlées par la Cour et comparaisons nationales**

**Annexe 3 - Statistiques des avocats par nombre de missions rétribuées en 2006 au titre de l'aide juridictionnelle pour quelques barreaux contrôlés par la Cour des comptes**

**Annexe 4 - Tableaux de comparaison entre les chiffres bruts des BAJ et les statistiques du SDSSE pour les 13 BAJ.**

**Annexe 5 - Schéma de virement des dotations de l'Etat aux CARPA**

**Annexe 6 – Répartition par barreau des dotations de l'Etat en 2007**

**Annexe 7 – Liste des barreaux signataires d'un protocole d'organisation de la défense**

## Annexe 1 : Présentation de l'aide juridictionnelle et des autres aides dont le paiement aux avocats est assuré par les CARPA

### I – L'AIDE JURIDICTIONNELLE

- **les bénéficiaires** : toute personne physique dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice. A titre exceptionnel, l'aide juridictionnelle peut être accordée aux personnes qui ne remplissent pas les conditions de ressources prévues par les textes lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.

- **Conditions de ressources** : Le demandeur doit justifier, pour l'année 2008, que ses ressources mensuelles sont inférieures à 885 €<sup>26</sup> pour l'aide juridictionnelle totale et à 1328 € pour l'aide partielle au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Ces plafonds sont affectés de correctifs pour charges de famille. Les personnes bénéficiaires du RMI ou du fonds national de solidarité sont admises automatiquement sans avoir à justifier de l'insuffisance de leurs ressources.

Pour l'appréciation des ressources du demandeur, il est tenu compte des ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition. Il est également tenu compte des éléments extérieurs de son train de vie. Il est tenu compte de l'existence de biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus à l'exclusion de ceux qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé. Il est également tenu compte des ressources du conjoint du demandeur ainsi que de celles des personnes vivant habituellement à son foyer sauf si la procédure oppose entre eux les conjoints ou les personnes vivant habituellement au même foyer ou si il existe entre eux une divergence d'intérêt rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources.

- **Conditions de nationalité** : sont admises au bénéfice de l'aide, les personnes physiques de nationalité française et les ressortissants des Etats membres de l'UE. Les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement<sup>27</sup> en France sont également admises au bénéfice de cette aide.

- **Conditions liées aux procédures prévues** : l'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable ou

---

<sup>26</sup> Ces plafonds sont revalorisés chaque année comme la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu.

<sup>27</sup> Cette obligation d'être entré régulièrement en France n'est plus exigée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

dénuée de fondement. Cette condition n'est pas applicable au défenseur à l'action, à la personne civilement responsable, au témoin assisté, à l'inculpé, au prévenu, à l'accusé, au condamné. En matière de cassation, l'aide est refusée au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé. 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 recours. Dans toute procédure le concernant, le mineur entendu dans les conditions mentionnées à l'article 388-1 du code civil, s'il choisit d'être entendu avec un avocat, ou si le juge procède à la désignation d'un avocat, bénéficie de droit de l'aide juridictionnelle.

L'aide juridictionnelle est accordée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense devant toute juridiction.

**- Procédure d'admission** : L'admission est prononcée par un bureau d'aide juridictionnelle institué au siège de chaque TGI. Le demandeur peut adresser sa demande au bureau du lieu de son domicile. Si il n'a pas de domicile, il peut adresser sa demande au BAJ établi au siège de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'organisme d'accueil choisi par lui. Chaque BAJ est présidé par un magistrat du siège du TGI ou de la cour d'appel ou par un magistrat honoraire. Le greffier en chef du TGI est vice-président du BAJ. Le BAJ comprend, en outre, deux fonctionnaires ainsi que deux auxiliaires de justice dont au moins un avocat désigné par l'ordre et une personne désignée au titre des usagers.

L'aide juridictionnelle peut être demandée avant ou pendant l'instance. L'avocat commis ou désigné d'office dans les cas prévus par la loi peut saisir le BAJ compétent au lieu et place de la personne qu'il assiste ou a assisté. Dans les cas d'urgence, sous réserve de l'application des règles relatives aux commissions ou désignation d'office, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée soit par le président du BAJ soit par la juridiction compétente.

**- Effets de l'aide juridictionnelle** : les dépenses qui incomberaient au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle s'il n'avait pas cette aide sont à la charge de l'Etat. Toutefois, l'aide juridictionnelle partielle laisse à son bénéficiaire la charge d'un honoraire fixé par convention avec l'avocat ou d'un émolument au profit des officiers publics et ministériels qui prêtent leur concours. La contribution due au titre de l'aide juridictionnelle totale à l'auxiliaire de justice est exclusive de toute autre rémunération. Toute stipulation contraire est réputée non écrite. Les honoraires ou émoluments, ainsi que les provisions versées à ce titre avant l'admission à l'aide juridictionnelle totale par son bénéficiaire viennent en déduction de la contribution de l'Etat. Lorsqu'une rémunération a déjà été versée à un auxiliaire de justice avant une demande d'aide, aucune contribution n'est due par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle totale si les sommes déjà reçues à titre d'émoluments ou d'honoraires sont au moins égales à celles qu'il aurait perçues à ce titre. Lorsque la rémunération déjà versée par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle totale est inférieure à la contribution de l'Etat prévue à ce titre, l'auxiliaire de justice ne peut prétendre à un complément qui aurait pour effet de dépasser le montant de cette contribution.

Lorsque la décision passée en force de chose jugée rendue au profit du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle a procuré à celui-ci des ressources telles que, si elles avaient existé au jour de la demande d'aide, celle-ci ne lui aurait pas été accordée, l'avocat désigné peut demander des honoraires à son client après que le BAJ

a prononcé le retrait de l'aide. L'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle peut demander au juge de condamner la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle à une somme au titre des frais que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Il peut, en cas de condamnation, renoncer à percevoir la somme correspondante à la part contributive de l'Etat et poursuivre le recouvrement à son profit de la somme allouée par le juge. L'avocat du bénéficiaire de l'aide qui ne demande pas le versement de la part contributive de l'Etat dans les six mois à compter du jour où la décision est passée en force de chose jugée est réputé avoir renoncé à la perception de cette contribution. Lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est condamné aux dépens ou perd son procès, il supporte exclusivement la charge des dépenses effectivement exposées par son adversaire. Lorsque la partie condamnée aux dépens ou la partie perdante ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, elle est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'Etat à l'exclusion des frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police.

- **Retrait de l'aide juridictionnelle** : le bénéfice de l'aide juridictionnelle est retiré, même après l'instance ou l'accomplissement des actes pour lesquels il a été accordé si ce bénéfice a été obtenu à la suite de déclarations ou au vu de pièces inexactes. Il peut être retiré en tout ou partie s'il survient au bénéficiaire, pendant cette instance ou l'accomplissement de ces actes, des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci n'aurait pas été accordée. Le retrait peut également intervenir lorsque la décision passée en force de chose jugée a procuré au bénéficiaire des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande, cette aide ne lui aurait pas été accordée. Le retrait peut également intervenir lorsque la procédure engagée par le bénéficiaire a été jugée dilatoire ou abusive. Le retrait peut être demandé par tout intéressé. Il peut également intervenir d'office. Il est prononcé par le BAJ qui a accordé l'aide. Ce retrait rend immédiatement exigible les droits, redevances, honoraires, émoluments, consignations et avances de toute nature dont le bénéficiaire a été dispensé. Il emporte obligation pour le bénéficiaire de restituer les sommes versées par l'Etat.

## **II – AIDE A L'INTERVENTION DE L'AVOCAT AU COURS DE LA GARDE A VUE**

- **bénéficiaire** : l'avocat désigné d'office qui intervient dans les conditions prévues à l'article 63-4 du code de procédure pénale a droit à une rétribution.

- **Montant de la rétribution** : la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats désignés d'office intervenant au cours de la garde à vue est de 61 €. Elle est majorée de 31 € lorsque l'intervention a lieu entre 22 heures et 7heures, de 23 € lorsque l'intervention a lieu hors des limites de la commune du siège du TGI. Ces deux majorations sont cumulables. Toutefois, lorsque le même avocat est appelé à

intervenir pour plusieurs personnes gardées à vue dans un même lieu lors d'un même déplacement, ces majorations ne peuvent être perçues qu'une fois.

- **Conditions du paiement de la rétribution** : pour permettre à la CARPA dont il est membre de lui payer sa rétribution, l'avocat produit l'acte de sa désignation par le bâtonnier et un document justifiant son intervention, visée par un officier ou par un agent de police judiciaire et indiquant le nom de l'avocat, celui de la personne gardée à vue, le lieu, la date et l'heure de l'intervention.

### **III – AIDE A L'INTERVENTION DE L'AVOCAT EN MATIERE DE MEDIATION PENALE ET DE COMPOSITION PENALE**

- **bénéficiaire** : l'avocat assistant, au cours des mesures prévues au 5° de l'article 41-1 et aux articles 41-2 et 41-3 du code de procédure pénale ou à l'article 12-1 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et ordonnées par le procureur de la République, la personne mise en cause ou la victime qui remplissent les conditions pour bénéficier de l'aide juridictionnelle, a droit à une rétribution. Ces personnes doivent donc remplir les conditions pour bénéficier de cette aide que ce soit à titre total ou partiel. La demande d'aide à l'intervention de l'avocat doit être formée après que le procureur a choisi d'orienter la procédure vers une médiation ou une composition pénales et avant que la procédure en cause ne s'achève. La demande est déposée ou adressée par l'intéressé au président du BAJ établi près le TGI auprès duquel le procureur de la République qui a pris la décisions exerce ses fonctions. Le bénéficiaire de l'aide peut choisir son avocat. A défaut de choix ou en cas de refus de l'auxiliaire de justice choisi, un avocat est désigné par le bâtonnier de l'ordre des avocats établi près le TGI compétent.

- **Montant de la rétribution** : la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats est fixée à 46 €.

- **Conditions du paiement de la rétribution** : pour permettre à la CARPA dont il est membre de lui payer sa rétribution, l'avocat produit la décision d'admission à l'aide juridictionnelle de son client et l'attestation de mission que lui a délivré le procureur de la république au plus tard à l'issue de la procédure.

#### IV – AIDE A L'INTERVENTION DE L'AVOCAT POUR L'ASSISTANCE AUX DETENUS AU COURS DE PROCEDURE DISCIPLINAIRES

- **bénéficiaire** : l'avocat assistant une personne détenue faisant l'objet d'une procédure disciplinaire en relation avec sa détention a droit à une rétribution. La personne détenue sollicite l'aide auprès du greffier de l'établissement pénitentiaire qui, sans délai, transmet la demande, selon le cas, à l'avocat choisi ou au bâtonnier aux fins de désignation d'un avocat. Le greffier joint à cette transmission un document indiquant les coordonnées de la personne détenue, le nom de l'avocat choisi le cas échéant et le motif des poursuites disciplinaires et la mention de la date d'examen du dossier par la commission de discipline.

- **Montant de la rétribution** : la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats assistant un détenu au cours de procédures disciplinaires est fixée à 88 €.

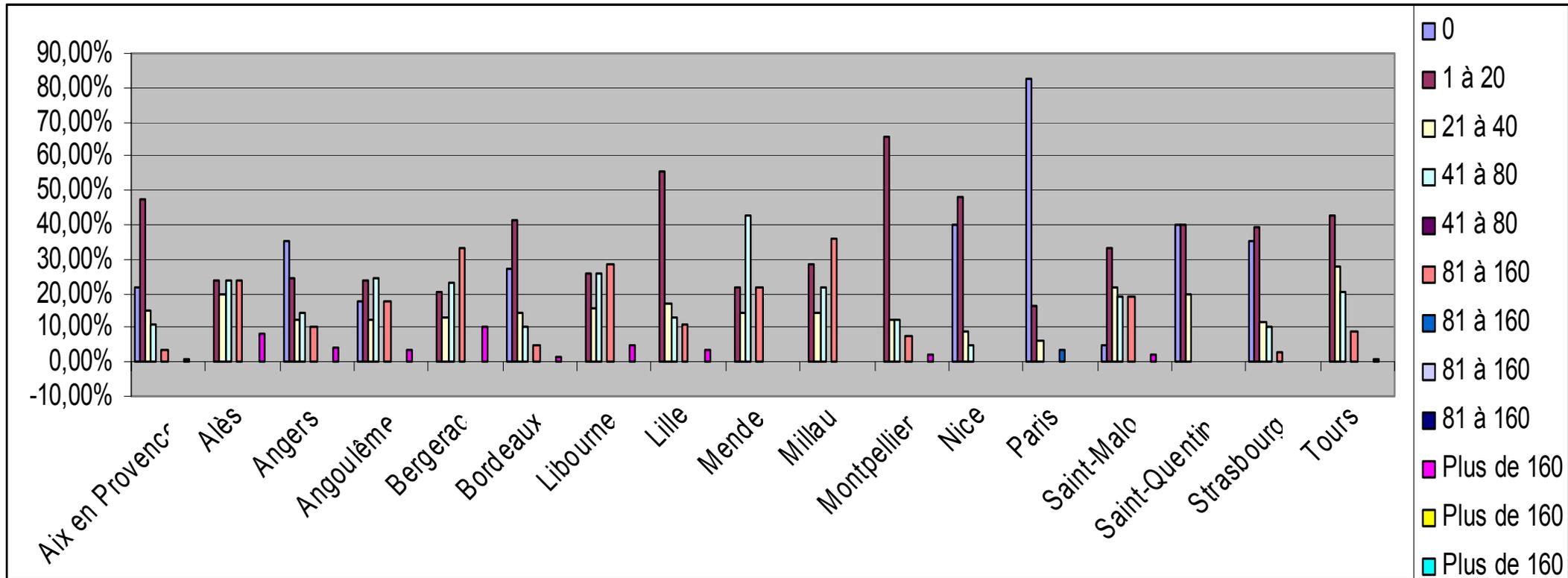
- **Conditions du paiement de la rétribution** : pour permettre à la CARPA dont il est membre de lui payer sa rétribution, l'avocat produit une attestation justifiant son intervention, visée par le président de la commission de discipline de l'établissement pénitentiaire et indiquant son nom, celui de la personne assistée, le motif des poursuites disciplinaires, la date et l'heure de l'intervention.

**Annexe 2 : Présentation des CARPA contrôlées par la Cour et comparaisons nationales**

<b>CARPA contrôlée</b>	<b>Nbre de barreaux</b>	<b>Nbre d'avocats inscrits au 01 01 08</b>	<b>Nbre d'avocats bénéficiaires de l'AJ</b>	<b>Nbre de missions AJ</b>	<b>Nbre de missions GAV</b>	<b>Dotation AJ 2007</b>	<b>Dotations autres aides 2007</b>	<b>Dotation protocole 2006</b>
Aix-en-Provence	1	560	417	8410	1678	2 618 000	198 000	134 848
Angers	1	248	165	6372	956	3 597 137	97 000	95 437
Avignon	1	224	163	5 348	362	1 853 000	49 000	néant
Lille	1	906	528	18 701	3 983	6 688 000	747 000	189 611
Montpellier	4	805	526	11 842	1 862	5 614 000	252 500	120 755
Nice	1	865	499	7 487	2 815	2 020 000	197 000	102 805
Paris	1	18 461	3 181	35 768	19 880	9 502 000	1 459 000	986 584
Saint-Malo	1	42	38	1858	138	674 000	11 300	néant
Saint- Quentin	2	60	34	3048	246	1 082 000	19 000	néant
Seine-St-Denis	1	450	389	23 578	9 041	6 227 000	1 103 000	488 881
Strasbourg	1	712	433	9 358	2 348	3 068 000	272 000	néant
Sud-Ouest	4	1 351	816	24 759	3 590	8 505 000	415 000	269 707
Tours	1	211	172	5 194	666	1 870 000	57 000	néant
<b>Total échantillon</b>	<b>20</b>	<b>24 895</b>	<b>7 361</b>	<b>161 723</b>	<b>47 565</b>	<b>53 318 137</b>	<b>4 876 800</b>	<b>2 388 628</b>
<b>Total France</b>	<b>181</b>	<b>48 000</b>	<b>22 974</b>	<b>802 727</b>	<b>166 659</b>	<b>260 558 717</b>	<b>16 984 900</b>	<b>5 538 263</b>
<b>% échantillon/France</b>	<b>11%</b>	<b>51%</b>	<b>32%</b>	<b>20%</b>	<b>29%</b>	<b>20%</b>	<b>29%</b>	<b>43%</b>

**Annexe 3 - Statistiques des avocats par nombre de missions rétribuées en 2006 au titre de l'aide  
juridictionnelle pour quelques barreaux contrôlés par la Cour des comptes**

Source : UNCA et CARPA de Paris



**Annexe 4 - Tableaux de comparaison entre les chiffres bruts des BAJ et les statistiques du SDSED pour les 13 BAJ.**

**AIX EN PROVENCE**

	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED
Nombre total de décisions rendues par le BAJ (toutes sections confondues)	<b>9387</b>	<b>13 281</b>	<b>9 331</b>	<b>14 734</b>	<b>9 413</b>	<b>14 939</b>	<b>8 259</b>	<b>13 410</b>
Aide juridictionnelle totale	6491	10 606	6 964	12 157	7 657	12 492	6 924	11 554
Aide juridictionnelle partielle	836	1180	743	1 308	644	1 244	566	1 025
Autres décisions	2060	1495	1624	1 269	1 112	1 203	769	831
<b>Différentiel sur le nombre total de décisions</b>		<b>3 894</b>		<b>5 403</b>		<b>5 526</b>		<b>5151</b>

**ANGERS**

	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED
Nombre total de décisions rendues par le BAJ (toutes sections confondues)	<b>7807</b>	<b>7102</b>	<b>10241</b>	<b>9669</b>	<b>9758</b>	<b>8876</b>	<b>9997</b>	<b>9295</b>
Aide juridictionnelle totale	5464	4947	7279	6952	6625	6238	6936	6669
Aide juridictionnelle partielle	1261	1172	1628	1550	1533	1386	1562	1446
Autres décisions	1082	983	1334	1167	1600	1207	1499	1180
<b>Différentiel sur le nombre total de décisions</b>		<b>-705</b>		<b>-572</b>		<b>-882</b>		<b>-702</b>

**LILLE**

	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED
AJ totale	10 158	14 352	18 224	16 347	18 269	16 268	19 363	19 647
AJ partielle	1372	1261	1586	1418	1481	1435	1738	1688
Total	11530	15613	19810	17765	19750	17703	21101	21335
Différentiel	<b>-4 083</b>		<b>2 045</b>		<b>2047</b>		<b>- 234</b>	

## NICE

	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED
Nombre total de décisions rendues	8333	8192	10706	9624	10981	10249	10082	9644
AJ totale	7232	7143	8365	8275	8568	8563	7937	7928
AJ partielle	419	414	770	698	906	839	794	753
Autre décisions	682	635	1571	651	1507	847	1351	963
Différentiel sur le nombre total de décisions		<b>-141</b>		<b>-1082</b>		<b>-732</b>		<b>-438</b>

## SAINT-MALO

	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED
Nombre total de décisions rendues	<b>1532</b>	<b>1551</b>	<b>2083</b>	<b>2004</b>	<b>2248</b>	<b>2193</b>	<b>2201</b>	<b>2113</b>
AJ totale	1294	1274	1692	1645	1814	1798	1776	1710
AJ partielle	144	186	276	263	277	253	248	243
Autre décisions	94	91	114	96	157	142	177	160
Différentiel sur le nombre total de décisions		<b>19</b>		<b>-79</b>		<b>-55</b>		<b>-88</b>

## SAINT-QUENTIN

	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED
Nombre total de décisions rendues par le BAJ	<b>1890</b>	<b>1776</b>	<b>2596</b>	<b>2488</b>	<b>2707</b>	<b>2661</b>	<b>2934</b>	<b>2841</b>
Aide juridictionnelle totale	1308	1280	2032	1976	2153	2132	2277	2244
Aide juridictionnelle partielle	327	300	319	301	309	305	378	356
Autres décisions	255	196	245	211	245	224	279	241
Différentiel sur le nombre total de décisions		<b>-114</b>		<b>-108</b>		<b>-46</b>		<b>-93</b>

## STRASBOURG

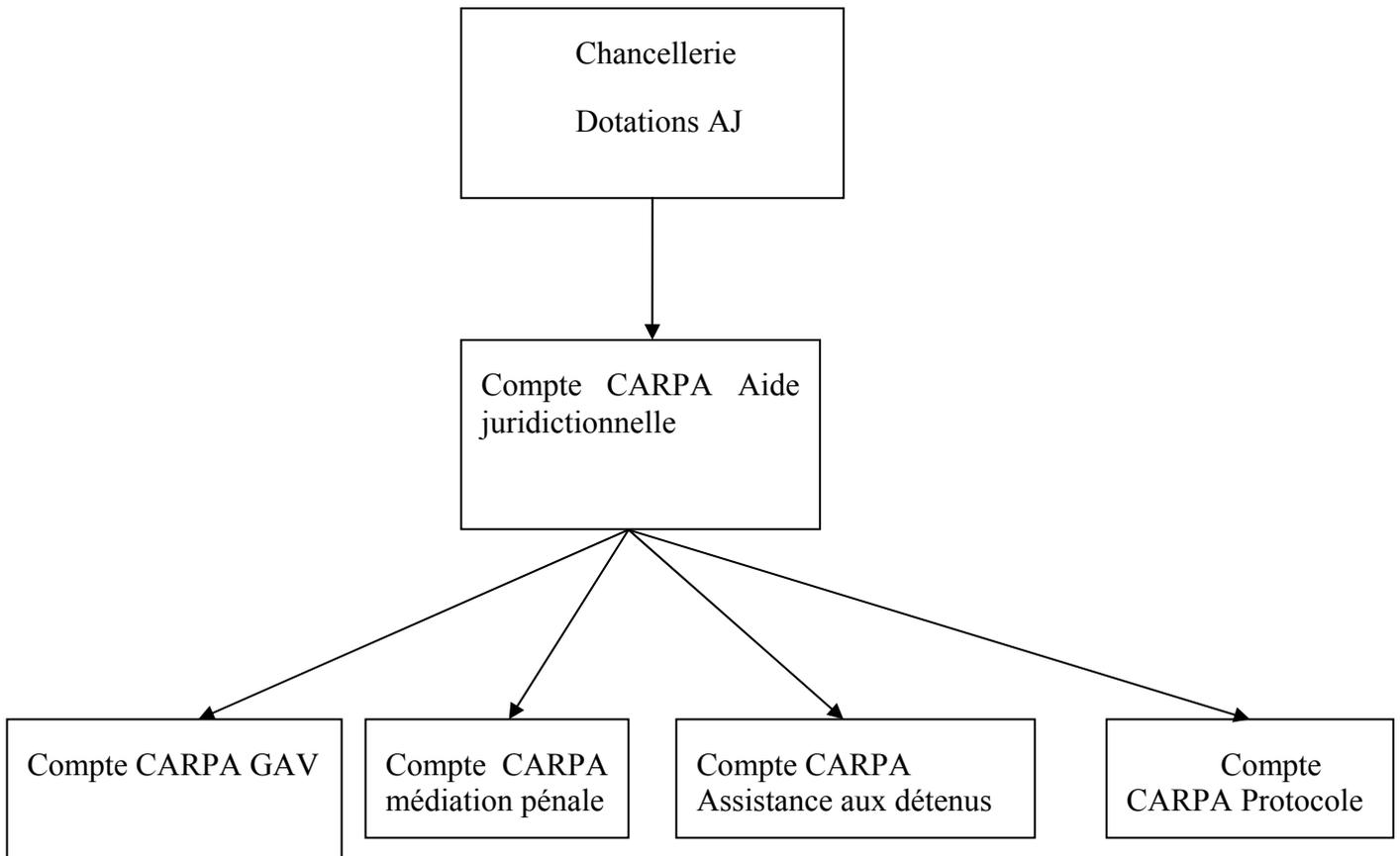
	<b>2003</b>		<b>2004</b>		<b>2005</b>		<b>2006</b>	
	<b>BAJ</b>	<b>SDSED</b>	<b>BAJ</b>	<b>SDSED</b>	<b>BAJ</b>	<b>SDSED</b>	<b>BAJ</b>	<b>SDSED</b>
Nombre total de décisions rendues par le BAJ	<b>8913</b>	<b>8665</b>	<b>6588</b>	<b>7817</b>	<b>12859</b>	<b>12386</b>	<b>13175</b>	<b>12876</b>
AJ totale	7239	6943	6588	6462	10253	10038	10222	10337
AJ partielle	794	801	612	603	1053	991	1159	1101
Autres décisions	880	921	828	752	1553	1357	1794	1438
<b>Différentiel sur le nombre total de décisions</b>		<b>-248</b>		<b>+1229</b>		<b>-473</b>		<b>-299</b>

## TOURS

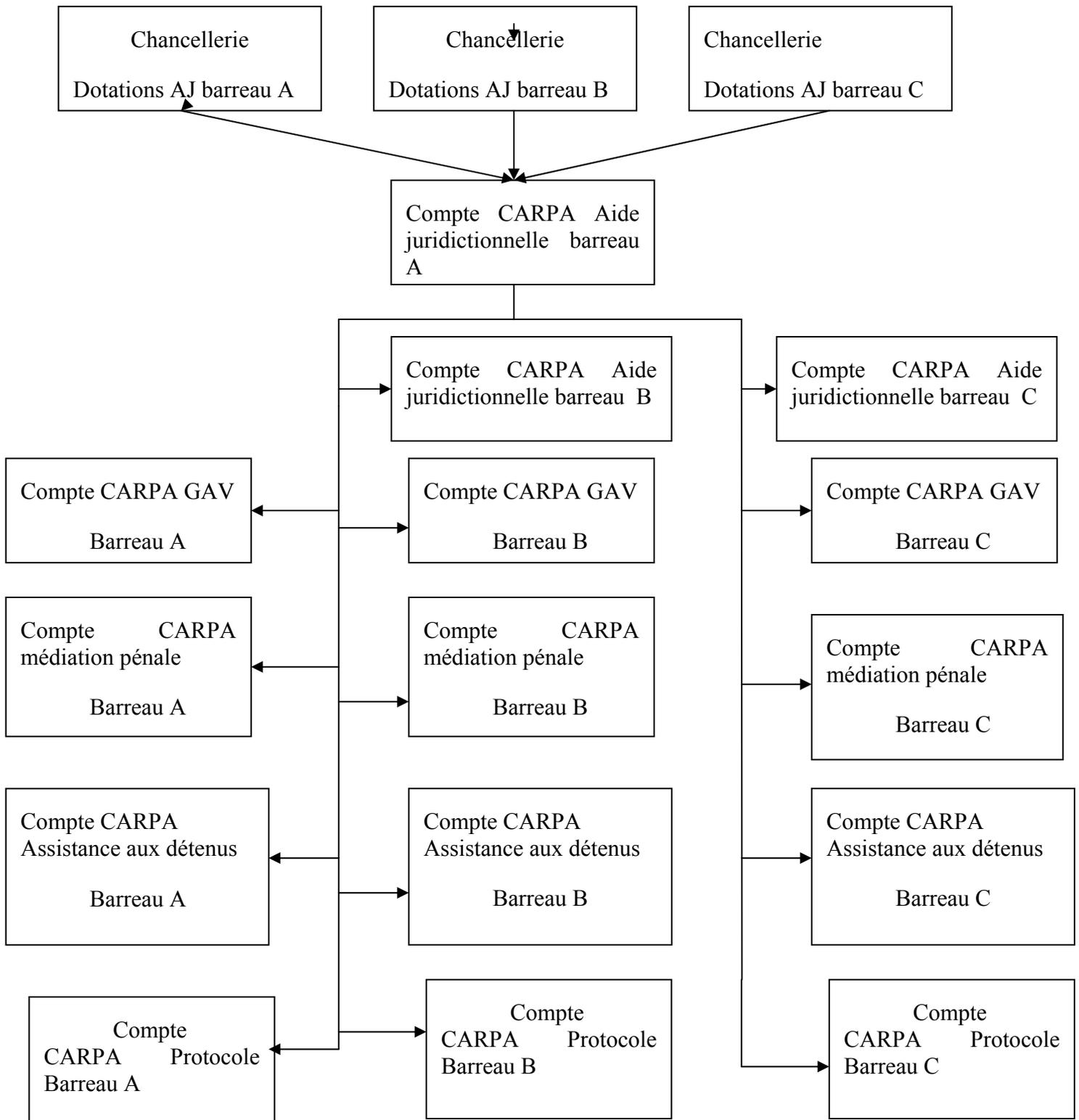
	<b>2003</b>		<b>2004</b>		<b>2005</b>		<b>2006</b>	
	<b>BAJ</b>	<b>SDSED</b>	<b>BAJ</b>	<b>SDSED</b>	<b>BAJ</b>	<b>SDSED</b>	<b>BAJ</b>	<b>SDSED</b>
décisions BAJ*	<b>6280</b>	<b>6003</b>	<b>7560</b>	<b>7072</b>	<b>7554</b>	<b>7150</b>	<b>7560</b>	<b>7080</b>
AJ totale	4255	4301	5375	5303	5479	5428	5234	5174
AJ partielle	856	835	1023	962	1050	978	1098	1023
Autres décisions	1159	867	1162	807	1024	744	1228	883
<b>Différentiel</b>		<b>- 277</b>		<b>- 488</b>		<b>- 404</b>		<b>- 480</b>

**Annexe 5 - Schéma de virement des dotations de l'Etat aux CARPA**

**- cas d'une CARPA gérant un seul barreau**



**- cas d'une CARPA gérant plusieurs barreaux**



**Annexe 6 – Répartition par barreau des dotations de l'Etat en 2007**

		AIDE JURIDICTIONNELLE 2007					GARDE A VUE					MEDIATION					PRETOIRE							
CA	CARPA	Report 2006 sur 2007 AJ	PI	1er ajustement	2eme ajustement	3eme ajustement	Total versement AJ	Report 2006 sur 2007 GAV	PI	1er ajustement	2eme ajustement	3eme ajustement	Total versement GAV	Report 2006 sur 2007 Mediation	PI	1er ajustement	2e ajustement	Total versement Mediation	Report 2006 sur 2007 pretoire	PI	1er ajustement	2e ajustement	3e ajustement	TOTAL versement PRETOIRE
AGEN	AGEN	247 085	1 118 000	284 000	329 000		1 731 000	3 783	24 000				24 000	1 291	-			-	1 613	4 000	1 000	4 000		9 000
AGEN	CAHORS (LOT)	58 691	628 000	189 000			797 000	1 663	13 000	1 000			14 000	33	1 000			1 000	1 039	2 000				2 000
AGEN	GERS (AUCH)	114 735	568 000	209 000	204 000		982 000	4 997	8 000	1 000	5 000		14 000	2 277	-			-	812	-				-
AGEN	MARMANDE	82 571	365 000	183 000			528 000	5 129	4 000	3 000			7 000	202	-			-	900	-				-
AIX EN PROVENCE	AIX EN PROVENCE	566 377	2 114 000	504 000			2 618 000	27 374	122 000	23 000	17 000		162 000	6 480	-			-	11 974	19 000	9 000			28 000
AIX EN PROVENCE	DIGNE (ALPES HTE PROVENCE)	152 078	380 000	145 000	176 000		701 000	3 594	8 000		3 000		11 000	1 326	-			-	2 001	-				-
AIX EN PROVENCE	DRAGUIGNAN	165 633	1 036 000	423 000			1 459 000	22 745	56 000				56 000	3 049	-			-	6 187	1 000				1 000
AIX EN PROVENCE	GRASSE	179 485	1 343 000	98 000	449 000		1 890 000	23 591	130 000	18 000			148 000	2 439	-			-	6 018	8 000				6 000
AIX EN PROVENCE	MARSEILLE	522 243	3 779 000	1 467 000			5 246 000	87 734	402 000	31 000			433 000	542	3 000	2 000	2 000	7 000	4 685	71 000				71 000
AIX EN PROVENCE	NICE	240 242	1 538 000	95 000	387 000		2 020 000	51 249	187 000				187 000	1 041	-			-	3 676	10 000				10 000
AIX EN PROVENCE	TARASCON	93 566	697 000	176 000			873 000	6 796	26 000	3 000	8 000		37 000	1 658	-			-	2 645	16 000	2 000	1 000		19 000
AIX EN PROVENCE	TOULON	556 210	1 331 000	311 000			1 642 000	13 255	158 000	1 000			159 000	9 831	-			-	15 592	18 000	17 000	11 000		46 000
AMIENS	ABBEVILLE	101 595	354 000	113 000			467 000	4 790	9 000	1 000	3 000		13 000	15	1 000			1 000	900	-				-
AMIENS	AMIENS	449 437	2 437 000	680 000			3 117 000	18 579	100 000	11 000	42 000		153 000	915	-			-	24	40 000	3 000	7 000		50 000
AMIENS	BEAUVAIS	199 050	860 000	101 000	255 000		1 016 000	8 971	52 000	3 000	1 000		56 000	6 015	-			-	5 505	10 000	8 000	5 000		21 000
AMIENS	COMPIEGNE	83 431	324 000	91 000			415 000	2 931	16 000				16 000	1 990	-			-	1 663	6 000	2 000			8 000
AMIENS	LAON	201 561	1 004 000	284 000			1 288 000	3 599	13 000	3 000	9 000		25 000	6 482	-			-	4 483	15 000	4 000	12 000		31 000
AMIENS	PERONNE	82 817	321 000				321 000	1 086	3 000				3 000	3 342	-			-	812	-				-
AMIENS	SAINT QUENTIN	94 734	605 000	156 000			761 000	4 378	16 000				16 000	4 109	-			-	900	-				-
AMIENS	SEN LIS	111 907	508 000	86 000			594 000	129	39 000	1 000			40 000	355	1 000			1 000	41	11 000	2 000			13 000
AMIENS	SOISSONS	111 680	450 000	172 000			622 000	9 341	4 000	5 000	5 000		14 000	13	2 000			2 000	5 312	1 000				1 000
ANGERS	ANGERS	528 320	2 088 000	347 137	450 000	711 000	3 597 137	19 300	71 000	22 000			93 000	10 766	-			-	5 905	2 000	1 000	1 000		4 000
ANGERS	LAYAL	149 083	808 000	396 000			1 204 000	4 272	18 000	7 000			27 000	1 407	-			-	1 391	1 000	1 000			2 000
ANGERS	LE MANS	252 996	1 819 000	242 000			2 061 000	12 390	76 000	13 000			89 000	2 166	1 000	2 000		3 000	1 245	-				-
ANGERS	SAUMUR	353 704	1 153 000	80 580	200 000	249 000	1 882 580	4 373	8 000				8 000	629	-			-	2 900	-				-
BASTIA	AJACCIO	127 471	528 000	97 000			625 000	6 453	19 000	4 000	12 000		35 000	30	1 000			1 000	2 228	-				-
BASTIA	BASTIA	209 020	750 000	237 000			907 000	6 473	14 000				14 000	502	800			800	2 531	-				-
BESANCON	BELFORT	118 995	873 000	50 000	108 000		1 031 000	10 015	29 000	10 000	10 000		49 000	429	-			-	82	1 000				1 000
BESANCON	BESANCON	98 680	1 244 000	101 000	250 000		1 595 000	12 530	35 000	6 000			41 000	1 308	-			-	7 825	10 000	3 000	3 000		16 000
BESANCON	DOLE	59 009	371 000				371 000	503	5 000	1 000	1 000		7 000	200	200			200	3 621	-				-
BESANCON	LONS LE SAULNIER	74 661	346 000	154 000			500 000	146	2 000	6 000	1 000	6 000	15 000	762	-			-	1 000	-				-
BESANCON	LURE	179 411	138 000	30 000	68 000		236 000	73	-				-	762	-			-	1 000	-				-
BESANCON	MONTBELIARD	98 210	642 000	131 000			773 000	10 236	28 000				28 000	1 507	-			-	8 028	-				-
BESANCON	YESOUL	75 293	472 000	61 000	185 000	52 000	770 000	3 018	16 000				16 000	915	3 500			3 500	157	6 000	2 000			8 000
BORDEAUX	BERGERAC	137 365	614 000	158 000			772 000	4 110	6 000	2 000			8 000	1 281	-			-	1 003	-				-
BORDEAUX	BORDEAUX	752 188	4 764 000	709 000			5 473 000	47 873	251 000	45 000			296 000	29 377	-			-	4 114	23 000	1 000			24 000
BORDEAUX	CHARENTE (ANGOULEME)	247 928	1 237 000	350 000			1 587 000	14 236	40 000	5 000	6 000		51 000	514	-			-	2 074	11 000	8 000			17 000
BORDEAUX	LIBOURNE	90 549	657 000	16 000			673 000	3 349	19 000				19 000	876	-			-	900	-				-
BORDEAUX	PERIGUEUX	327 218	1 179 000	32 000			1 211 000	4 395	15 000	1 000	4 000		20 000	85	1 000			1 000	3 222	9 000	1 000			10 000
BOURGES	BOURGES	153 515	1 003 000	176 000			1 179 000	6 226	23 000	4 000			27 000	977	-			-	4 948	1 000				1 000
BOURGES	CHATEAUBOUX	209 265	1 080 000	102 000	332 000		1 514 000	4 951	24 000				24 000	1 183	600			600	13 687	12 000				12 000
BOURGES	NEVERS	91 407	820 000	328 000			1 148 000	39 061	-				-	714	-			-	535	6 000				6 000
CAEN	ALENCON	199 831	591 000	127 000	116 000		834 000	6 832	10 000	2 000	5 000		17 000	663	500			500	820	1 000				1 000
CAEN	ARGENTAN	89 441	776 000	727 000	197 000		1 194 000	4 252	17 000	1 000	5 000		18 000	828	-			-	8 052	11 000	2 000	7 000		20 000
CAEN	AVRANCHES	62 961	241 000	54 000			295 000	3 570	5 000	2 000			7 000	721	-			-	900	-				-
CAEN	CAEN	316 042	1 906 000	334 000	373 000		2 613 000	24 277	51 000	28 000			79 000	4 620	-			-	8 333	10 000	2 000	1 000		13 000
CAEN	CHERBOURG	83 890	558 000	41 000	156 000		755 000	9 858	17 000	1 000			18 000	1 917	-			-	85	1 000	800			1 800
CAEN	COUTANCES	123 144	503 000	70 000	160 000		733 000	1 881	14 000				14 000	2 398	-			-	642	900	1 000			1 900
CAEN	LISIEUX	150 183	474 000	235 000			709 000	1 235	7 000	1 000	9 000		17 000	383	-			-	812	-				-
CHAMBERY	ALBERTVILLE	61 666	307 000	41 000	72 000		420 000	3 274	11 000	2 000			13 000	866	-			-	4 647	22 000	3 000			25 000
CHAMBERY	ANNEY	131 172	488 000	76 000			564 000	3 556	27 000	3 000			30 000	1 875	-			-	900	-				-
CHAMBERY	BONNEVILLE	131 030	177 000				177 000	6 892	15 000	1 000	8 000		24 000	762	-			-	1 699	9 000	2 000	4 000		15 000
CHAMBERY	CHAMBERY	159 466	701 000	183 000			884 000	17 843	22 000	7 000	14 000		43 000	1 857	-			-	5 196	2 000				2 000
CHAMBERY	THONON LES BAINS	71 032	288 000	93 000	39 000		420 000	17 457	18 000	15 000	4 000	46 000	83 000	1 790	-			-	900	-				-
COLMAR	COLMAR	493 549	1 245 000	388 000			1 633 000	9 198	39 000	4 000			43 000	7 622	-			-	3 749	16 000				16 000
COLMAR	MULHOUSE	245 048	1 098 000	572 000			1 670 000	23 273	58 000				58 000	3 770	-			-	3 224	12 000	3 000			15 000
COLMAR	SAVERNE	63 584	366 000	102 000			468 000	2 963	4 000	7 000			11 000	866	-			-	1 255	8 000	3 000			11 000
COLMAR	STRASBOURG	621 058	1 967 000	500 000	601 000		3 068 000	79 127	158 000	71 000			229 000	5 703	-			-	6 002	26 000	4 000	13 000		43 000
DIJON	CHALON SUR SAONE	223 610	837 000	225 000			1 062 000	9 446	19 000				19 000	508	1 000			1 000	7 533	17 000	4 000			

		AIDE JURIDICTIONNELLE 2007						GARDE A VUE						MEDIATION					PRETOIRE						
CA	CARPA	Report 2006 sur 2007 AJ	PI	1er ajustement	2ème ajustement	3ème ajustement	Total versement AJ	Report 2006 sur 2007 GAV	PI	1er ajustement	2ème ajustement	3ème ajustement	Total versement GAV	Report 2006 sur 2007 Médiation	PI	1er ajustement	2e ajustement	Total versement Médiation	Report 2006 sur 2007 prétoire	PI	1er ajustement	2e ajustement	3e ajustement	TOTAL versement PRETOIRE	
DIJON	MACON	98 417	420 000	58 000	89 000		567 000	7 183	5 000				5 000	5 332				-	807	-				-	
DOUAI	ARRAS	141 089	1 020 000	127 000	377 000		1 524 000	4 349	18 000	2 000	6 000		26 000	1 614				-	7 451	13 000	2 000			15 000	
DOUAI	AVESNES SUR HELPE	422 670	1 525 000	227 000			1 752 000	3 371	12 000				12 000	5 661				-	16 476	18 000				18 000	
DOUAI	BETHUNE	791 506	3 267 000	238 000	962 000		4 467 000	17 129	109 000	5 000			114 000	2 951				-	103	10 000				10 000	
DOUAI	BOULOGNE SUR MER	330 388	2 019 000	645 000			2 664 000	27 569	42 000	15 000	7 000		64 000	1 166				-	807	-				-	
DOUAI	CAMBRAI	178 391	794 000	287 000	-		1 081 000	847	12 000	1 000			13 000	419	500			500	900	-				-	
DOUAI	DOUAI	312 956	1 736 000	604 000			2 340 000	14 659	37 000	14 000	2 000		53 000	4 245				-	8 928	24 000				24 000	
DOUAI	DUNKERQUE	303 673	1 497 000	359 000			1 856 000	6 352	65 000	2 000			67 000	1 067				-	962	2 000	1 000	1 000		4 000	
DOUAI	HAZEBROUCK	183 093	227 000	62 000	123 000		412 000	1 035	9 000				9 000	762				-	900	-				-	
DOUAI	LILLE	790 855	4 852 000	1 836 000			6 688 000	36 763	460 000	155 000			615 000	8 722				-	8 474	92 000	40 000			132 000	
DOUAI	SAINT OMER	205 620	815 000	133 000	184 000		912 000	2 156	12 000	2 000	3 000		17 000	498	600	500	1 100	5 776	17 000	9 000	1 000			27 000	
DOUAI	VALENCIENNES	445 828	1 812 000	1 061 000			2 873 000	18 535	95 000	5 000			100 000	923	3 000		3 000	2 744	21 000					21 000	
FORT DE FRANCE	GUYANE	104 014	413 000	58 000	254 000		725 000	5 246	4 000				4 000	762				-	26 136	6 000	6 000	8 000		20 000	
FORT DE FRANCE	MARTINIQUE	412 737	938 000	285 000			1 223 000	3 266	21 000	3 000			24 000	3 659				-	2 021	10 000					10 000
GRENOBLE	BOURGOIN JALLIEU	139 191	587 000		119 000		706 000	6 302	22 000	3 000	4 000		29 000	762	500			500	807	-					-
GRENOBLE	GAP (HTES ALPES)	157 859	270 000	70 000			340 000	3 885	8 000				8 000	568				-	69	-					-
GRENOBLE	GRENOBLE	390 457	1 851 000	634 000			2 485 000	39 129	77 000				77 000	9 185				-	16 502	12 000	2 000				14 000
GRENOBLE	VALENCE	321 953	1 072 000	370 000			1 442 000	9 473	82 000				82 000	3 196				-	1 378	12 000					12 000
GRENOBLE	VIENNE	74 540	419 000	60 000	127 000		606 000	1 894	32 000	5 000	8 000		45 000	1 464				-	4 401	19 000	3 000	13 000			35 000
GUADELOUPE	GUADELOUPE	207 058	692 000	104 000			796 000	1 472	16 000	3 000	6 000		25 000	2 744				-	342	8 000					8 000
LIMOGES	DRIVE	157 682	589 000	214 000			803 000	6 092	5 000	2 000	1 000		8 000	445				-	1 023	-					-
LIMOGES	GUERET (CREUSE)	83 258	357 000	82 000			439 000	958	8 000	1 000	1 000		10 000	425				-	137	1 000	2 000				3 000
LIMOGES	LIMOGES	323 108	1 551 000	435 000			1 986 000	17 340	36 000	7 000			43 000	1 703	1 000		1 000	40	2 000	1 000	1 000				4 000
LIMOGES	TULLE	71 200	501 000	162 000			663 000	5 949	6 000				6 000	670	-		-	-	24 342	32 000	16 000				48 000
LYON	BELLEVY	25 568	234 000	80 000			314 000	917	3 000	2 000	2 000		7 000	762				-	900	-					-
LYON	DOURG EN BRESSE	277 201	1 196 000	155 000			1 351 000	4 509	50 000				50 000	1 275	1 000			1 000	79	6 000					6 000
LYON	LYON	1 107 584	6 201 000	1 980 000			8 181 000	93 850	661 000	162 000			823 000	2 828	15 000	5 000	500	20 500	6 318	46 000	4 000	23 000			73 000
LYON	MONTBRISON	66 994	284 000	69 000	44 000		377 000	62	20 000	6 000			26 000	545	-			-	529	-					-
LYON	ROANNE	89 075	578 000	180 000			758 000	4 326	17 000				17 000	228	300		300	900	-						-
LYON	SAINT ETIENNE	217 650	1 923 000	631 000			2 554 000	43 124	139 000	10 000			149 000	83	-		-	-	9 570	25 000					25 000
LYON	VILLEFRANCHE SUR SAONE	119 709	502 000	85 000			587 000	6 344	28 000	4 000	4 000		36 000	17	500	500		1 000	3 396	18 000	7 000				25 000
METZ	METZ	367 013	2 252 000	389 000	752 000		3 393 000	37 296	68 000	33 000			101 000	10 072				-	17 708	12 000					12 000
METZ	SARREGUEMINES	247 741	1 062 000	339 000			1 401 000	15 170	29 000				29 000	1 242	500			500	413	-					-
METZ	THIONVILLE	118 368	602 000	325 000			927 000	15 650	20 000				20 000	2 709				-	900	-					-
MONTPELLIER	BEZIERS	296 844	1 934 000	119 000	538 000		2 591 000	7 665	39 000				39 000	2 287				-	3 283	-					-
MONTPELLIER	CARCASSONNE	89 591	859 000	144 000			1 003 000	6 224	24 000	8 000			32 000	762				-	76	1 000	1 000				2 000
MONTPELLIER	MILLAU	49 847	182 000				182 000	1 929	5 000	1 000	1 000		8 000	670				-	900	-					-
MONTPELLIER	MONTPELLIER	643 407	3 416 000	1 149 000			4 565 000	32 311	186 000	30 000			216 000	5 092				-	5 570	18 000	5 000	2 000	7 000		32 000
MONTPELLIER	NARBONNE	170 844	693 000	142 000			835 000	4 868	27 000	7 000			34 000	1 220				-	719	-					-
MONTPELLIER	PERPIGNAN	297 220	1 851 000	198 000	767 000		2 816 000	37 832	113 000	24 000			137 000	1 139				-	6 792	26 000	13 000				39 000
MONTPELLIER	RODEZ	62 055	416 000	77 000	155 000		648 000	230	16 000	3 000	6 000		25 000	141				-	862	-					-
NANCY	BRIEY	103 524	427 000	99 000			526 000	2 989	12 000				12 000	2 287				-	900	-					-
NANCY	EPINAL	87 017	818 000	63 000			881 000	8 380	16 000	1 000			17 000	2 040	1 000		1 000	2 954	4 000	600	600				5 200
NANCY	MEUSE (BAR LE DUC + VERDUN)	106 459	593 000	140 000			733 000	4 046	16 000				16 000	1 628				-	9 187	2 000	1 000				3 000
NANCY	NANCY	394 755	2 358 000	739 000			3 097 000	20 245	114 000	14 000			128 000	1 377				-	12 736	15 000	9 000				24 000
NANCY	SAINT DIE	64 636	270 000	90 000			360 000	2 487	12 000	3 000	8 000		23 000	1 025				-	807	-					-
NIMES	ALES	118 667	496 000	166 000			662 000	2 652	12 000				12 000	187				-	900	-					-
NIMES	AVIGNON	202 409	1 298 000	88 000	467 000		1 853 000	12 644	28 000				28 000	724				-	6 318	10 000	4 000	7 000			21 000
NIMES	CARPENTRAS	155 768	513 000	139 000	121 000		773 000	7 197	18 000	14 000			32 000	1 996				-	626	-					-
NIMES	MENDES	41 743	168 000	37 000			205 000	3 066	3 000	2 500	4 000		9 500	716				-	2 429	-					-
NIMES	NIMES	480 054	2 178 000	721 000			2 899 000	21 370	83 000	34 000			117 000	1 548				-	7 080	23 000					23 000
NIMES	PRIVAS (ARDECHE)	82 506	451 000	86 000	129 000		666 000	5 566	6 000	2 000	5 000		13 000	2 744				-	1 187	1 000	1 000				2 000
ORLEANS	BLOIS	229 497	921 000	263 000			1 184 000	2 548	19 000	4 000	4 000		27 000	2 345				-	986	2 000					2 000
ORLEANS	MONTARGIS	807	487 000				487 000	4 853	14 000	10 000			24 000	714				-	807	-					-
ORLEANS	ORLEANS	295 021	1 195 000	332 000			1 527 000	33 877	96 000				96 000	3 235				-	2 518	5 000	2 000	1 000			8 000
ORLEANS	TOURS	289 726	1 604 000	266 000			1 870 000	11 456	44 000	6 000	3 000		53 000	1 333				-	1 620	1 000	1 000				2 000
PARIS	AUXERRE	155 880	814 000	35 000			849 000	4 674	18 000				18 000	716	-			-	6 856	18 000	2 000				20 000
PARIS	ESSONNE (EVRY)	1 075 326	1 217 000	622 000			1 839 000	118 051	391 000	64 000			455 000	1 524	1 000		1 000	19 914	74 000	19 000					93 000
PARIS	FONTAINEBLEAU	122 869	247 000	21 000			268 000	15 116	24 000	8 000			32 000	627	-</										

		AIDE JURIDICTIONNELLE 2007						GARDE A VUE					MEDIATION					PRETOIRE							
CA	CARPA	Report 2006 sur 2007 AJ	PI	1er ajustement	2eme ajustement	3eme ajustement	Total versement AJ	Report 2006 sur 2007 GAV	PI	1er ajustement	2eme ajustement	3eme ajustement	Total versement GAV	Report 2006 sur 2007 Mediation	PI	1er ajustement	2e ajustement	Total versement Mediation	Report 2006 sur 2007 pretoire	PI	1er ajustement	2e ajustement	3e ajustement	TOTAL versement PRETOIRE	
PARIS	MEAUX	657 559	1 367 000	561 000	303 000		2 231 000	29 652	154 000	32 000	58 000		244 000	883	1 000			1 000	10 463	16 000	11 000				27 000
PARIS	MELUN	339 340	681 000	114 000	345 000	36 000	1 176 000	48 823	89 000	25 000	17 000		131 000	1 862	-			-	2 894	-					-
PARIS	PARIS	1 294 261	7 470 000	2 032 000			9 502 000	324 615	1 356 000	85 000			1 441 000	9 557	-			-	2 390	17 000	1 000				18 000
PARIS	BOBIGNY (SEINE ST DENIS)	501 021	4 340 000	260 000	1 627 000		6 227 000	346 058	789 000	293 000			1 082 000	6 681	-			-	10 282	17 000	4 000				21 000
PARIS	SENS	13 296	378 000	25 000	188 000		591 000	8 052	25 000				25 000	1 280	-			-	538	-					-
PARIS	VAL DE MARNE (CRETEIL)	485 216	2 156 000	654 000			2 810 000	155 136	348 000	135 000			483 000	5 209	-			-	7 843	20 000	9 000	13 000			42 000
PAU	BAYONNE	162 411	658 000	300 000	77 000		1 035 000	17 218	50 000	3 000			53 000	7 624	-			-	687	2 000					2 000
PAU	DAX	143 839	537 000	120 000			657 000	5 636	11 000	1 000			12 000	1 829	-			-	900	-					-
PAU	MONT DE MARSAN	247 631	610 000	162 000			772 000	9 655	10 000	8 000	1 000		19 000	10	2 000			2 000	987	400	400				800
PAU	PAU	376 836	1 351 000	248 000			1 599 000	8 317	37 000	4 000			41 000	2 213	-			-	3 506	4 000	1 000				5 000
PAU	TARBES	254 635	854 000	52 000	158 000		1 064 000	7 763	19 000	11 000			30 000	1 067	-			-	1 750	2 000	1 000				3 000
POITIERS	BRESSUIRE	138 857	366 000	103 000	136 000		605 000	2 264	16 000	2 000			18 000	462	1 000	1 000		2 000	900	-					-
POITIERS	LA ROCHE SUR YON	149 451	754 000	84 000	269 000		1 107 000	7 202	27 000	6 000	3 000		36 000	431	400	500		900	989	3 000	1 000	2 000			6 000
POITIERS	LA ROCHELLE	222 697	287 000	175 000			462 000	2 846	16 000	3 000	1 000		20 000	272	1 000			1 000	3 092	3 000	2 000	3 000			8 000
POITIERS	LES SABLES D'OLONNE	53 575	390 000	80 000	182 000		632 000	2 689	16 000	2 000			18 000	601	1 000			1 000	815	-					-
POITIERS	NIORT	123 628	830 000	213 000			1 043 000	9 687	18 000	1 000			19 000	1	1 000			1 000	197	2 000	1 000	2 000			5 000
POITIERS	POITIERS	332 549	1 952 000	371 000	577 000		2 900 000	5 850	58 000	2 000			60 000	35	3 000	1 000	1 000	5 000	1 141	5 000	3 000				8 000
POITIERS	ROCHEFORT SUR MER	133 110	588 000	135 000			720 000	2 986	13 000				13 000	520	-			-	1 351	-					-
POITIERS	SAINTE	111 733	949 000	75 000	234 000		1 258 000	7 040	19 000	4 000			23 000	619	1 000	500		1 500	198	2 000					2 000
REIMS	CHALONS EN CHAMPAGNE	140 759	794 000	130 000			924 000	4 960	17 000	7 000			24 000	568	-			-	5 628	10 000	1 000	6 000			17 000
REIMS	CHARLEVILLE MEZ ( ARDENNES)	254 921	985 000	144 000			1 129 000	16 013	9 000	6 000			15 000	812	-			-	72	1 000					1 000
REIMS	REIMS	257 076	751 000	84 000	321 000		1 156 000	23 866	73 000	6 000	14 000		93 000	1 369	1 000			1 000	1 409	8 000	1 000				9 000
REIMS	AUBE (TROYES)	219 061	979 000	338 000			1 317 000	12 551	47 000	13 000			60 000	100	1 000	500		1 500	10 442	10 000					10 000
RENNES	BREST	222 953	658 000	208 000			867 000	11 422	17 000	4 000	5 000		26 000	1 559	-			-	4 030	10 000	4 000				14 000
RENNES	DINAN	17 909	172 000	34 000			206 000	2 692	4 000				4 000	136	-			-	807	-					-
RENNES	GUINGAMP	140 511	391 000	81 000			452 000	889	6 000	1 000	1 000		8 000	677	-			-	812	-					-
RENNES	LORIENT	100 859	693 000	234 000			927 000	10 408	31 000	8 000			39 000	3 672	-			-	3 458	9 000	1 000	5 000			15 000
RENNES	MORLAIX	112 215	156 000	18 000	69 000		243 000	3 953	4 000	1 000			5 000	230	1 000	1 000		2 000	900	-					-
RENNES	NANTES	732 851	2 378 000	591 000			2 969 000	41 573	198 000	43 000			241 000	525	6 000	2 000		8 000	3 417	42 000					42 000
RENNES	QUIMPER	98 864	806 000	256 000			1 062 000	4 758	20 000	4 000			24 000	1 638	-			-	900	-					-
RENNES	RENNES	621 866	1 668 000	322 000			1 998 000	31 484	62 000				62 000	2 810	-			-	9 555	17 000					17 000
RENNES	SAINT BRIEUC	143 549	820 000	149 000			969 000	15 371	13 000				13 000	157	500			500	4 209	2 000					2 000
RENNES	SAINT MALO	133 964	447 000	71 000	156 000		674 000	2 933	8 000	1 000			9 000	77	300			300	1 374	1 000	2 000	1 000			4 000
RENNES	SAINT NAZAIRE	134 707	614 000	54 000	184 000		852 000	4 931	25 000	16 000			41 000	823	-			-	900	-					-
RENNES	VANNES	116 629	509 000	148 000			657 000	13 548	-				-	745	-			-	814	2 000	1 000				3 000
RIOM	AURILLAC (CANTAL)	50 981	451 000	107 000			558 000	2 633	11 000				11 000	472	-			-	1 181	-					-
RIOM	CLERMONT FERRAND	258 157	1 856 000	20 000			1 876 000	5 817	61 000	5 000			66 000	7	4 000			4 000	732	3 000	2 000				5 000
RIOM	CUSSET	106 817	729 000	246 000			975 000	8 881	14 000	1 000	2 000		17 000	668	-			-	621	-					-
RIOM	LE PUY (HTE LOIRE)	104 270	493 000	98 000			591 000	3 246	10 000	1 000	6 000		17 000	1 677	-			-	1 105	400					400
RIOM	MONTLUCON	66 684	590 000	74 000	190 000		854 000	8 087	8 000				8 000	87	1 000			1 000	2 261	-					-
RIOM	MOULINS	81 475	523 000	27 000	173 000		723 000	1 221	9 000	3 000	3 000		15 000	155	2 000			2 000	5 669	9 000					9 000
RIOM	RIOM	122 495	535 000	194 000			729 000	277	4 000	5 000	4 000		13 000	196	800			800	1 030	7 000					7 000
ROUEN	BERNAV	113 848	362 000	27 000			389 000	1 958	9 000	3 000			12 000	83	-			-	3 900	-					-
ROUEN	DIEPPE	156 094	658 000	52 000	168 000		878 000	7 337	7 000				7 000	794	1 000			1 000	900	-					-
ROUEN	EVREUX	289 208	1 062 000	206 000			1 268 000	14 041	56 000	19 000			75 000	6 001	-			-	8 280	40 000	10 000				50 000
ROUEN	LE HAVRE	358 856	1 743 000	370 000			2 113 000	28 544	117 000	24 000			141 000	587	1 000			1 000	2 231	8 000					8 000
ROUEN	ROUEN	896 377	3 557 000	940 000			4 497 000	39 827	130 000				130 000	1 503	11 000	7 000	5 000	23 000	13 524	33 000	1 000				34 000
ST DENIS REUNION	SAINT DENIS DE LA REUNION	347 813	1 874 000	391 000			2 265 000	26 404	19 000	2 000	23 000		44 000	7 927	-			-	22 355	16 000					16 000
ST DENIS REUNION	SAINT PIERRE	284 577	1 149 000	91 000	519 000		1 759 000	171	20 000	3 000	16 000		39 000	4 573	-			-	1 193	-					-
TOULOUSE	ALBI	204 440	632 000	168 000			800 000	3 271	26 000	3 000			29 000	1 324	-			-	1 587	-					-
TOULOUSE	CASTRES	219 685	523 000	39 000	247 000		809 000	5 087	21 000				21 000	45	1 000			1 000	682	10 000	4 000				14 000
TOULOUSE	FOIX (ARIEGE)	111 032	601 000	244 000			845 000	1 663	11 000				11 000	449	-			-	2 000	2 000					2 000
TOULOUSE	SAINTE GAUDENS	41 996	191 000	15 000	76 000		282 000	2 347	3 000				3 000	109	-			-	900	-					-
TOULOUSE	TARN & GARONNE (MONTAUBAN)	139 300	1 090 000	289 000			1 379 000	23 415	43 000				43 000	619	-			-	2 770	3 000					3 000
TOULOUSE	TOULOUSE	1 101 206	3 446 000	148 000	1 119 000		4 713 000	53 052	203 000	19 000			222 000	4 955	-			-	1 816	16 000					16 000
VERSAILLES	CHARTRES	211 159	1 138 000	256 000			1 394 000	17 032	45 000	13 000			58 000	2 438	-			-	11 962	1 000	1 000				2 000
VERSAILLES	NANTERRE (HAUTS DE SEINE)	388 087	1 759 000	198 000	588 000		2 545 000	163 417	661 000	114 000			775 000	16 613	-			-	17 018	36 000					36 000
VERSAILLES	VAL D'OISE																								

**Annexe 7 – Liste des barreaux signataires d’un protocole d’organisation de la défense  
ayant perçu une dotation complémentaire en 2006**

CA	CARPA	Dotation protocole due au titre de 2006
AGEN	AGEN	41 911
<b>AIX EN PROVENCE</b>	<b>AIX EN PROVENCE</b>	<b>134 848</b>
AIX EN PROVENCE	GRASSE	95 087
AIX EN PROVENCE	MARSEILLE	356 896
AIX EN PROVENCE	NICE	102 806
AIX EN PROVENCE	TOULON	85 701
<b>ANGERS</b>	<b>ANGERS</b>	<b>95 437</b>
ANGERS	LE MANS	82 703
<b>BORDEAUX</b>	<b>BORDEAUX</b>	<b>229 257</b>
BORDEAUX	CHARENTE (ANGOULEME)	45 245
CAEN	ARGENTAN	16 506
DIJON	CHALON SUR SAONE	45 824
<b>DOUAI</b>	<b>LILLE</b>	<b>189 611</b>
GRENOBLE	GRENOBLE	64 884
LYON	LYON	282 009
<b>MONTPELLIER</b>	<b>MONTPELLIER</b>	<b>120 755</b>
MONTPELLIER	PERPIGNAN	35 536
NIMES	NIMES	69 474
PARIS	ESSONNE (EVRY)	250 939
PARIS	MEAUX	37 996
<b>PARIS</b>	<b>PARIS</b>	<b>986 585</b>
<b>PARIS</b>	<b>BOBIGNY (SEINE ST DENIS)</b>	<b>488 882</b>
PARIS	VAL DE MARNE (CRETEIL)	104 185
PAU	BAYONNE	50 661
POITIERS	ROCHEFORT SUR MER	36 117
POITIERS	SAINTE	25 118
REIMS	REIMS	20 806
RENNES	NANTES	188 140
RENNES	RENNES	109 423
ROUEN	ROUEN	165 487
TOULOUSE	TARN & GARONNE (MONTAUBAN)	28 645
TOULOUSE	TOULOUSE	207 168
VERSAILLES	NANTERRE (HAUTS DE SEINE)	324 998
VERSAILLES	VAL D'OISE (PONTOISE)	200 336
VERSAILLES	VERSAILLES	218 288
<b>TOTAL</b>		<b>5 538 263</b>

Source : ministère de la justice, SADJPV