

# Des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle de plus en plus nombreux depuis 2016, jusqu'à la crise sanitaire de 2020

Guillaume Paillet, statisticien à la SDSE

En 2020, année atypique en raison de la crise sanitaire, 968 200 demandes d'aide juridictionnelle (AJ) ont été traitées, contre près de 1,2 million l'année précédente. Elles ont été acceptées dans 90 % des cas (les admissions, ou bénéficiaires, à l'AJ). Le nombre d'admissions a été globalement stable entre 2006 et 2015, puis a augmenté de 11 % de 2015 à 2019. Cette hausse s'explique en partie par le relèvement des plafonds d'admission, l'activité des juridictions ayant plutôt diminué.

En 2020, 51 % des aides accordées concernent des affaires civiles, 40 % des procédures devant une juridiction pénale et 9 % des instances en matière administrative. Le nombre de bénéficiaires devant les juridictions administratives a triplé entre 2006 et 2019, suite à une augmentation continue sur la période, portée par le contentieux administratif des étrangers, tandis que l'augmentation des aides accordées en matières civile et pénale n'est intervenue qu'à partir de 2016. Les admissions en matière pénale sont plus fréquentes que dans le civil : en matière pénale, une affaire sur deux bénéficie de l'AJ, contre une sur trois dans le champ civil. Ce « taux de couverture » est en hausse depuis 2006 en matière civile comme en matière pénale.

En 2020, un tiers des aides juridictionnelles sont accordées dans le cadre d'une commission d'office. Cette proportion est trois fois plus importante au pénal (64 %) qu'au civil (21 %).

Enfin, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle sont en majorité des hommes : 60 %, contre 40 % de femmes. En 2020, en moyenne, ces bénéficiaires sont âgés de 37 ans. Les Français sont majoritaires aux trois quarts. Les étrangers bénéficiaires de l'AJ sont très majoritairement de nationalité extra-européenne.

## Une hausse des demandes d'aide juridictionnelle depuis 2016

Entre 2006 et 2019, le nombre de demandes d'aide juridictionnelle traitées (hors Cour de cassation, Conseil d'État, Cour nationale du droit d'asile et décisions d'incompétence) a augmenté de 9,7 %, passant de 1 million à 1,2 million. Les admissions à l'aide juridictionnelle, c'est-à-dire les décisions d'acceptation, ont connu une évolution similaire : + 11 % en 13 ans (figure 1).

Après une décennie de stagnation, le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle a fortement augmenté en 2016 (+ 7,1 %), puis a connu une hausse plus modérée jusqu'en 2019 (+ 5,2 %). Le franc relèvement des plafonds d'admission intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2016, de + 6,2 % par rapport à 2015, explique en partie la forte hausse de 2016. Pour une personne seule, le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle totale est ainsi passé de 941 € par mois en 2015 à 1 000 € en 2016<sup>1</sup>. En conséquence, la population française éligible a augmenté de 8 % entre 2015 et 2016 (encadré 4). L'élargissement du périmètre de l'AJ à de nouvelles missions explique en partie la forte hausse de 2019 (voir *infra*), le nombre d'affaires traitées par les juridictions ayant plutôt reculé sur la période.

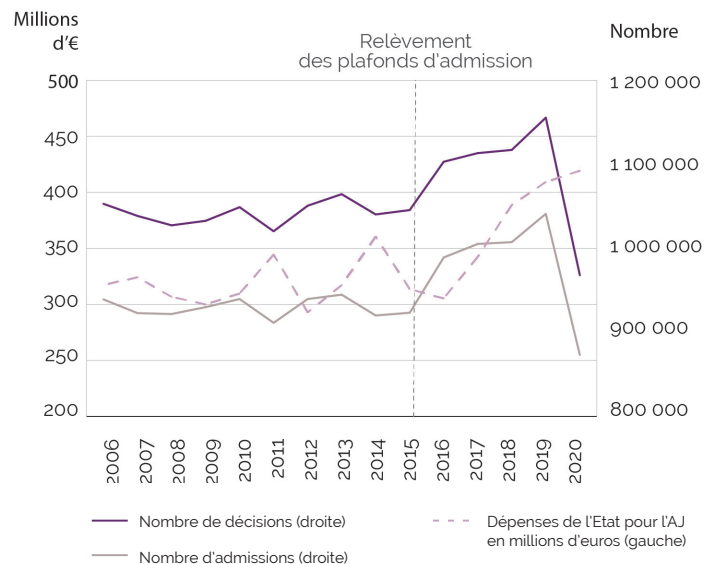
Du fait de l'impact de la crise sanitaire, les nombres de décisions et d'admissions ont drastiquement chuté en 2020 (- 16 %), retrouvant des niveaux observés au début des années 2000.

Les dépenses de l'Etat relatives à l'aide juridictionnelle ont augmenté de près d'un tiers depuis 2006 en euros courants (+ 29 %), passant de 317 millions d'euros à plus de 419 millions d'euros en 2020, soit 4,5 % du budget de la Justice. En euros constants, c'est-à-dire après « déduction » de l'inflation, cette hausse n'est que de 11 %. Cette hausse est particulièrement marquée depuis 2016 (+ 37 %). Cela résulte de l'effet conjoint de la hausse des admissions à l'aide juridictionnelle et de l'importante revalorisation de l'unité de valeur depuis 2016, passée de 26 € à 32 € en 4 ans (encadré 1).

L'essentiel des dépenses de l'Etat sont liées à la rétribution des avocats (396 millions d'euros, soit 94 % des dépenses totales), la rétribution d'autres auxiliaires de justice au titre de l'aide juridictionnelle étant plus marginale.

<sup>1</sup> Le plafond pour l'AJ partielle à 55 % est passé de 1 113 € à 1 182 €, celui pour l'AJ à 25 % étant passé de 1 411 € à 1 500 €.

**Figure 1 : Les décisions et admissions à l'aide juridictionnelle et les dépenses de l'Etat depuis 2006**



**Note :** Les dépenses de l'Etat au titre de l'AJ ne prennent pas en compte les ressources extrabudgétaires (c'est-à-dire non inscrites dans l'enveloppe dédiée à l'aide juridictionnelle).

**Lecture :** En 2019, 1,2 million de décisions relatives à l'AJ ont été rendues. La même année, les dépenses de l'Etat pour l'aide juridictionnelle s'élevaient à 409 millions d'euros.

**Champ :** France métropolitaine et DOM / décisions, hors Cour de cassation (CC), Conseil d'Etat (CE), Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et décisions d'incompétence, dépenses de l'Etat y compris CC, CE et CNDA et toutes les aides à l'intervention de l'avocat (y compris les aides à l'intervention de l'avocat (AIA) non présentes dans le reste de cette étude).

**Sources :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique / Direction du budget / Rapports annuels de performance.

## Encadré 1 : Repères juridiques

Lorsqu'un justiciable ne dispose pas de ressources suffisantes pour mener une action en justice, l'Etat peut prendre en charge la totalité ou une partie<sup>2</sup> des frais engendrés par la procédure : il s'agit de l'aide juridictionnelle. Cette aide permet de rétribuer un ou plusieurs auxiliaires de justice intervenant au cours de la procédure (avocat, notaire, huissier, etc.).

Elle est accordée à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité parmi lesquelles figurent une condition de ressources, celles-ci devant être inférieures aux plafonds fixés par décret<sup>3</sup>. Ces derniers sont modulés selon la composition du foyer fiscal et révisés chaque année en fonction de l'inflation. Toutefois, l'aide juridictionnelle peut aussi être accordée sans condition de ressources : par exemple, si le demandeur est mineur (art. 388-1 du code civil), ou s'il est victime de certains crimes.

Pour bénéficier de l'aide juridictionnelle, le justiciable doit déposer une demande auprès de l'un des 164 bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) implantés au sein des tribunaux judiciaires. Après examen, le BAJ prononce l'admission ou le rejet, cette décision pouvant faire l'objet d'un recours. De façon exceptionnelle, l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre provisoire : on parle alors d'une admission provisoire. Cette dernière devra être suivie d'une décision définitive rendue par le BAJ.

L'aide juridictionnelle peut être accordée en matière contentieuse<sup>3</sup> ou gracieuse<sup>4</sup>, devant toute juridiction. Au civil, elle peut être accordée aussi bien aux demandeurs qu'aux défendeurs, et au pénal, aux mis en cause et aux victimes ainsi qu'à leurs ayants-droits. Au civil, elle est accordée pour toute la durée de l'affaire alors qu'au pénal, une aide juridictionnelle ne couvre qu'une étape de la procédure, plusieurs demandes successives devant être réalisées au cours d'une même affaire (instruction, jugement, etc.).

**Instauré par la loi du 10 juillet 1991, le système de l'aide juridictionnelle a connu une importante réforme en 2021, avec la prise en compte du revenu fiscal de référence et du patrimoine du demandeur comme critères d'éligibilité. Celle-ci s'est accompagnée d'une réforme de l'aide juridictionnelle dans le cadre de la commission d'office et du déploiement de l'application « Système d'information sur l'aide juridictionnelle » (SIAJ), qui permet le dépôt par le justiciable et le traitement par les BAJ des demandes en ligne. En 2016, les plafonds d'admission avaient été relevés et les unités de valeur<sup>5</sup> (UV) avaient été unifiées sur l'ensemble du territoire, et progressivement revalorisées.**

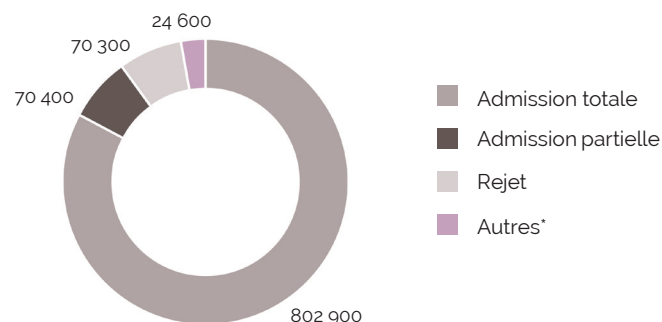
Pour les procédures dites « non juridictionnelles », comme par exemple une garde à vue ou une médiation pénale, l'aide à l'intervention de l'avocat (AIA), comparable à l'aide juridictionnelle, peut être attribuée.

## Neuf admissions pour dix demandes

En 2020, 968 200 demandes ont été traitées, contre 1,2 million en 2019. Les décisions définitives rendues par les bureaux d'aide juridictionnelle représentent la quasi-totalité d'entre elles (97 %), loin devant les décisions sur recours rendues par les cours d'appel (1 %) et les admissions provisoires (1 %).

L'écrasante majorité (90 %) de ces décisions sont des admissions à l'aide juridictionnelle. Les rejets ne représentent que 7,3 % des décisions, essentiellement du fait de ressources supérieures aux plafonds (40 %) (figure 2). Les désistements, retraits<sup>8</sup> et caducité<sup>9</sup> composent le reste des décisions (2,5 %). Neuf admissions sur 10 sont des admissions totales.

Figure 2 : Nature des décisions d'aide juridictionnelle en 2020



\* Désistements, retraits et caducités.

**Lecture :** En 2020, 802 900 décisions sont des admissions totales.

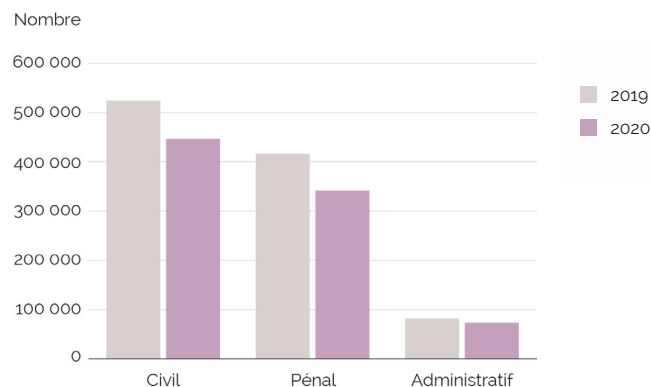
**Champ :** France métropolitaine et DROM / décisions, hors Cour de cassation, Conseil d'Etat, Cour nationale du droit d'asile et décisions d'incompétence.

**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle.

## Plus d'une aide juridictionnelle sur deux accordée en matière civile<sup>10</sup>

En 2020, plus d'une aide juridictionnelle sur deux a été accordée pour une affaire devant une juridiction civile, contre 40 % devant une juridiction pénale. Les admissions devant les juridictions administratives ne représentent que 8,5 % du total (figure 3).

Figure 3 : Admissions à l'aide juridictionnelle par domaine juridique en 2019 et 2020



**Lecture :** En 2019, 524 000 admissions à l'aide juridictionnelle concernaient des procédures civiles.

**Champ :** France métropolitaine et DROM / admissions budgétairement effectives, hors Cour de cassation, Conseil d'Etat, Cour nationale du droit d'asile et domaine juridique non déterminé.

**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle.

Au civil, en 2020, quatre AJ sur cinq sont accordées pour des procédures devant le tribunal judiciaire, dont près de la moitié pour des affaires familiales, suivie des affaires devant le juge des libertés et de la détention (23 %) et le juge des enfants (19%). Les autres juridictions civiles ont un poids beaucoup plus limité avec moins d'une admission sur dix devant la cour d'appel ou devant le tribunal de proximité (figure 4).

<sup>2</sup> Il existe trois taux de prise en charge par l'Etat : 100 % (AJ totale), 55 % et 25 % (AJ partielle).

<sup>3</sup> En 2020, pour une personne seule, les plafonds étaient par mois de : 1 043 € (AJ à 100 %), 1 233 € (AJ à 55 %) et 1 564 € (AJ à 25 %).

<sup>4</sup> Procédure opposant plusieurs parties, comme un divorce ou un contentieux de baux d'habitation.

<sup>5</sup> Procédure n'opposant pas des parties, comme une demande d'homologation d'accord.

<sup>6</sup> Y compris pour des procédures non juridictionnelles comme les divorces par consentement mutuel devant le notaire ou les procédures participatives.

<sup>7</sup> Un nombre d'UV est attribué à chaque type de mission éligible à l'aide juridictionnelle, multiplié par la valeur de l'UV, il permet d'obtenir la rétribution de l'avocat.

<sup>8</sup> L'AJ peut être retirée, en totalité ou en partie, en cas de fraude, de procédure abusive ou d'augmentation des ressources du bénéficiaire au cours de la procédure.

<sup>9</sup> Une décision de caducité peut être prononcée par le BAJ en cas de défaut de production dans les délais des pièces demandées.

<sup>10</sup> La suite de cette étude se concentre sur les admissions budgétairement effectives : les décisions d'admissions définitives rendues par les BAJ, c'est-à-dire sans recours formé ou retrait prononcé, et les décisions d'admissions rendues sur recours par les cours d'appel. Les décisions d'admission provisoire et les décisions d'admission définitive suivies d'une décision sur recours de rejet ou d'un retrait sont exclues de ce champ. Le nombre d'admissions budgétairement effectives diffère donc du nombre de décisions d'admission.

**Figure 4 : Admissions à l'aide juridictionnelle en matière civile en 2020**

Type de juridiction	%
Cour d'appel	7,4
Tribunal judiciaire*	80,1
Tribunal de proximité	6,4
Conseil de Prud'hommes	2,7
Autres juridictions civiles**	3,4

\* Hors activités du pôle social (ex-TASS et ex-TCI), compétences du TJ depuis 2019, inclus dans « Autres juridictions civiles ».

\*\* Tribunal de commerce, pôle social du TJ et autres juridictions civiles.

**Lecture :** En 2020, 7,4 % des admissions dans le cadre de procédures civiles concernaient des affaires devant la cour d'appel.

**Champ :** France métropolitaine et DROM / admissions budgétairement effectives, hors Cour de cassation.

**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle.

Au pénal, trois AJ sur dix sont accordées pour des jugements devant le tribunal correctionnel. Les procédures devant le parquet représentent le quart des admissions, dont plus de la moitié pour des poursuites devant le tribunal correctionnel. Enfin, une AJ sur cinq est accordée devant les juridictions pour mineurs<sup>11</sup>, dont 55 % dans le cadre d'information préalable du juge des enfants<sup>12</sup> et 45 % pour la phase de jugement (figure 5).

**Figure 5 : Admissions à l'aide juridictionnelle en matière pénale en 2020**

Matière pénale	%
Parquet*	25,1
Juge d'instruction	13,5
Tribunal de police et juridiction de proximité	1,3
Juridictions pour mineurs (hors crimes)	18,5
Tribunal correctionnel	30,4
Cour d'appel	2,5
Cour d'assises et tribunal pour enfants (crimes)	1,8
Juridictions de l'application des peines	6,8

\* La catégorie « Parquet » regroupe pour les besoins de cette étude : médiations, compositions pénales (AIA), présentation du mineur devant le procureur de la République, poursuites devant le tribunal correctionnel (débat contradictoire relatif au placement ou au maintien en détention provisoire, défèrement devant le procureur de la République (AIA), assistance devant le JLD en application du 3<sup>e</sup> alinéa de l'art. 394 du CPP (devant le procureur de la République en vue d'un contrôle judiciaire)), procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

**Lecture :** En 2020, 6,8 % des admissions pour des procédures pénales concernaient des affaires devant les juridictions de l'application des peines.

**Champ :** France métropolitaine et DROM / admissions budgétairement effectives, hors Cour de cassation.

**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle.

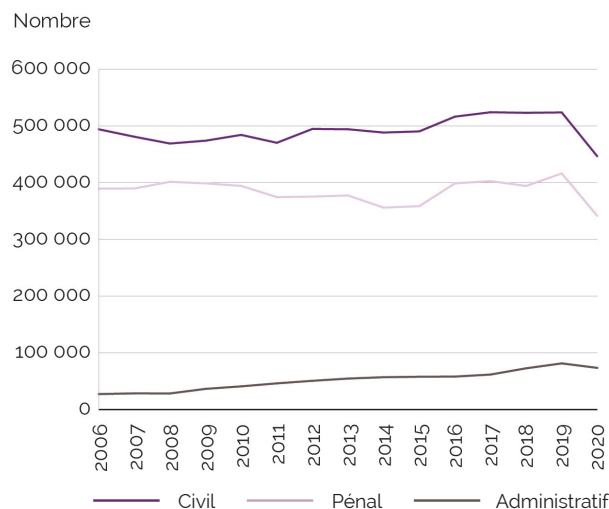
Entre 2006 et 2019, le nombre d'aides accordées devant les juridictions administratives a quasiment triplé, passant en treize ans de 27 300 à 81 400. Cette évolution s'explique en partie par la forte augmentation des affaires relatives au contentieux des étrangers, qui forment la majorité des demandes d'aide juridictionnelle devant les juridictions administratives (58 % en 2018). Hors contentieux des étrangers, le nombre d'aides a doublé entre 2006 et 2018.

Au pénal comme au civil, la hausse des admissions est beaucoup plus mesurée, respectivement 6,9 % et 6,0 %. Contrairement aux évolutions en matière administrative, ces hausses sont essentiellement dues à la révision des plafonds d'admission en 2016. Ainsi, au civil, après près d'une décennie de stagnation, les admissions ont augmenté de 6,8 % entre 2015 et 2019. Au pénal, alors que les admissions à l'aide juridictionnelle avaient baissé de 7,9 % entre 2006 et 2015, celles-ci ont connu un rebond de 16 % entre 2015 et 2019.

L'introduction de nouvelles rétributions au titre de l'aide juridictionnelle en matière pénale (débat contradictoire relatif au maintien en détention provisoire, etc.) au cours de l'année 2018 explique sans doute en partie la forte hausse des admissions en 2019 (+ 5,6 %).

En 2020, la crise sanitaire a eu un impact sur l'ensemble des aides juridictionnelles, tout comme sur l'activité judiciaire de manière générale. La baisse des admissions à l'aide juridictionnelle s'observe à la fois au civil (- 15 %), au pénal (- 18 %) et en matière administrative (- 9,8 %) (figure 6).

**Figure 6 : Admissions à l'aide juridictionnelle par domaine juridique depuis 2006**



**Lecture :** En 2016, 399 000 admissions à l'aide juridictionnelle concernaient des procédures pénales.

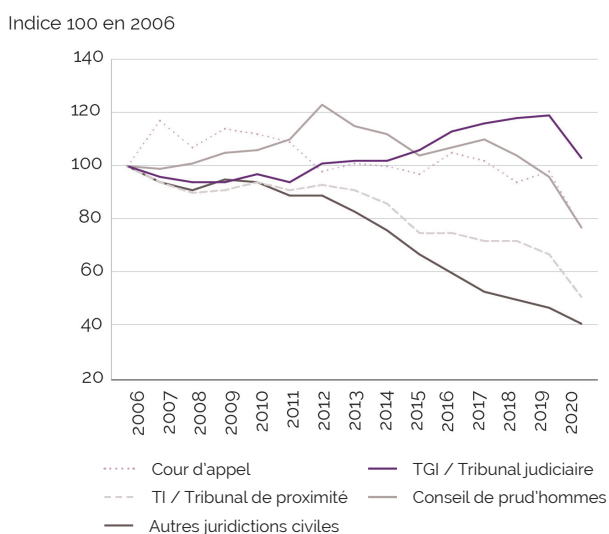
**Champ :** France métropolitaine et DROM / admissions budgétairement effectives, hors Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour nationale du droit d'asile.

**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle.

### Des admissions en hausse devant le tribunal judiciaire

La hausse des admissions au civil est exclusivement portée par les admissions devant le tribunal judiciaire, en hausse de 19 % entre 2006 et 2019. Sur la même période, les admissions devant les autres juridictions civiles ont, quant à elles, connu une évolution contraire. Ainsi les admissions devant les cours d'appel ont légèrement baissé tandis que celles devant le tribunal d'instance ont chuté de près d'un tiers, et celles devant le conseil de prud'hommes ont reculé de plus de la moitié (figure 7).

**Figure 7 : Admissions à l'aide juridictionnelle en matière civile depuis 2006**



**Lecture :** Pour 100 admissions pour des procédures devant le tribunal judiciaire en 2006, il y en avait 119 en 2019.

**Champ :** France métropolitaine et DROM / admissions budgétairement effectives, hors Cour de cassation.

**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle.

<sup>11</sup> Hors jugement devant le tribunal pour enfant pour crimes.

<sup>12</sup> Instruction devant le JE : instruction correctionnelle devant le JE, 1<sup>ère</sup> comparution devant le JE, débat contradictoire relatif à la détention provisoire.

Au sein du tribunal judiciaire, les admissions devant le juge des libertés et de la détention (JLD) ont été multipliées par 3,4 en 13 ans. Cette forte évolution s'explique par l'intégration du contentieux de l'hospitalisation sous contrainte dans le champ judiciaire en 2012. Les admissions dans le domaine de la rétention des étrangers, autre compétence civile du JLD, n'augmentent quant à elles que de 23 %.

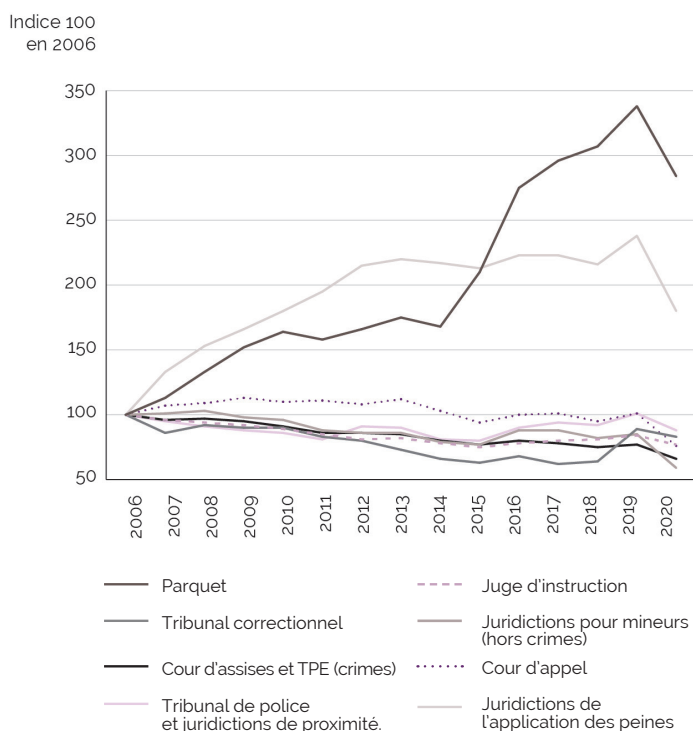
Les admissions en matière d'assistance éducative (juge des enfants) ont plus que doublé en 13 ans. A l'inverse, les aides accordées devant le juge des affaires familiales sont en baisse de 14 %, tout particulièrement pour les contentieux post-divorce (- 51 %).

### Des évolutions disparates au pénal

Au pénal, les évolutions selon les juridictions sont hétéroclites. Les admissions pour des procédures devant les juridictions de l'application des peines et le parquet ont connu une forte hausse entre 2006 et 2019, période durant laquelle elles ont respectivement été multipliées par 2,4 et 3,4 (figure 8). Devant le parquet, la multiplication par sept des aides pour des poursuites explique l'essentiel de cette évolution.

À l'inverse, les admissions pour des procédures devant les juridictions de jugements ont été stables en 13 ans (tribunal correctionnel, cour d'appel, cour d'assises et tribunal pour enfants en matière criminelle) ou ont baissé (- 11 % devant le tribunal de police et - 15 % devant les juridictions pour mineurs). Cette baisse des aides accordées devant les tribunaux de police s'explique notamment par la baisse générale de l'activité de ces juridictions, en raison de la forte hausse des ordonnances pénales.

**Figure 8 : Admissions à l'aide juridictionnelle en matière pénale depuis 2006**



**Lecture :** Pour 100 admissions pour des procédures devant le parquet en 2006, il y en avait 338 en 2019.  
**Champ :** France métropolitaine et DROM / admissions budgétairement effectives, hors Cour de cassation.  
**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle.

### Une couverture de l'aide juridictionnelle plus importante au pénal qu'au civil

#### Encadré 2 : Définition du taux de couverture

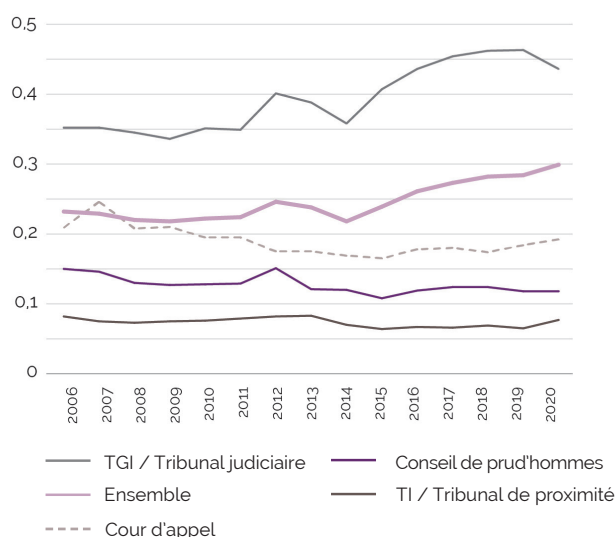
Le taux de couverture correspond au ratio entre le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle et le nombre d'affaires nouvelles concernées.

Il permet de comparer la fréquence de l'attribution de l'aide juridictionnelle entre les types de procédures ou de juridictions. Il permet de mettre en perspective les évolutions du nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle et celle de l'activité des juridictions concernées (une baisse apparente des admissions pourrait s'interpréter comme une baisse du recours à l'AJ alors qu'elle ne résulterait que de la baisse de l'activité de la juridiction concernée).

Ce taux de couverture ne correspond pas à un taux d'allocation de l'AJ. Il peut être supérieur à 1, d'une part puisqu'une même affaire peut concerner plusieurs parties, chacune étant susceptible de demander l'AJ, et d'autre part parce qu'une demande d'AJ est affectée à l'année de dépôt de la demande, qui peut être postérieure ou antérieure à celle du début de l'affaire.

En matière civile, environ trois aides juridictionnelles sont accordées pour dix affaires nouvelles, soit un taux de couverture de 0,3 (figure 9 et encadré 2). Le recours à l'aide juridictionnelle est plus important devant le tribunal judiciaire, avec un taux de couverture de 0,4. Ce taux est plus faible devant la cour d'appel (0,2), le conseil de prud'hommes (0,1) et devant le tribunal de proximité (0,1). Cela s'explique par la nature des affaires qui y sont traitées. En effet, le tribunal de proximité statue principalement sur des contentieux de moins de 10 000 euros, ce qui n'incite pas les parties à recourir à un avocat, la présence de celui-ci n'étant pas obligatoire. Devant les conseils des prud'hommes, il s'agit de contentieux entre des entreprises (non éligibles à l'AJ) et des salariés, ceux-ci disposant le plus souvent de ressources supérieures aux plafonds d'attribution. Dans les affaires prud'homales, les salariés peuvent par ailleurs se faire assister par d'autres personnes que des avocats (conjoint, délégué syndical, etc.).

**Figure 9 : Taux de couverture de l'aide juridictionnelle en matière civile**

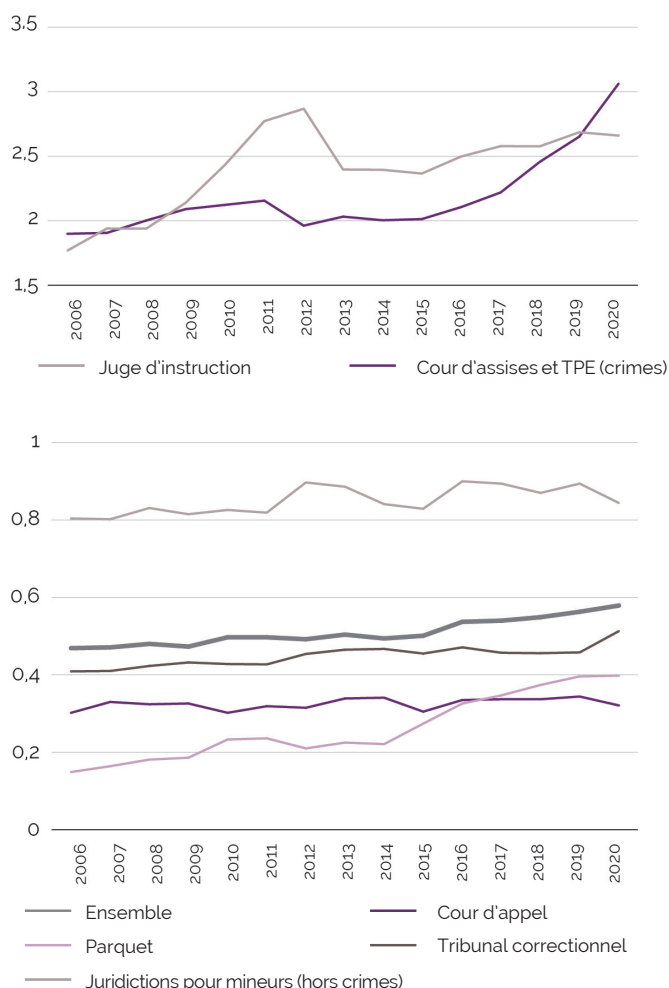


**Méthode :** Depuis 2017, une partie des divorces par consentement mutuel sont enregistrés devant un notaire et ne passent donc plus devant le TJ. Néanmoins, une aide juridictionnelle peut toujours être demandée. La SDSE ne disposant plus des volumes exhaustifs de divorces par consentement mutuel à partir de 2017, cette série a été prolongée entre 2017 et 2020 en appliquant le taux d'évolution global des volumes d'affaires hors divorces traitées par le JAF.  
**Lecture :** En 2020, pour 100 affaires nouvelles devant la cour d'appel, 19 aides juridictionnelles ont été accordées, soit un taux de couverture de 0,19.  
**Champ :** France métropolitaine et DROM / admissions budgétairement effectives, hors Cour de cassation et autres juridictions civiles, affaires d'incapacité des mineurs (TJ et TPRX) et de majeurs protégés (TPRX).  
**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle et Répertoire général civil.

Devant le tribunal judiciaire, plus d'une AJ est accordée pour deux affaires nouvelles devant le JAF, essentiellement pour les affaires de divorce et familiales hors divorces<sup>13</sup>, avec un taux de couverture de 0,6, où le recours à un avocat est obligatoire. A l'inverse, le recours à l'AJ pour les affaires de l'après-divorce<sup>14</sup> est moindre (0,2). La présence non obligatoire d'un avocat n'incite guère à y recourir. Devant le juge des enfants, le recours à l'aide juridictionnelle est très fréquent avec un taux de 0,9. Il est également important pour les affaires civiles du ressort du juge des libertés et de la détention (0,8), la présence d'un avocat y étant obligatoire. De plus, les étrangers devant le JLD en matière de rétention administrative sont pour la plupart éligibles.

En matière pénale, le recours à l'aide juridictionnelle est plus fréquent qu'au civil : on compte plus d'une AJ pour deux affaires nouvelles (figure 10). Ce recours est très important pour les procédures devant la cour d'assises et le tribunal pour enfants statuant sur un crime, avec un taux de 3,1 en 2020, et devant le juge d'instruction (2,7), plus particulièrement pour les saisines en matière correctionnelle (3,3). Cela s'explique notamment par le fait que, devant la cour d'assises, les parties civiles sont attributaires de deux fois plus d'AJ que les mis en cause. Le taux de couverture est également important devant les juridictions pour mineurs (0,8), particulièrement dans le cadre des informations préalables devant le juge des enfants (1,0).

**Figure 10 : Taux de couverture de l'aide juridictionnelle en matière pénale**



**Lecture :** En 2019, pour 100 affaires arrivant devant le parquet, 40 aides juridictionnelles ont été accordées, soit un taux de couverture de 0,4.

**Champ :** France métropolitaine et DROM / admissions budgétairement effectives, hors Cour de cassation, juridictions de l'application des peines, tribunal de police et juridictions de proximité, hors procédures d'extradition, procédures d'instruction en appel.

**Sources :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle, enquête Cadres du parquet et fichier statistique Cassiopée.

Au civil comme au pénal, le taux de couverture a augmenté depuis 2006, et surtout depuis 2016, en raison de la hausse des admissions.

Au civil, le taux de couverture est ainsi passé en 14 ans de 0,2 à 0,3. Alors qu'il est resté globalement stable devant la cour d'appel et le tribunal de proximité depuis 2006, le recours a reculé devant le conseil de prud'hommes. A l'inverse, devant le tribunal judiciaire, le taux de couverture a fortement augmenté, principalement du fait de l'accroissement massif du taux de couverture en matière d'assistance éducative, passé de 0,6 à 0,9. En effet, le recours à un avocat dans ce type de contentieux est de plus en plus fréquent.

Au pénal, le taux de couverture est passé de 0,5 à 0,6. Pour les procédures devant le parquet, il a triplé en 14 ans. Cette hausse s'explique par le très fort développement du recours à l'AJ dans le cadre de poursuites devant le tribunal correctionnel, le taux de couverture étant passé de 0,1 à 0,6 entre 2006 et 2020. Le recours à l'AJ devant le juge d'instruction s'est également accru entre 2006 et 2020, plus particulièrement lors de saisines correctionnelles, dont le taux de couverture a presque doublé en 14 ans (de 1,9 à 3,3). En effet, les saisines correctionnelles ont diminué de moitié sur la période, alors que les admissions à l'AJ pour ces mêmes procédures ont connu une évolution bien plus mesurée.

### Une aide juridictionnelle sur trois dans le cadre de commissions d'office

Lorsque le justiciable n'a pas pu choisir un avocat, le président de la juridiction peut saisir le bâtonnier afin de désigner un avocat qui l'assistera : il s'agit de la commission d'office. Ce mode de désignation est notamment utilisé dans les procédures d'urgence, comme l'ouverture d'une information avec défèrement.

En 2020, un peu plus du tiers des aides juridictionnelles (37 %) étaient accordées dans le cadre d'une commission d'office. Devant les juridictions pénales, les commissions d'office sont majoritaires. Près des deux tiers des aides sont accordées pour des commissions d'office. A l'inverse, en matière civile, la commission d'office est relativement peu fréquente (une AJ sur cinq). Devant les juridictions administratives, cette proportion chute à seulement 7,2 %.

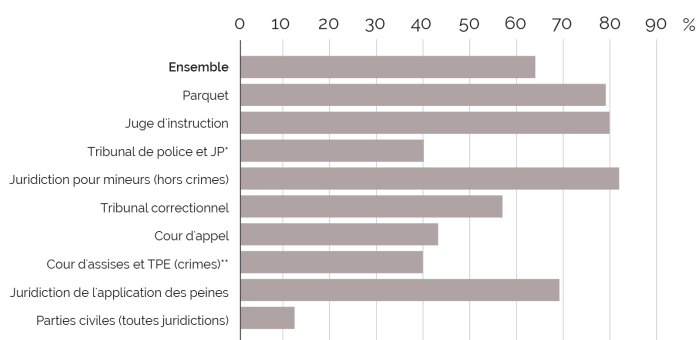
Les commissions d'office au pénal sont particulièrement présentes pour les procédures avant jugement au fond : huit aides accordées sur dix devant le parquet ou le juge d'instruction s'inscrivent dans le cadre d'une commission d'office, tout comme 90 % des aides dans le cadre d'informations préalables du juge des enfants (figure 11). A l'inverse, les commissions d'office sont bien moins fréquentes devant les juridictions de jugement. Elles représentent 57 % des aides accordées devant le tribunal correctionnel et moins de la moitié des admissions devant la cour d'appel, la cour d'assises et le tribunal de police. Cela peut s'expliquer par le fait qu'au cours d'une procédure avant jugement, le justiciable doit souvent choisir un avocat dans l'urgence, alors que, lors de la phase de jugement, il a pu mettre à profit le délai dont il a disposé depuis sa mise en cause pour choisir un avocat. Les commissions d'office sont moins nombreuses dans le cadre de procédures criminelles : elles ne représentent que 45 % des admissions pour les saisines du juge d'instruction en matière criminelle, contre 87 % des saisines en matière correctionnelle. Par rapport aux autres juridictions de jugement, les juridictions pour mineurs se distinguent par la forte part de commissions d'office. Ces dernières représentent les trois quarts des aides accordées pour des décisions du juge des enfants et du tribunal des enfants<sup>15</sup>. En revanche, pour les parties civiles, c'est-à-dire les victimes, les commissions d'office sont largement minoritaires.

<sup>13</sup> Affaires relatives au mariage et aux régimes matrimoniaux, aux obligations à caractère alimentaire, à la filiation, à l'autorité parentale, au partage et à l'indivision.

<sup>14</sup> Affaires postérieures au prononcé du divorce, c'est-à-dire relatives à l'exercice de l'autorité parentale, à la contribution à la charge de l'enfant, au droit de visite ou à la liquidation du régime matrimonial.

<sup>15</sup> Hors crime.

**Figure 11 : Part de commissions d'office parmi les admissions en matière pénale en 2020**



\* JP : Juridiction de proximité - \*\* TPE : Tribunal pour enfants.

**Lecture :** En 2020, 57,5 % des admissions devant le tribunal correctionnel étaient dans le cadre de commissions d'office.

**Champ :** France métropolitaine et DROM / admissions budgétairement effectives, hors Cour de cassation.

**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle.

Au civil, quasi inexistantes dans le cadre de procédures devant le tribunal de proximité ou le conseil de prud'hommes, les commissions d'office représentent près du quart des aides accordées devant le tribunal judiciaire (figure 12). Au sein de ce dernier, l'avocat est commis d'office dans neuf AJ sur dix attribuées pour des procédures devant le juge des libertés et de la détention. La part de commissions d'office est plus mesurée au sein des autres contentieux (13 % pour le juge des enfants et 0,1 % pour le juge aux affaires familiales).

**Figure 12 : Part de commissions d'office parmi les admissions en matière civile en 2020**

Type de juridiction	%
Ensemble	20,9
Cour d'appel	10,7
Tribunal judiciaire	24,3
Tribunal de proximité	0,3
Autres juridictions civiles*	13,3

\* Tribunal de commerce, pôle social du TJ et autres juridictions civiles.

**Note :** Les commissions dans le cadre de procédures prud'homales sont impossibles.

**Lecture :** En 2020, 10,7 % des admissions devant la cour d'appel s'inscrivaient dans le cadre d'une commission d'office.

**Champ :** France métropolitaine et DROM / admissions budgétairement effectives, hors Cour de cassation.

**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle.

Dans le cadre de commissions d'office, les admissions sont quasi systématiques. Le taux d'admission atteint ainsi 98,6 %, contre 84,5 % des demandes hors commission d'office. Les bureaux d'aide juridictionnelle accordent, en effet, presque automatiquement l'aide pour que l'avocat puisse être rétribué. En cas de rejet de la demande, l'avocat doit se retourner vers son client pour obtenir une rétribution (la réforme de 2021 instaurant l'AJ garantie<sup>16</sup> vise notamment à garantir la rétribution de l'avocat commis d'office).

### Les femmes bénéficiaires plus nombreuses au civil qu'au pénal

Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle sont en quasi-totalité des personnes physiques. Les associations et les syndicats de copropriété, seules personnes morales éligibles, ne sont attributaires que de quelques centaines d'aides annuellement.

En 2020, plus de la moitié des bénéficiaires sont des hommes (figure 13). Les femmes ne représentent que 40 % des bénéficiaires de l'AJ<sup>17</sup>, alors qu'elles représentent plus de la moitié de la population française (52 %).

<sup>16</sup> En juillet 2021, une réforme de la rétribution au titre de l'aide juridictionnelle de l'avocat qui intervient dans le cadre d'une commission d'office est entrée en vigueur. L'avocat commis d'office dans le cadre de diverses procédures pénales prévues par la loi est rétribué par les Caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (Carpa) sans contrôle préalable de l'éligibilité du justiciable. Quand un contrôle a posteriori révèle que le justiciable n'était pas éligible, l'Etat peut recouvrer auprès du justiciable les sommes versées.

<sup>17</sup> Le genre de 7,4 % des bénéficiaires n'a pas pu être identifié. Cette proposition est de 5,8 % au civil, 0,6 % en matière administrative et 11 % au pénal.

<sup>18</sup> Au civil, les AJ devant le juge des enfants peuvent bénéficier soit au mineur lui-même, soit à ses parents. Au pénal, les AJ devant les juridictions pour mineurs peuvent être accordées à des majeurs mis en cause pour des actes commis avant leur majorité. Cela explique le fait que l'âge moyen des bénéficiaires puisse être supérieur à 18 ans.

<sup>19</sup> Les caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires de l'AJ ne sont pas disponibles avant 2007.

<sup>20</sup> La nationalité n'est pas renseignée pour 24 % des bénéficiaires. Cette proportion est de 18 % au civil, 15 % en matière administrative et 35 % au pénal.

Les femmes sont majoritaires au civil, où elles représentent plus d'un bénéficiaire sur deux. A l'inverse, en matières administrative et pénale, les hommes représentent la grande majorité des bénéficiaires. Devant la justice pénale, les hommes sont bien plus nombreux que les femmes, ils représentent par exemple 90 % des condamnés en 2020, ce qui explique leur surreprésentation parmi les bénéficiaires de l'AJ en matière pénale.

Au sein des affaires civiles, les bénéficiaires pour des procédures devant le juge des libertés et de la détention se distinguent, les hommes y sont surreprésentés (70 %) et particulièrement pour les affaires de rétention des étrangers (92 %).

A l'inverse, devant les juridictions pénales, les femmes sont majoritaires uniquement parmi les parties civiles (67 %).

**Figure 13 : Genre des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle par domaine juridique en 2020**



**Lecture :** En 2020, 84,6 % des bénéficiaires de l'AJ devant des juridictions pénales étaient des hommes.

**Champ :** France métropolitaine et DROM / bénéficiaires de l'AJ, hors Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour nationale du droit d'asile, hors personnes morales et genre indéterminé.

**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle.

En 2020, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle étaient âgés en moyenne de 37 ans au moment de l'admission, soit 5,2 ans de moins que pour l'ensemble de la population française.

Les bénéficiaires en matière civile sont plus âgés que les bénéficiaires devant des juridictions administratives (41 ans contre 36 ans), et plus encore que les bénéficiaires au pénal (32 ans).

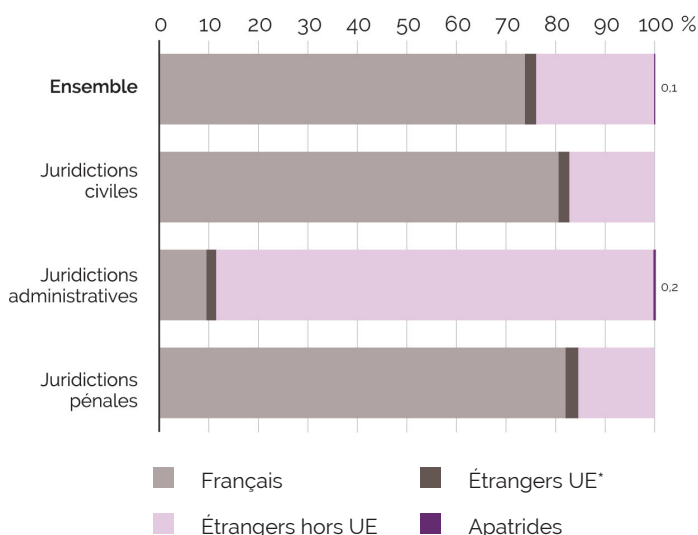
Les bénéficiaires au titre d'affaires de rétention des étrangers devant le JLD sont, quant à eux, beaucoup plus jeunes (31 ans), tout comme les bénéficiaires devant le juge des enfants en matière civile (35 ans) et les bénéficiaires devant les juridictions pour mineurs en matière pénale (19 ans)<sup>18</sup>.

Entre 2007<sup>19</sup> et 2020, l'âge moyen des bénéficiaires a augmenté de 1,6 an. Ce léger vieillissement est plus marqué au pénal (+ 2,7 ans) qu'au civil (+ 0,8 an). A l'inverse, l'âge moyen des bénéficiaires devant les juridictions administratives a reculé de deux ans en 13 ans, passant de 38 à 36 ans.

En 2020, près des trois quarts bénéficiaires de l'aide juridictionnelle étaient Français, les étrangers étant majoritairement originaires d'un pays hors de l'Union européenne (24 % contre 2,3 % pour les étrangers de l'UE)<sup>20</sup>.

Si, au civil et au pénal, plus de quatre bénéficiaires sur cinq sont Français, les étrangers sont en revanche très majoritaires en matière administrative (88 %) (figure 14), du fait du poids important qu'occupe le contentieux des étrangers dans les admissions à l'aide juridictionnelle.

**Figure 14 : Nationalité des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle par domaine juridique en 2020**



\*UE : Union européenne.

**Lecture :** En 2020, 9,5 % des bénéficiaires de l'AJ en matière administrative ayant déclaré leur nationalité étaient Français.

**Champ :** France métropolitaine et DROM / bénéficiaires de l'AJ, hors Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour nationale du droit d'asile, hors personnes morales et genre indéterminé.

**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle.

### Le taux de recours à l'aide juridictionnelle comme indicateur de pauvreté des territoires

En 2019, à l'échelle nationale, 15 aides juridictionnelles ont été accordées pour 1 000 habitants. Toutefois, on observe de fortes disparités entre les territoires. Le taux de recours varie quasiment du simple au triple : de 8 pour 1 000 dans le ressort de la cour d'appel de Chambéry à 22 pour 1 000 dans celui de Douai (figure 15a). Un quart des cours d'appel ont ainsi un taux de recours inférieur à 13 AJ pour 1 000 habitants tandis qu'une cour d'appel sur dix a un taux de recours supérieur à 19 pour 1 000.

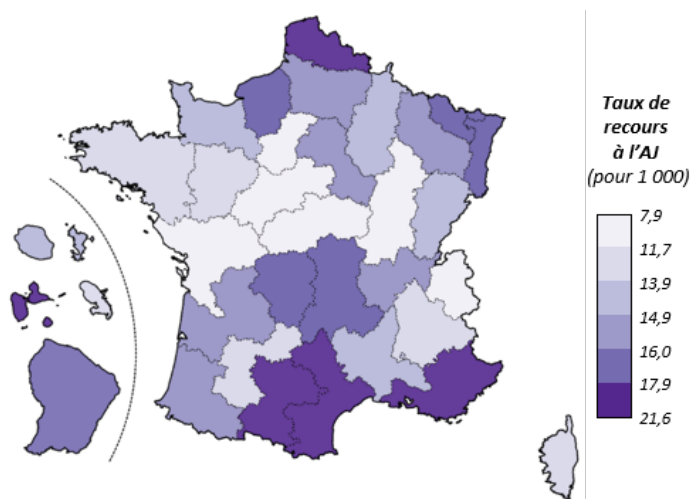
Les taux de recours sont les plus élevés sur l'arc méditerranéen et dans le Nord / Nord-Est de la France, à l'inverse de la façade Atlantique, avec des taux inférieurs à la moyenne nationale. Hors cours d'appel d'outre-mer<sup>21</sup>, le recours à l'aide juridictionnelle est assez fortement corrélé avec le taux de pauvreté. Les cours d'appel enregistrant les taux de recours les plus élevés, comme Douai et Montpellier, sont également celles où s'observent des taux de pauvreté particulièrement élevés (19 %, contre 15 % à l'échelle nationale).

À l'inverse, les cours d'appel de Chambéry et de Poitiers, avec les taux de recours les plus faibles de France, présentent des taux de pauvreté bien inférieurs à la moyenne nationale (respectivement 9,3 % et 12 %) (figure 15b). Ce constat n'est pas surprenant puisqu'un taux de pauvreté élevé se traduit par une population éligible à l'aide juridictionnelle plus nombreuse et donc à un nombre de bénéficiaires plus important.

#### Encadré 3 : Définition du taux de recours à l'aide juridictionnelle

Le taux de recours correspond au nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle sur une zone, rapporté à la population de cette zone. Il permet de comparer la fréquence du recours à l'aide juridictionnelle entre les zones, par exemple entre les ressorts de cours d'appel.

**Figure 15a : Taux de recours à l'aide juridictionnelle en 2019**



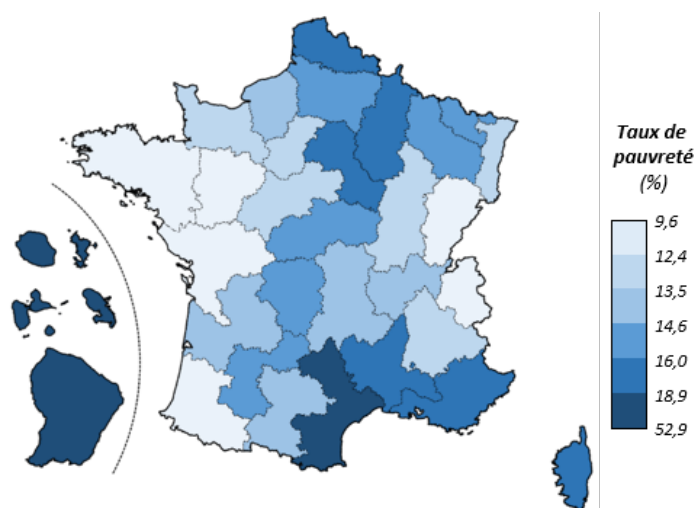
**Méthode :** Discrétisation en six classes selon la méthode des effectifs égaux (quantiles).

**Lecture :** En 2019, dans la cour d'appel de Douai, le taux de recours à l'aide juridictionnelle était de 22 AJ pour 1 000 habitants.

**Champ :** France métropolitaine et DROM / admissions budgétairement effectives, hors Cour de cassation, Conseil d'Etat et Cour nationale du droit d'asile.

**Source :** Ministère de la justice / SG / SEM / SDSE / Répertoire de l'aide juridictionnelle.

**Figure 15b : Taux de pauvreté par cour d'appel en 2019**



**Méthode :** Discrétisation en six classes selon la méthode des effectifs égaux (quantiles).

**Lecture :** En 2019, dans la cour d'appel de Douai, le taux de pauvreté est de 19 %.

**Champ :** France métropolitaine et DROM.

**Source :** INSEE / Fichier localisé social et fiscal 2019.

Plusieurs cours d'appel s'écartent de ce schéma, comme celle de Toulouse dont le taux de recours est très important alors que le taux de pauvreté se situe dans la moyenne nationale. À l'inverse, les cours d'appel de Bastia et Nîmes sont marquées par une forte pauvreté mais ont des taux de recours à l'AJ légèrement inférieurs à la moyenne nationale.

<sup>21</sup> Les DROM font figure d'exception avec un taux de pauvreté 2 à 3 fois plus élevé qu'en métropole, sans présenter un taux de recours bien supérieur aux autres cours d'appel. Cela peut s'expliquer par un accès au droit plus compliqué dans les outre-mer. Les DROM présentent un taux d'avocat par habitant bien plus faible qu'en métropole, avec 42 avocats pour 100 000 habitants contre 102 pour 100 000. La situation géographique limite en outre les déplacements entre barreaux des ultra-marins.

## Encadré 4 : Champ, sources et méthodes

### 1- Champ

Sont prises en compte dans cette étude toutes les juridictions civiles, pénales ou administratives de France métropolitaine et des départements et régions d'outre-mer, hormis la Cour de cassation (7 800 décisions par an), le Conseil d'Etat (4 100 décisions par an) et la Cour nationale du droit d'asile (46 600 décisions par an), la SDSE ne disposant que de données agrégées sur ces aides juridictionnelles. Sont exclues également les demandes débouchant sur une décision d'incompétence (15 000 décisions par an).

Sont prises en compte également les aides à l'intervention de l'avocat (AIA) pour des procédures non juridictionnelles devant le parquet (défèrement, composition et médiation pénales, mesure de réparation pour mineurs) ou les juridictions pénales (procédures d'extradition). Sont exclues les AIA pour des gardes à vue, des procédures disciplinaires des détenus (non présentes dans les applicatifs) et des auditions libres.

Le terme «aide juridictionnelle» désigne indistinctement les AJ et AIA dans toute cette étude.

### 2- Sources

Données sur les aides juridictionnelles : les données relatives à l'aide juridictionnelle sont issues du Répertoire de l'aide juridictionnelle de la SDSE. Celui-ci est constitué des extractions mensuelles réalisées à partir de l'applicatif AJWIN. Les données budgétaires relatives à l'aide juridictionnelle sont issues des rapports annuels de performance produits par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (<https://www.budget.gouv.fr/budget-etat/mission?mission=49654>).

Données sur l'activité des juridictions civiles : les données relatives à l'activité des juridictions civiles sont issues du Répertoire général civil de la SDSE. Ce dernier est constitué des extractions mensuelles réalisées dans les divers applicatifs utilisés en juridiction (WinciCA, WinciTGI, WingesCPH et Citi). Des données issues d'enquêtes annuelles menées par la SDSE auprès des juridictions civiles sont également utilisées.

Données sur l'activité des juridictions pénales : les données relatives à l'activité des juridictions pénales sont issues de l'enquête Etats annuels de la statistique pénale des juridictions (« Cadres du parquet ») et du fichier statistique de Cassiopée.

Autres sources : les données utilisées comme base de calcul de la population éligible à l'aide juridictionnelle sont issues de l'Enquête sur les Revenus Fiscaux et Sociaux de 2015 (ERFS) conduite par l'Insee. Les données relatives aux caractéristiques de la population française sont également issues de productions de l'Insee, à savoir France portrait social – édition 2021 et le Fichier localisé social et fiscal de 2019 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6436484?sommaire=6036904>).

### 3- Méthodes

Cette étude porte sur les données relatives à l'aide juridictionnelle en 2020. En effet, les volumes de décisions ont baissé à cause de la crise sanitaire, néanmoins les structures de l'aide juridictionnelle sont restées les mêmes par rapport à 2019.

Des procédures n'ont pas été prises en compte dans le calcul du taux de couverture de l'aide juridictionnelle, faute de disposer du volume d'affaires concernées. C'est le cas pour l'ensemble des contentieux administratifs, pour les procédures civiles de tutelles mineurs et d'incapacité des majeurs, les procédures pénales devant le tribunal de police, la chambre de l'instruction et les juridictions de l'application des peines, les procédures d'extradition et les jugements sur intérêts civils.

L'activité des juridictions civiles est exprimée en volume d'affaires. Au pénal, l'activité du parquet, du juge d'instruction et du juge des enfants en matière d'information préalable est également calculée en volume d'affaires. Celle des juridictions de jugement au fond (tribunal correctionnel, cour d'assises, cour d'appel, juge des enfants et tribunal pour enfants) est exprimée en nombre de personnes jugées.

Pour estimer le taux d'évolution de la population éligible à l'AJ suite au relèvement des plafonds d'admission en 2016, les plafonds d'éligibilité en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015 ont été appliqués aux revenus perçus en 2015 (servant de base pour déterminer l'éligibilité des demandeurs en 2016) afin de déterminer la population éligible en 2016 avant relèvement des plafonds. La même opération a été réalisée avec les plafonds d'éligibilité en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016 suite au relèvement des plafonds. La différence relative entre ces deux volumes a permis d'estimer l'impact de la réévaluation des plafonds d'admission.

### Pour en savoir plus :

Christiane Poutet, Odile Timbart, « Les admissions à l'aide juridictionnelle en 2006 », Infostat n°99, 2008

Christiane Poutet, Annie Blandin, « Les admissions à l'aide juridictionnelle en 2004 », Infostat n°85, 2005

Simulateur de l'aide juridictionnelle : <https://www.justice.fr/simulateurs/aide-juridictionnelle>