



**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^{er} août 2001 relative aux lois de finances

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

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
PARTIE I : LE RÔLE DES ORDRES ET DES CARPA	7
I. LES CAISSES DE REGLEMENTS PECUNIAIRES DES AVOCATS	8
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
II. LE RÔLE DES CARPA DANS LA GESTION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE.....	11
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
III. L'UNION NATIONALE DES CARPA (UNCA).....	13
IV. LES LOGICIELS DE GESTION	14
A. L'ABSENCE D'HOMOLOGATION.....	15
B. DES LOGICIELS APPAREMMENT FIABLES.....	17
PARTIE II : DE LA DECISION D'ADMISSION A L'AIDE JURIDICTIONNELLE DU JUSTICIABLE A LA RETRIBUTION DE L'AVOCAT.....	18
I. LA DELIVRANCE DE LA DECISION D'ADMISSION PAR LES BUREAUX D'AIDE JURIDICTIONNELLE.....	18
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
II. LA DELIVRANCE DES ATTESTATIONS DE FIN DE MISSION (AFM) PAR LES GREFFES DES JURIDICTIONS	28
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
III.	LA RÉTRIBUTION DE L'AVOCAT PAR LES CARPA.....	32
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 à 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

I.	LA GESTION DES CREDITS PAR LA CHANCELLERIE	41
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
II.	LA GESTION DES CREDITS D'AJ PAR LES CARPA	52
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
III.	LES CONTRÔLES DU CIRCUIT DE PAIEMENT.....	74
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

I.	LES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DES PROTOCOLES	80
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
II.	LES CONSTATS OPERES.....	84
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^{er} 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^{er} 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* »¹.

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*

¹ 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 détenus faisant l'objet d'une procédure disciplinaire² : 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

² L'annexe n° 1 dresse une rapide présentation de chacune de ces aides

avocats français³. 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 ⁴

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.

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

⁴ 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 activité⁵.

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.

⁵ 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 27⁶, 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

⁶ 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 1901⁷ 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) ;

⁷ 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^e 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-totalité⁸ 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 ».

⁸ 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^{er} 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^{er} 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. »⁹

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.

⁹ Courriel du secrétaire général du ministère de la justice en date du 23 juillet 2008 au président de la 4^e 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 échoué 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 instance¹⁰, 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 ;

¹⁰ 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^{ere} 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 Quentin¹¹ 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

¹¹ 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 ».

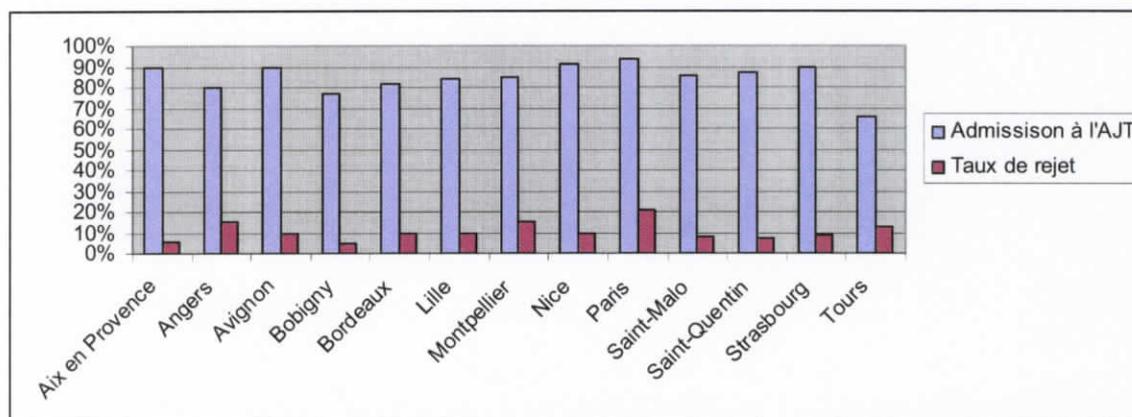
B. LA DIVERSITÉ DES JURISPRUDENCES ET LA TENDANCE À L'AUTOMATICITÉ DES ADMISSIONS DANS CERTAINES PROCÉDURE

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.* »

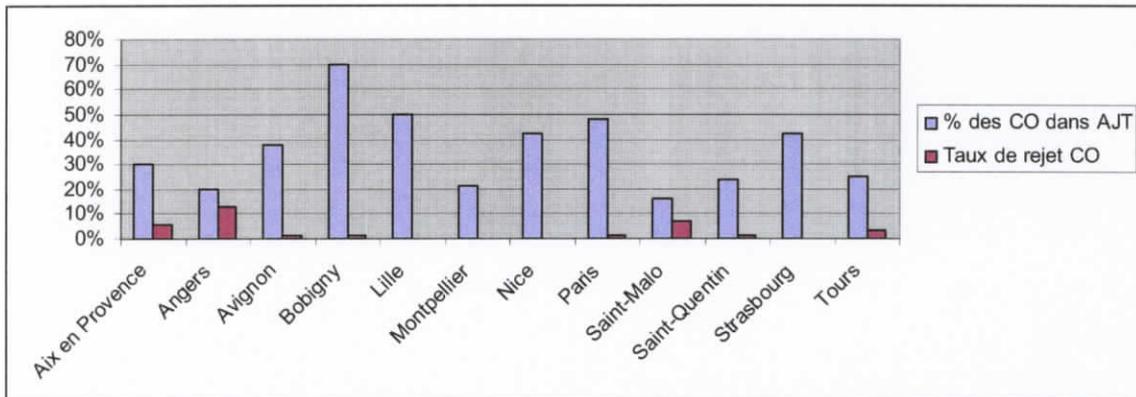
En réponse aux observations de la Cour, la Chancellerie a tenu à souligner les récentes actions de formation conduites dans les cours d'appel sur les réformes intervenues en matière d'aide juridictionnelle.

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 rendus 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 dossiers¹².

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^e 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.* »

¹² 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 cesser¹³.

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

¹³ 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'éditer 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 grands 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 37¹⁴.

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.

¹⁴ 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^e 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
Aix-en-Provence	12 805	68,98%	82	0,64%
Bordeaux	20 134	78,11%	354	1,76%
Lille	22 372	86,07%	390	1,74%
Montpellier	14 305	80,92%	170	1,19%
Tours	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.¹⁵

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

¹⁵ 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'avocat¹⁶.

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^{er} 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 échéancier prévisionnel des paiements ; cet échéancier 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

¹⁶ 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^{er} 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)¹⁷ 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

¹⁷ 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
France entière	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 prévision 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
Janvier	0	0	0	0	4
Février	1	177	178	174	175
Mars	170	1	6	5	1
Avril	5	1	2	1	2
Mai	2	0	2	1	0
Juin	1	0	0	0	0
Juillet	2	85	2	22	0
Août	0	0	17	0	31
Septembre	70	0	0	1	27
Octobre	61	145	138	158	2
Novembre	105	18	27	2	174
Décembre	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 1984¹⁸ et 1985¹⁹, 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 an²⁰.

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 »²¹.

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 ».

¹⁸ 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. »

¹⁹ 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. »

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

²¹ 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
Saint-Quentin Péronne	X			
Avignon	X			
Bobigny		X		
Montpellier			X	
Lille	X			
Tours		X		
Nice				X
Saint-Malo	X			
Aix-en-Provence		X		
Angers	X			
Strasbourg		X		
Sud-ouest	X			
Paris	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 CARPA²². 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.²³

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

²³ 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 liquidités²⁴, 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.

²⁴ 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^{er} 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. Certains 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 m² 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)²⁵, on atteint le chiffre de 11,95 € (contre 6,96 € hors Paris).

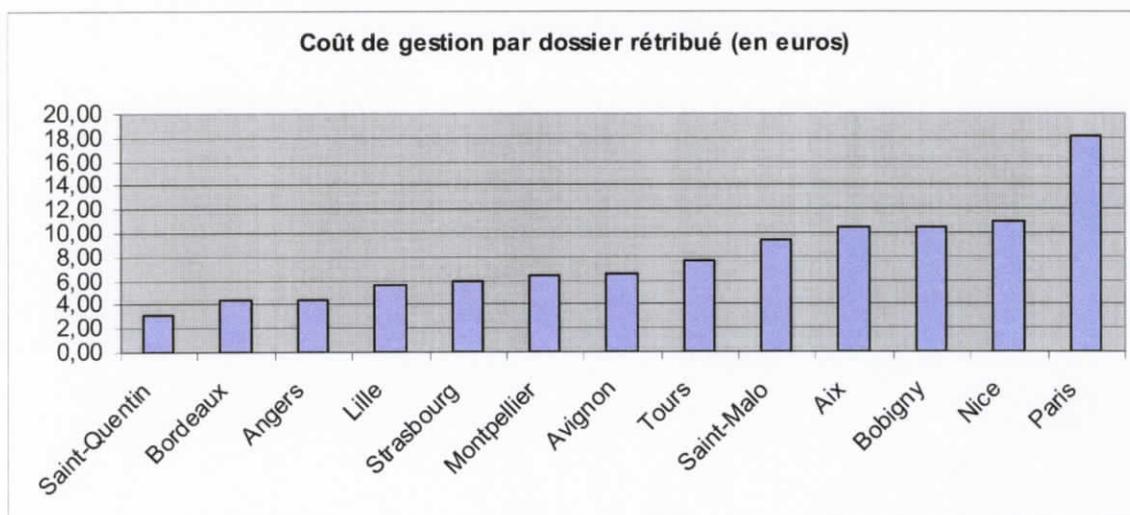
²⁵ Des corrections auraient pu être effectuées dans d'autres CARPA mais la Cour n'a pas toujours disposé de tous les éléments permettant d'effectuer un travail exhaustif à l'exception des trois mentionnées au présent paragraphe.

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

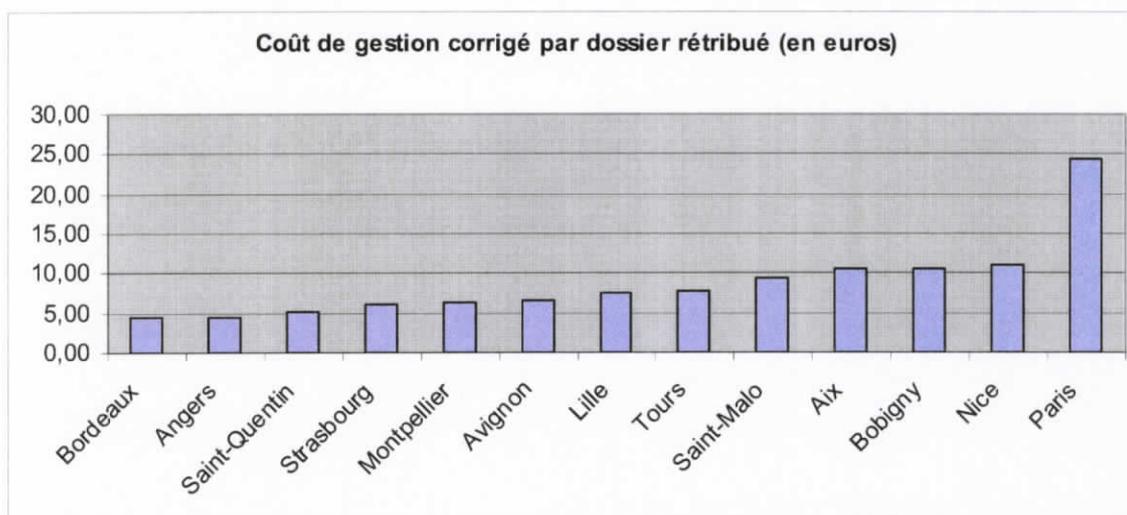


Source : Cour des comptes

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) ;

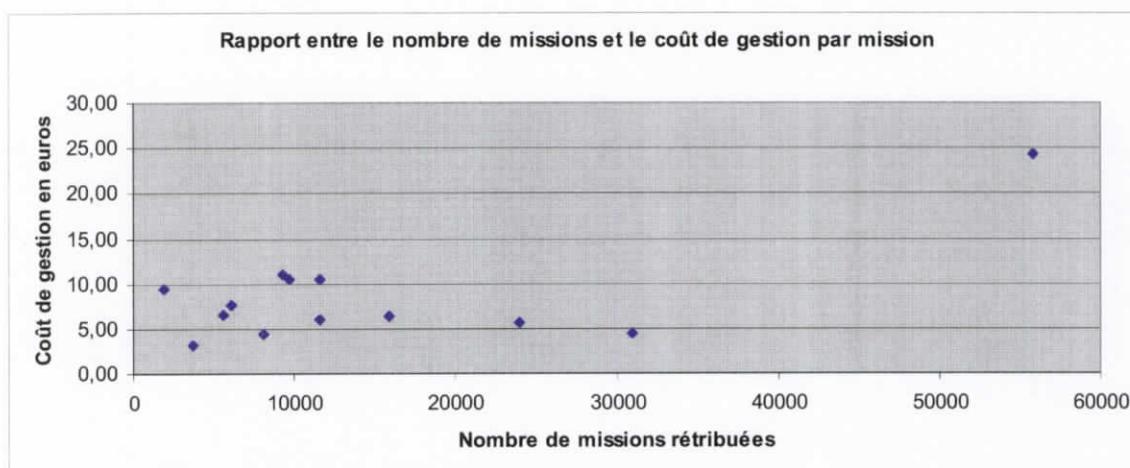
la diversité des situations immobilières : une CARPA propriétaire de ses locaux va plus volontiers mettre en application un prorata sur ses charges immobilières (loyers fictifs, dotations aux amortissements) qu'une CARPA occupant gratuitement les locaux de l'ordre voire des locaux publics ;

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.

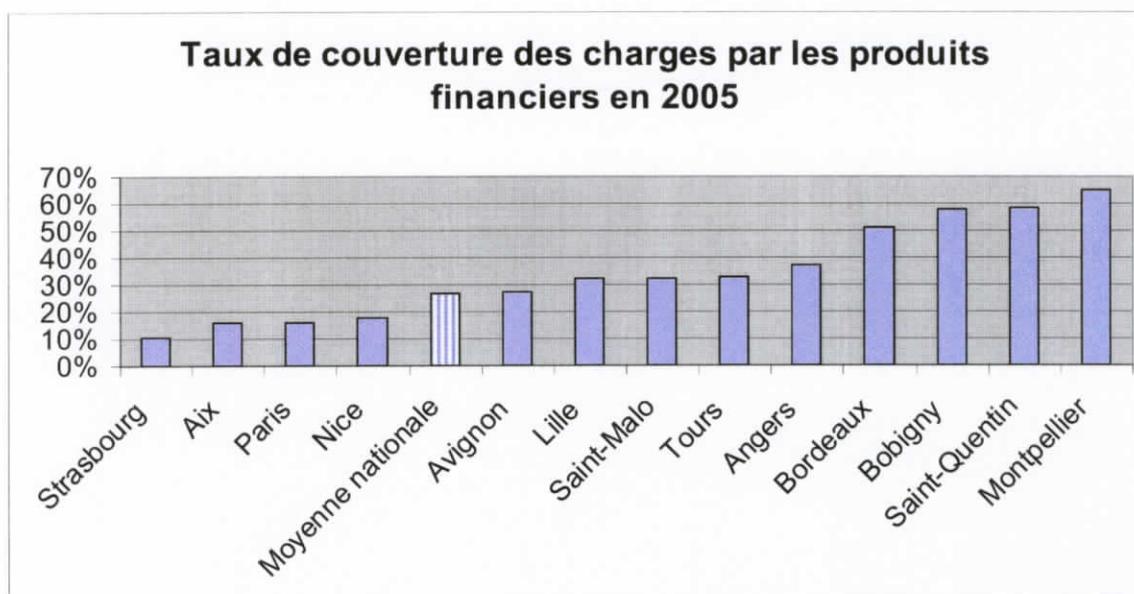
3. La couverture des frais de gestion

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 rentabilité 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^{er} janvier 2000, puis avec la CARPA d'Alès au 1^{er} 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

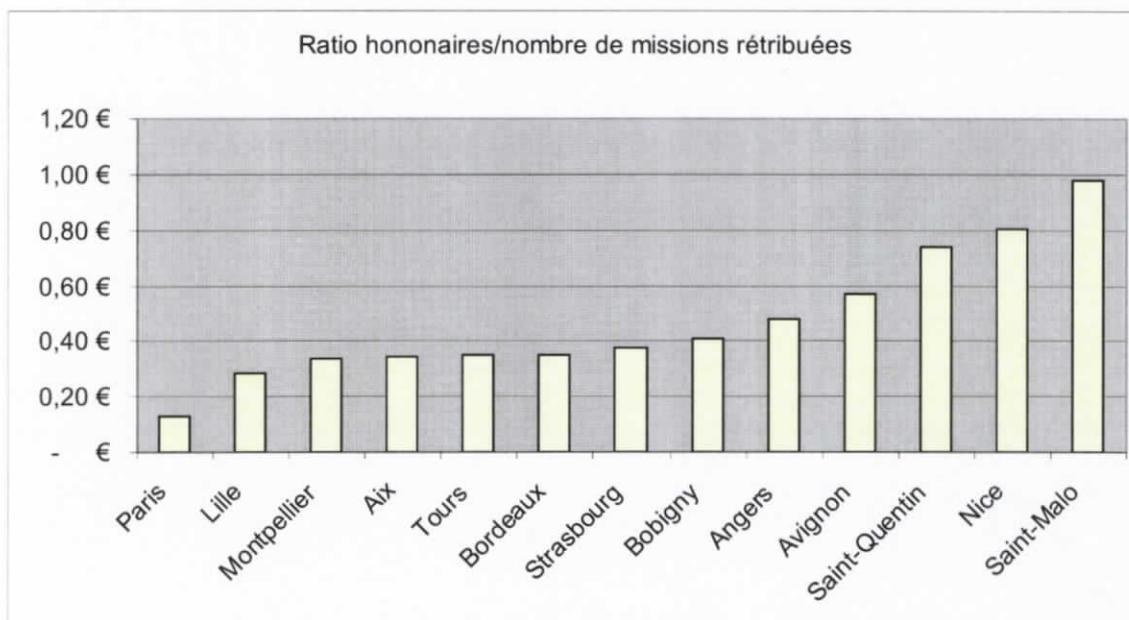
Les dates de signature des deux rapports des commissaires aux comptes peuvent fluctuer d'une CARPA à l'autre. Dans le cas général, ces rapports sont réalisés au cours du deuxième trimestre de l'année suivant l'exercice audité.

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

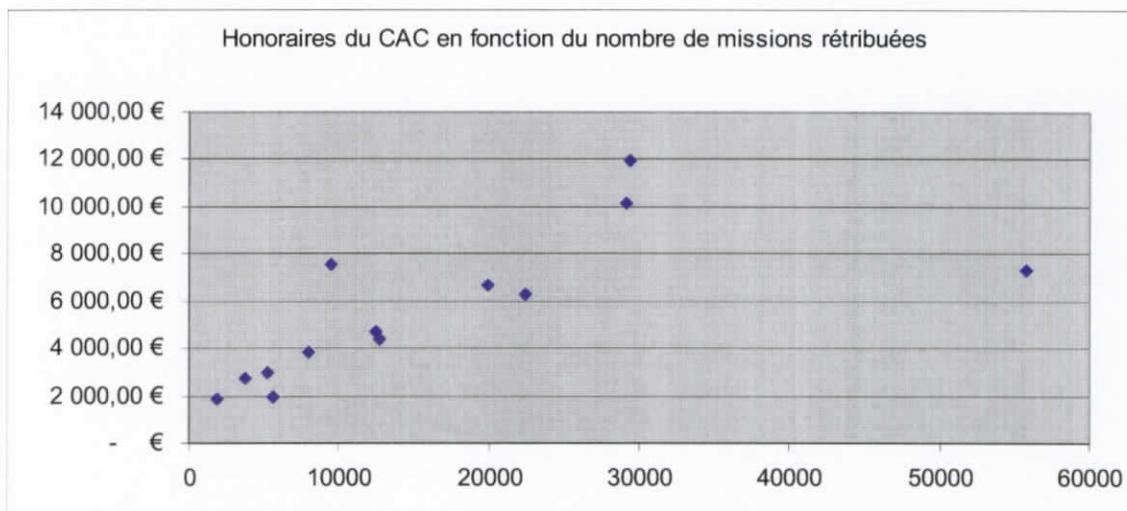


Source : Cour des comptes

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
Dotation complémentaire 2006 (A)	134 848,00	95 437,00	488 882,00	229 257,00	189 611,00	120 755,00	102 805,00	986 584,00
<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
Total reversé aux avocats (B)	25 631,00	82 140,00	168 475,00	114 979,00	183 704,00	44 152,00	83 634,00	371 374,00
<i>% de la dotation complémentaire (B/A)</i>	19%	86%	34%	50%	97%	37%	81%	37,64%
Autres charges (C)	118 732,00	13 297,00	360 474,00	115 568,00	44 708,00	66 784,00	25 404,00	519 503,00
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
Total Charges (D=B+C)	144 363,00	95 437,00	528 949,00	230 547,00	228 412,00	110 936,00	109 038,00	890 877,00
Solde (A-D)	-9 515,00	0,00	-40 067,00	-1 290,00	-38 801,00	9 819,00	-6 233,00	95 707,00

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 des dites 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 SDESD 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 €²⁶ pour l'aide juridictionnelle totale et à 1328 € pour l'aide partielle au 1^{er} 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 régulièrement²⁷ 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

²⁶ Ces plafonds sont revalorisés chaque année comme la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu.

²⁷ Cette obligation d'être entré régulièrement en France n'est plus exigée depuis le 1^{er} 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 7 heures, 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

CARPA contrôlée	Nbre de barreaux	Nbre d'avocats inscrits au 01 01 08	Nbre d'avocats bénéficiaires de l'AJ	Nbre de missions AJ	Nbre de missions GAV	Dotations AJ 2007	Dotations autres aides 2007	Dotation protocole 2006
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
Total échantillon	20	24 895	7 361	161 723	47 565	53 318 137	4 876 800	2 388 628
Total France	181	48 000	22 974	802 727	166 659	260 558 717	16 984 900	5 538 263
% échantillon/France	11%	51%	32%	20%	29%	20%	29%	43%

Annexe 4 - Tableaux de comparaison entre les chiffres bruts des BAJ et les statistiques du SDESD pour les 13 BAJ.

AIX EN PROVENCE

	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDESD	BAJ	SDESD	BAJ	SDESD	BAJ	SDESD
Nombre total de décisions rendues par le BAJ (toutes sections confondues)	9387	13 281	9 331	14 734	9 413	14 939	8 259	13 410
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
Différentiel sur le nombre total de décisions		3 894		5 403		5 526		5151

ANGERS

	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDESD	BAJ	SDESD	BAJ	SDESD	BAJ	SDESD
Nombre total de décisions rendues par le BAJ (toutes sections confondues)	7807	7102	10241	9669	9758	8876	9997	9295
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
Différentiel sur le nombre total de décisions		-705		-572		-882		-702

LILLE

	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDESD	BAJ	SDESD	BAJ	SDESD	BAJ	SDESD
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	-4 083		2 045		2047		- 234	

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		-141		-1082		-732		-438

SAINT-MALO

	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED
Nombre total de décisions rendues	1532	1551	2083	2004	2248	2193	2201	2113
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		19		-79		-55		-88

SAINT-QUENTIN

	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED
Nombre total de décisions rendues par le BAJ	1890	1776	2596	2488	2707	2661	2934	2841
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		-114		-108		-46		-93

STRASBOURG

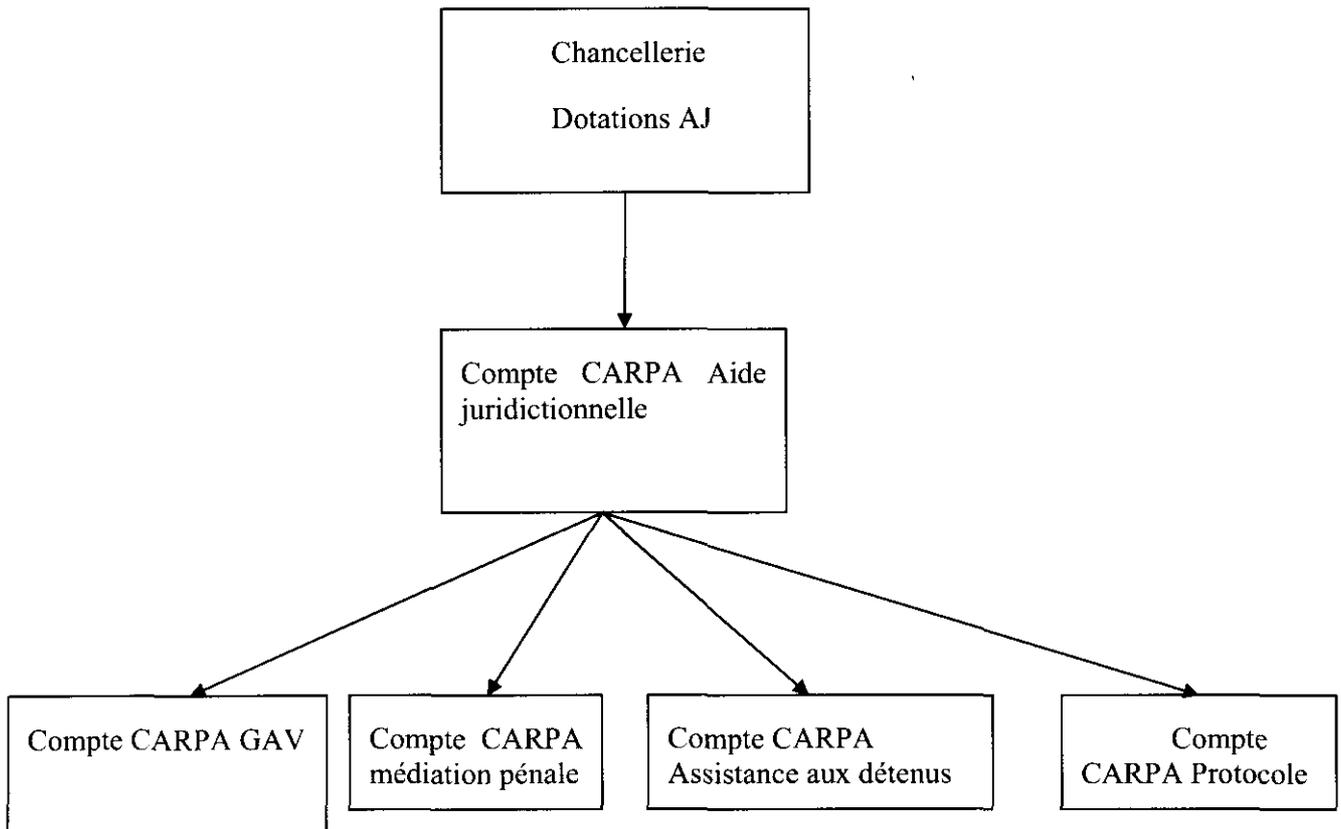
	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED
Nombre total de décisions rendues par le BAJ	8913	8665	6588	7817	12859	12386	13175	12876
AJ totale	7239	6943	6588	6462	10253	10038	10222	10337
AJ partielle	794	801	612	603	1053	991	1159	1101
Autres décisions	880	921	828	752	1553	1357	1794	1438
Différentiel sur le nombre total de décisions		-248		+1229		-473		-299

TOURS

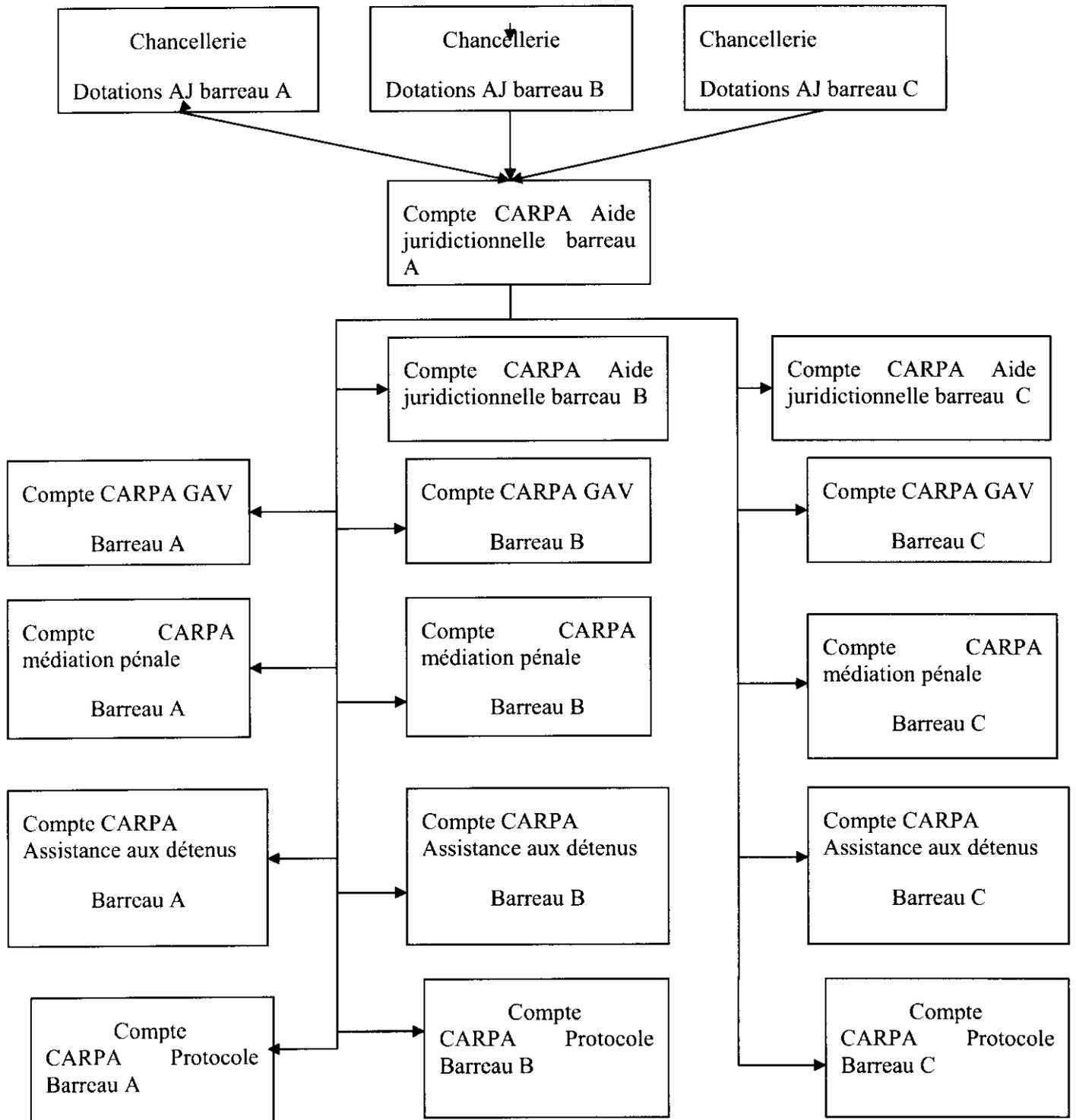
	2003		2004		2005		2006	
	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED	BAJ	SDSED
décisions BAJ*	6280	6003	7560	7072	7554	7150	7560	7080
AJ totale	4255	4301	5375	5303	5479	5428	5234	5174
AJ partielle	856	835	1023	962	1050	978	1098	1023
Autres décisions	1159	867	1162	807	1024	744	1228	883
Différentiel		- 277		- 488		- 404		- 480

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

C.A.	C.A.R.V.A.	AIDE JURIDICTIONNELLE 2007					GARDE A VUE					MEDIATION					PRETOIRE								
		Requis 2006 sur 2007 AJ	Levs Ajustement	Zone Ajustement	Levs Ajustement	Total versement AJ	Requis 2006 sur 2007 GAV	P1	Levs Ajustement	Zone Ajustement	Levs Ajustement	Total versement GAV	Requis 2006 sur 2007 Mediation	P1	Levs Ajustement	Zone Ajustement	Levs Ajustement	Total versement Mediation	Requis 2006 sur 2007 Pretoire	P1	Levs Ajustement	Zone Ajustement	Levs Ajustement	Total versement Pretoire	
AGN	AGN	247 085	1 115 000	294 000	1 731 000	1 731 000	1 783	24 000	1 800	1 800	24 000	1 800	1 800	1 800	24 000	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800	1 800
AGN	CAMORS (LOT)	20 084	97 000	20 000	79 000	79 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
AGN	AGN	114 735	969 000	205 000	204 000	498 000	5 927	8 000	8 000	8 000	14 900	2 872	8 000	8 000	2 872	8 000	8 000	8 000	14 900	2 872	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
AGN	GERSAUM	82 571	864 000	185 000	505 000	505 000	5 120	4 000	4 000	4 000	9 100	704	4 000	4 000	704	4 000	4 000	4 000	9 100	704	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
AGN	MAIRIE	346 372	1 114 000	524 000	2 816 000	2 816 000	22 324	32 000	32 000	17 000	162 000	8 460	32 000	32 000	8 460	32 000	32 000	32 000	162 000	8 460	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000
AGN	AGN	157 678	700 000	145 000	1 000 000	1 000 000	3 000	5 000	5 000	1 000	5 000	1 200	5 000	5 000	1 200	5 000	5 000	5 000	1 000	1 200	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
AGN	AGN	159 645	1 236 000	458 000	1 652 000	1 652 000	32 745	36 000	36 000	36 000	55 000	3 000	36 000	36 000	3 000	55 000	36 000	36 000	45 000	3 000	36 000	36 000	36 000	36 000	36 000
AGN	AGN	179 485	1 243 000	88 000	1 405 000	1 405 000	25 961	30 000	30 000	30 000	34 000	2 000	30 000	30 000	2 000	34 000	30 000	30 000	80 000	2 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
AGN	AGN	342 243	1 775 000	1 457 000	2 822 000	2 822 000	87 734	49 000	49 000	49 000	137 000	5 000	49 000	49 000	5 000	137 000	49 000	49 000	200 000	5 000	49 000	49 000	49 000	49 000	49 000
AGN	AGN	280 347	1 575 000	89 000	2 020 000	2 020 000	51 239	70 000	70 000	70 000	107 000	1 500	70 000	70 000	1 500	107 000	70 000	70 000	120 000	1 500	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000
AGN	AGN	536 510	3 331 000	471 000	4 472 000	4 472 000	12 796	13 000	13 000	13 000	13 000	15 000	13 000	13 000	15 000	13 000	13 000	13 000	15 000	13 000	13 000	13 000	13 000	13 000	13 000
AGN	AGN	491 833	3 548 000	695 000	4 674 000	4 674 000	11 529	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
AGN	AGN	2 437 300	1 800 000	191 000	3 117 900	3 117 900	18 579	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
AGN	AGN	1 969 858	6 600 000	1 010 000	8 179 000	8 179 000	8 871	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000
AGN	AGN	83 411	524 000	284 000	415 000	415 000	7 933	16 000	16 000	16 000	25 000	1 500	16 000	16 000	1 500	25 000	16 000	16 000	60 000	1 500	16 000	16 000	16 000	16 000	16 000
AGN	AGN	281 551	1 014 000	284 000	1 298 000	1 298 000	1 500	3 000	3 000	3 000	3 000	6 482	3 000	3 000	6 482	3 000	3 000	3 000	25 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
AGN	AGN	82 817	321 000	106 000	427 000	427 000	1 066	3 000	3 000	3 000	3 000	3 342	3 000	3 000	3 342	3 000	3 000	3 000	812	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
AGN	AGN	94 714	697 000	106 000	803 000	803 000	1 066	3 000	3 000	3 000	3 000	3 342	3 000	3 000	3 342	3 000	3 000	3 000	812	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
AGN	AGN	111 907	508 000	80 000	588 000	588 000	731 000	16 000	16 000	16 000	16 000	1 000	16 000	16 000	1 000	16 000	16 000	16 000	41 000	1 000	16 000	16 000	16 000	16 000	16 000
AGN	AGN	141 080	450 000	172 000	622 000	622 000	129	20 000	20 000	20 000	20 000	755	20 000	20 000	755	20 000	20 000	20 000	40 000	755	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
AGN	AGN	528 730	2 084 000	3 471 137	4 501 000	4 501 000	3 841	4 000	4 000	4 000	4 000	13	4 000	4 000	13	4 000	4 000	4 000	2 000	13	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
AGN	AGN	140 983	819 000	396 000	1 215 000	1 215 000	10 304 000	7 000	7 000	7 000	7 000	10 760	7 000	7 000	10 760	7 000	7 000	7 000	10 760	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000
AGN	AGN	252 904	1 810 000	241 000	2 051 000	2 051 000	12 360	13 000	13 000	13 000	13 000	2 664	13 000	13 000	2 664	13 000	13 000	13 000	5 000	2 664	13 000	13 000	13 000	13 000	13 000
AGN	AGN	351 074	1 515 000	46 000	1 561 000	1 561 000	4 373	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
AGN	AGN	127 877	825 000	37 000	862 000	862 000	6 453	10 000	10 000	10 000	10 000	36	10 000	10 000	36	10 000	10 000	10 000	10 000	36	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
AGN	AGN	208 858	250 000	232 000	480 000	480 000	2 672	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
AGN	AGN	118 824	471 000	46 000	517 000	517 000	10 015	10 000	10 000	10 000	10 000	264	10 000	10 000	264	10 000	10 000	10 000	10 000	264	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
AGN	AGN	30 880	124 000	103 000	227 000	227 000	17 580	5 000	5 000	5 000	5 000	3 000	5 000	5 000	3 000	5 000	5 000	5 000	43 000	3 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
AGN	AGN	371 000	371 000	371 000	742 000	742 000	1 325 000	3 000	3 000	3 000	3 000	1 331	3 000	3 000	1 331	3 000	3 000	3 000	7 000	1 331	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
AGN	AGN	24 061	146 000	154 000	290 000	290 000	146	5 000	5 000	5 000	5 000	762	5 000	5 000	762	5 000	5 000	5 000	15 000	762	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
AGN	AGN	179 411	139 000	46 000	185 000	185 000	71	20 000	20 000	20 000	20 000	741	20 000	20 000	741	20 000	20 000	20 000	15 000	741	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
AGN	AGN	96 719	542 000	131 000	673 000	673 000	10 236	16 000	16 000	16 000	16 000	1 507	16 000	16 000	1 507	16 000	16 000	16 000	15 000	1 507	16 000	16 000	16 000	16 000	16 000
AGN	AGN	75 203	472 000	81 000	553 000	553 000	775 600	20 000	20 000	20 000	20 000	3 018	20 000	20 000	3 018	20 000	20 000	20 000	15 000	3 018	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
AGN	AGN	137 363	814 000	196 000	1 010 000	1 010 000	1 110	6 000	6 000	6 000	6 000	1 281	6 000	6 000	1 281	6 000	6 000	6 000	15 000	1 281	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000
AGN	AGN	752 188	4 764 000	789 000	5 553 000	5 553 000	37 873	23 000	23 000	23 000	23 000	2 837	23 000	23 000	2 837	23 000	23 000	23 000	28 000	2 837	23 000	23 000	23 000	23 000	23 000
AGN	AGN	247 978	1 211 000	396 000	1 607 000	1 607 000	14 286	10 000	10 000	10 000	10 000	514	10 000	10 000	514	10 000	10 000	10 000	51 000	514	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
AGN	AGN	90 519	557 000	16 000	573 000	573 000	3 349	19 000	19 000	19 000	19 000	876	19 000	19 000	876	19 000	19 000	19 000	19 000	876	19 000	19 000	19 000	19 000	19 000
AGN	AGN	377 218	1 178 000	32 000	1 210 000	1 210 000	4 395	15 000	15 000	15 000	15 000	65	15 000	15 000	65	15 000	15 000	15 000	10 000	65	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000
AGN	AGN	153 515	1 203 000	176 000	1 379 000	1 379 000	1 173 400	6 238	20 000	20 000	20 000	927	20 000	20 000	927	20 000	20 000	20 000	10 000	927	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000
AGN	AGN	208 263	1 080 000	192 000	1 272 000	1 272 000	4 061	24 000	24 000	24 000	24 000	744	24 000	24 000	744	24 000	24 000	24 000	600	744	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000
AGN	AGN	91 407	450 000	326 000	776 000	776 000	30 001	14 000	14 000	14 000	14 000	1 281	14 000	14 000	1 281	14 000	14 000	14 000	500	1 281	14 000	14 000	14 000	14 000	14 000
AGN	AGN	100 831	505 000	127 000	632 000	632 000	1 845 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000
AGN	AGN	90 413	275 000	222 000	497 000	497 000	4 252	10 000	10 000	10 000	10 000	643	10 000	10 000	643	10 000	10 000	10 000	500	643	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
AGN	AGN	62 84																							

CA	C A R P A	AIDE JURIDICTIONNELLE 2007				GARÇE A VUE					MEDIATION					PRETOIRE																						
		Report 2006 sur 2007 / AJ	Report 2006 sur 2007 / AJ	3ème trimestre	2ème trimestre	3ème trimestre	4ème trimestre	1er trimestre	2ème trimestre	3ème trimestre	4ème trimestre	Total intervention Mediations	Report 2006 sur 2007 / Mediation	1er trimestre	2ème trimestre	3ème trimestre	4ème trimestre	Report 2006 sur 2007 / Mediation	1er trimestre	2ème trimestre	3ème trimestre	4ème trimestre	Total intervention Mediations	Report 2006 sur 2007 / Mediation	1er trimestre	2ème trimestre	3ème trimestre	4ème trimestre	Total intervention Mediations									
MAISON		57 000	57 000	15 000	42 000																																	
MAISON		43 000	43 000	12 000	31 000																																	
MAISON		127 000	127 000	37 000	90 000																																	
MAISON		37 000	37 000	11 000	26 000																																	
MAISON		4 447 000	4 447 000	1 211 000	3 236 000																																	
MAISON		2 276 000	2 276 000	623 000	1 653 000																																	
MAISON		2 319 000	2 319 000	645 000	1 674 000																																	
MAISON		87 000	87 000	25 000	62 000																																	
MAISON		714 000	714 000	211 000	503 000																																	
MAISON		1 176 000	1 176 000	304 000	872 000																																	
MAISON		2 393 000	2 393 000	628 000	1 765 000																																	
MAISON		97 000	97 000	29 000	68 000																																	
MAISON		4 582 000	4 582 000	1 238 000	3 344 000																																	
MAISON		1 313 000	1 313 000	364 000	949 000																																	
MAISON		1 064 000	1 064 000	296 000	768 000																																	
MAISON		418 828	418 828	106 000	312 828																																	
MAISON		101 000	101 000	29 000	72 000																																	
MAISON		413 000	413 000	108 000	305 000																																	
MAISON		112 737	112 737	31 000	81 737																																	
MAISON		413 000	413 000	108 000	305 000																																	
MAISON		587 000	587 000	168 000	419 000																																	
MAISON		152 839	152 839	45 000	107 839																																	
MAISON		270 000	270 000	78 000	192 000																																	
MAISON		1 561 000	1 561 000	424 000	1 137 000																																	
MAISON		1 077 000	1 077 000	276 000	801 000																																	
MAISON		413 000	413 000	108 000	305 000																																	
MAISON		382 000	382 000	102 000	280 000																																	
MAISON		288 000	288 000	84 000	204 000																																	
MAISON		984 000	984 000	264 000	720 000																																	
MAISON		547 000	547 000	149 000	398 000																																	
MAISON		347 000	347 000	95 000	252 000																																	
MAISON		847 000	847 000	229 000	618 000																																	
MAISON		1 100 000	1 100 000	292 000	808 000																																	
MAISON		2 200 000	2 200 000	580 000	1 620 000																																	
MAISON		984 000	984 000	264 000	720 000																																	
MAISON		1 561 000	1 561 000	424 000	1 137 000																																	
MAISON		1 077 000	1 077 000	276 000	801 000																																	
MAISON		413 000	413 000	108 000	305 000																																	
MAISON		382 000	382 000	102 000	280 000																																	
MAISON		288 000	288 000	84 000	204 000																																	
MAISON		984 000	984 000	264 000	720 000																																	
MAISON		1 561 000	1 561 000	424 000	1 137 000																																	
MAISON		1 077 000	1 077 000	276 000	801 000																																	
MAISON		413 000	413 000	108 000	305 000																																	
MAISON		382 000	382 000	102 000	280 000																																	
MAISON		288 000	288 000	84 000	204 000																																	
MAISON		984 000	984 000	264 000	720 000																																	
MAISON		1 561 000	1 561 000	424 000	1 137 000																																	
MAISON		1 077 000	1 077 000	276 000	801 000																																	
MAISON		413 000	413 000	108 000	305 000																																	
MAISON		382 000	382 000	102 000	280 000																																	
MAISON		288 000	288 000	84 000	204																																	

CA	AIDE JURIDICTIONNELLE 2007		GARDE A VUE				MEDIATION				PRETOIRE					
	Requet 2006 sur 2007 (€)	Pt	1er Ajustement	2eme Ajustement	3eme Ajustement	Requet 2006 sur 2007 (€)	Pt	1er Ajustement	2eme Ajustement	3eme Ajustement	Requet 2006 sur 2007 (€)	Pt	1er Ajustement	2eme Ajustement	3eme Ajustement	
	Requet 2006 sur 2007 (€)	Pt	1er Ajustement	2eme Ajustement	3eme Ajustement	Requet 2006 sur 2007 (€)	Pt	1er Ajustement	2eme Ajustement	3eme Ajustement	Requet 2006 sur 2007 (€)	Pt	1er Ajustement	2eme Ajustement	3eme Ajustement	
CA ALPES	627 259	561 000	3 231 000	79 652	153 000	883	1 000	1 000				10 461	16 007	11 000	77 000	
CA ALPES	2 430 316	1 413 000	1 430 000	48 823	89 000	1 852	1 000					2 884	2 884		18 000	
CA AN	2 294 303	2 032 000	3 290 000	324 635	1 285 000	9 557	1 000					2 388	17 008	4 000	21 000	
CA AN	4 340 000	3 850 000	1 500 000	46 056	780 000	6 025	1 000					10 982	17 008	4 000	21 000	
CA AN	13 296	378 000	180 000	591 000	273 000	2 289	1 000					518			5 000	
CA AN	485 216	3 196 000	2 040 000	158 136	148 000	5 209	1 000					8 411	30 000	9 000	42 000	
CA AN	182 411	868 000	77 000	182 400	172 000	7 824	1 000					887	2 000		2 000	
CA AN	144 830	637 000	120 000	5 336	1 000	1 909	1 000					308	400		800	
CA AN	247 631	619 000	158 000	6 055	19 000	40	2 000					3 586	4 000	1 000	5 000	
CA AN	176 636	751 000	243 000	8 317	37 000	7 233	1 000					7 250	2 000	1 000	3 000	
CA AN	254 635	864 000	2 290	1 998 000	1 000	3 662	1 000					980	1 000	2 000	8 000	
CA AN	138 837	364 000	102 000	7 783	18 000	462	1 000					930	1 000	2 000	8 000	
CA AN	619 451	174 000	84 000	2 384	18 000	1 000	1 000					1 000	1 000	2 000	8 000	
CA AN	222 492	252 000	175 000	2 797	27 000	3 331	1 000					1 082	2 000	2 000	8 000	
CA AN	31 675	190 000	81 000	2 846	16 000	803	1 000					815			5 000	
CA AN	123 426	610 000	213 000	1 043 000	9 687	1 000	1 000					1 007	2 000	2 000	8 000	
CA AN	142 800	1 902 000	371 000	2 905 000	6 884	3 000	3 000					1 141	5 000	3 000	8 000	
CA AN	103 410	658 000	135 000	2 265 000	2 886	1 000						1 760			2 000	
CA AN	131 213	249 000	150 000	1 258 000	7 400	1 000						5 628	10 000		2 000	
CA AN	149 259	294 000	150 000	854 000	1 800	17 000	7 000					72	6 000	1 000	7 000	
CA AN	254 631	862 000	44 000	1 325 000	48 000	1 000						3 000	1 000		1 000	
CA AN	261 676	241 000	31 000	1 345 000	3 000	1 000						1 000	1 000		1 000	
CA AN	119 961	878 000	338 000	1 217 000	47 000	1 000						10 432	10 000		30 000	
CA AN	222 652	663 000	209 000	1 009 000	11 422	17 000	4 000					4 020	10 000		15 000	
CA AN	17 000	172 000	14 000	201 000	2 000	1 000						136	807		1 000	
CA AN	649 511	291 000	81 000	452 000	8 890	8 000	1 000					877	9 000	1 000	10 000	
CA AN	408 956	692 000	234 000	927 000	10 408	31 000	9 000					3 572	1 000	3 000	10 000	
CA AN	112 215	158 000	3 000	743 000	4 000	7 000						2 86	2 000		4 000	
CA AN	732 851	2 792 000	591 000	2 805 000	81 523	108 500	45 000					5 000	3 417	4 000	42 000	
CA AN	28 861	608 000	546 000	1 000 000	1 738	24 000	4 000					600			1 000	
CA AN	671 866	272 000	14 000	1 098 000	31 483	87 000	2 000					2 819	6 515	17 000	17 000	
CA AN	133 549	520 000	143 000	999 000	49 374	13 000	15 000					157	500	2 000	2 000	
CA AN	133 549	520 000	143 000	999 000	49 374	13 000	15 000					157	500	2 000	2 000	
CA AN	134 707	614 000	34 000	674 000	7 913	8 000	1 000					9 600	1 374	1 000	4 000	
CA AN	134 707	614 000	34 000	674 000	7 913	8 000	1 000					9 600	1 374	1 000	4 000	
CA AN	116 679	609 000	149 000	856 000	15 548	21 000	18 000					823	300		3 000	
CA AN	45 900	107 000		657 000	2 653	11 000						775			1 000	
CA AN	250 877	998 000	28 000	1 928 000	5 817	81 000	5 000					4 000	7 322	2 000	3 000	
CA AN	106 817	793 000	745 000	1 000 000	8 881	14 000	1 000					608	621		1 000	
CA AN	102 270	492 000	98 000	991 000	2 246	10 000	1 000					1 677	1 000		400	
CA AN	66 044	190 000	74 000	664 000	8 087	8 000						97	1 000		1 000	
CA AN	81 475	523 000	27 000	722 000	1 271	9 000	3 000					155	2 000		3 000	
CA AN	172 401	678 000	194 000	1 308 000	1 908	9 000	6 000					186	800		1 000	
CA AN	104 044	658 000	57 000	1 000 000	7 317	7 000						794	3 000		7 000	
CA AN	289 248	1 000 000	206 000	1 288 000	13 011	56 000	19 000					6 801	7 000		10 000	
CA AN	158 854	1 438 000	570 000	1 000 000	29 544	111 000	24 000					356	2 000		50 000	
CA AN	899 377	3 557 000	840 000	4 293 000	30 827	130 000	5 000					1 503	1 000		8 000	
CA AN	147 813	1 874 000	381 000	2 765 000	26 404	19 000	2 000					2 927	21 000	1 000	34 000	
CA AN	284 577	1 498 000	91 000	1 798 000	171	38 000	3 000					4 873	27 000	16 000	16 000	
CA AN	204 446	852 000	184 000	808 000	1 271	28 000	3 000					1 124	1 100		2 000	
CA AN	219 645	812 000	247 000	808 000	5 887	21 000	1 000					1 397	882	16 000	1 000	
CA AN	114 032	861 000	243 000	808 000	1 643	11 000						449	2 000		2 000	
CA AN	3 906 830	1 989 000	78 000	2 922 000	2 307	1 000						108	300		3 000	
CA AN	1 113 106	1 136 000	431 000	1 448 000	29 415	43 000						4 935	2 770	3 000	3 000	
CA AN	211 106	1 136 000	268 000	1 448 000	57 052	268 000						7 138	11 962	1 000	7 000	
CA AN	888 967	2 728 000	358 000	3 294 000	163 417	461 000	134 000					16 613	17 018	8 000	98 000	
CA AN	368 848	1 000 000	364 000	2 745 000	26 300	43 000	29 000					6 016	14 406	5 000	11 000	
CA AN	567 045	2 704 000	265 000	2 924 000	126 054	470 000	51 000					19 200	31 000	19 000	53 000	
CA AN	63 111	69 000		80 000								2 261				
TOTAL	134 727 000	44 047 117	19 849 000	1 018 000	260 558 212	3 304 882	32 227 000	2 085 500	497 000	51 000	117 000	765 152	1 488 000	314 800	197 000	2 001 500

**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
AIX EN PROVENCE	AIX EN PROVENCE	134 848
AIX EN PROVENCE	GRASSE	95 087
AIX EN PROVENCE	MARSEILLE	356 896
AIX EN PROVENCE	NICE	102 806
AIX EN PROVENCE	TOULON	85 701
ANGERS	ANGERS	95 437
ANGERS	LE MANS	82 703
BORDEAUX	BORDEAUX	229 257
BORDEAUX	CHARENTE (ANGOULEME)	45 245
CAEN	ARGENTAN	16 506
DIJON	CHALON SUR SAONE	45 824
DOUAI	LILLE	189 611
GRENOBLE	GRENOBLE	64 884
LYON	LYON	282 009
MONTPELLIER	MONTPELLIER	120 755
MONTPELLIER	PERPIGNAN	35 536
NIMES	NIMES	69 474
PARIS	ESSONNE (EVRY)	250 939
PARIS	MEAUX	37 996
PARIS	PARIS	986 585
PARIS	BOBIGNY (SEINE ST DENIS)	488 882
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
TOTAL		5 538 263

Source : ministère de la justice, SADJPV