

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

à l'interpellation Régis Courdesse : Comment se composent les flux financiers (charges et revenus) de l'assistance judiciaire ?

Rappel de l'interpellation

La procédure devant les tribunaux permet à des personnes sans ressources suffisantes de pouvoir se défendre en ayant recours à l'assistance judiciaire (article 27, alinéa 3, de la Constitution vaudoise). Cette dernière prend en charge les frais, mais elle n'est pas gratuite et est même remboursable. C'est le secteur « Recouvrement » du Service juridique et législatif (SJL) qui est chargé de ce travail de contentieux. Comme il y a distinction entre les procédures pénale et civile, il n'est pas facile de retrouver les flux financiers (charges et revenus) de l'assistance judiciaire.

Distinction entre les procédures pénale et civile et entre charges et revenus (entre parenthèses : numéros des comptes et montants inscrits dans les comptes 2017) :

⌘ les charges de la procédure pénale sont à l'Ordre judiciaire	(3199.1	CHF 8'760'004.86)
⌘ les charges de la procédure civile sont au SJL	(3199	CHF 16'736'881.33)
⌘ les revenus des procédures pénale et civile sont au SJL	(4260	CHF 44'666'263.49)

Etant donné la différence entre les charges et les revenus, le compte 4260 comprend certainement d'autres revenus que le remboursement de l'assistance judiciaire. Comme ce compte n'a pas de commentaires dans le fascicule 2017 des Comptes de l'Etat, les questions suivantes sont posées au Conseil d'Etat :

1. Si tous les revenus sont au SJL, pourquoi les charges de la procédure pénale sont-elles imputées à l'Ordre judiciaire vaudois (OJV) ?
2. Pourrait-on imaginer regrouper toutes les charges et tous les revenus au même endroit, soit à l'OJV, soit au SJL ?
3. Quel est le pourcentage de remboursement de l'assistance judiciaire pénale et celui de l'assistance judiciaire civile ?

Je remercie le Conseil d'Etat de ses réponses

(Signé) Régis Courdesse

Réponse du Conseil d'Etat

L'assistance judiciaire n'est pas traitée de la même manière au plan pénal qu'au plan civil :

- ⌘ Au niveau pénal, le paiement des indemnités dues aux avocats d'office est effectué à l'issue du procès par le Ministère public (MP) ou l'Ordre judiciaire (OJV). Lorsque l'indemnité est mise à la charge de l'auteur, elle fait l'objet d'une facturation globale incluant également les frais judiciaires. La facture, générée par le système informatique du MP ou de l'OJV, est ensuite comptabilisée, puis traitée par le secteur recouvrement du Service juridique et législatif (SJL).
- ⌘ Sur le plan civil, lorsque l'assistance judiciaire est octroyée par un tribunal, celui-ci l'assortit le plus souvent d'une franchise correspondant au montant que le bénéficiaire peut payer pour financer son procès. Ce montant, qui s'élève en principe à CHF 50.- à CHF 100.- par mois, est ainsi perçu par le SJL dès le début du procès. Une fois celui-ci terminé, une note de frais est établie par le tribunal saisi, qui comprend à la fois le montant des frais à charge de l'assistance judiciaire et l'indemnité due à l'avocat d'office. Cette note est payée par le SJL, qui se charge ensuite du recouvrement auprès du bénéficiaire, dans la mesure des moyens de ce dernier.

La différence entre ces deux modes de faire est à la fois historique et inhérente à la procédure dans laquelle ils s'inscrivent. Jusqu'en 2010, l'assistance judiciaire civile était octroyée par le Bureau de l'assistance judiciaire, qui était géré par le SJL. C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'une activité de recouvrement a été développée au sein de ce service. L'ensemble du processus relatif à l'assistance judiciaire, de l'octroi jusqu'au recouvrement, étant géré au sein du SJL, il était naturel que ce soit également lui qui rémunère les avocats d'office. En revanche, son activité dans le cadre des dossiers pénaux s'est toujours strictement limitée au recouvrement des créances que lui confie l'OJV ou le MP. En outre, le type de procédure dans laquelle l'assistance judiciaire est requise est important : en procédure civile, le système de franchise susmentionné fait que l'activité de recouvrement débute dès l'octroi de l'assistance judiciaire. Le SJL est donc impliqué très tôt dans le dossier. En revanche, il n'intervient pas dans la procédure pénale, mais uniquement au stade de l'exécution des ordonnances et autres jugements. C'est également pour cette raison qu'il paie les indemnités aux avocats d'office dans les procès civils, mais pas dans les procès pénaux.

Sur le plan comptable, en raison des processus décrits ci-dessus, les indemnités versées en procédure pénale figurent dans les comptes du MP (cpte 3199; CHF 3'305'328.59¹) et de l'OJV (cpte 3199; CHF 8'624'513.72). Les montants versés au titre de l'assistance judiciaire civile figurent quant à eux dans les comptes du SJL (cpte 3130 (frais de justice mis à la charge de l'assistance judiciaire); CHF 3'317'430.75; cpte 3199 (indemnités aux avocats d'office); CHF 18'274'420.03).

Les recettes issues du recouvrement sont quant à elles toutes comptabilisées au SJL (cpte 4260: CHF 45'545'346.64). Ce chiffre ne représente toutefois pas les sommes effectivement encaissées en recouvrement de l'assistance judiciaire civile et des frais pénaux. D'une part, ces derniers sont comptabilisés à la facturation, de sorte que leur totalité est enregistrée dans les recettes de l'Etat, y compris la part qui ne sera pas recouvrée. Cela engendre d'ailleurs des écritures d'amortissement, en cas de départ à l'étranger ou de disparition du débiteur notamment, et de correctifs d'actifs en fin d'année, enregistrées dans le compte 3181 (CHF 25'264'142.96). D'autre part, lorsqu'il y a lieu d'abandonner des créances relevant de l'assistance judiciaire en matière civile, celles-ci sont d'abord comptabilisées en recettes afin de permettre leur amortissement. Ainsi, les montants effectivement encaissés au titre des frais pénaux et de l'assistance judiciaire civile pour 2018 sont les suivants :

Assistance judiciaire :	CHF 13'377'178.78
Frais pénaux :	CHF 9'947'157.95
Total :	CHF 23'324'336.73

Il n'y a pas de réelle comparaison possible entre ces chiffres et ceux enregistrés dans les charges pour 2018, le recouvrement d'une créance d'assistance judiciaire ou de frais pénaux s'étendant la plupart du temps sur plusieurs années. Néanmoins, on peut estimer que le taux de recouvrement de l'assistance judiciaire civile se situe actuellement aux alentours de 60%. L'estimation est plus délicate à réaliser s'agissant de l'assistance judiciaire pénale, puisque les statistiques issues du recouvrement ne permettent pas de distinguer la récupération des frais pénaux de celle des indemnités versées aux avocats d'office.

¹ Chiffres des comptes 2018

En fonction de ces divers éléments, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées dans l'interpellation :

1. Si tous les revenus sont au SJL, pourquoi les charges de la procédure pénale sont-elles imputées à l'Ordre judiciaire vaudois (OJV) ?

Comme déjà relevé, les indemnités dues aux avocats d'office dans une procédure pénale sont versées par le MP ou l'OJV, puis intégrées à la note de frais pénaux générée par le système informatique de ces deux entités. Le SJL n'intervient qu'au stade du recouvrement de cette note de frais auprès des personnes condamnées. Cette manière de faire, qui a des fondements à la fois historiques et inhérents à la procédure pénale, est ancrée dans les processus comptables et informatiques actuellement en vigueur.

2. Pourrait-on imaginer regrouper toutes les charges et tous les revenus au même endroit, soit à l'OJV, soit au SJL ?

Une comptabilisation de l'entier des charges et des recettes à l'OJV n'est pas envisageable, dès lors que l'intégralité des démarches de recouvrement et, par conséquent, de leur comptabilisation, est effectuée au SJL. Or, celui-ci ne pourrait enregistrer ses opérations dans la comptabilité de l'OJV: En revanche, il serait a priori possible de modifier les processus décrits ci-dessus et de charger le SJL de verser les indemnités dues aux avocats d'office dans les procédures pénales, comme il le fait déjà pour les procédures civiles. Une telle modification n'aurait toutefois que peu d'incidence sur la lisibilité des comptes de l'Etat. Ainsi, pour les motifs exposés ci-dessus, le montant des recettes figurant dans les comptes du SJL ne saurait sans autres être comparé à celui des charges liées à l'assistance judiciaire, une partie desdites recettes étant purement comptables et un décalage important existant entre la date du paiement des charges et celle de l'encaissement effectif des recettes, s'il a lieu. Le bénéfice d'un tel changement n'est donc pas évident. A ce propos, on observe que les statistiques des montants recouverts par le SJL sont communiquées chaque année aux commissions de gestion et des finances avec les indications nécessaires sur la progression comparée des charges et des recettes. En outre, le transfert au SJL du paiement des avocats d'office au pénal entraînerait des opérations supplémentaires (établissement et transfert d'ordres de paiement) et retarderait le traitement des paiements en question. Enfin, un tel transfert nécessiterait des développements informatiques complémentaires permettant la prise en charge des paiements dans l'outil informatique du SJL. L'opération aurait donc un coût probablement disproportionné par rapport au gain qu'on pourrait en tirer.

Cela étant, dans le cadre de la migration de l'outil informatique du SJL et de son intégration au système d'information finance, l'ensemble des schémas comptables seront réanalysés, de manière à les rendre plus lisibles. En outre, l'outil sera doté d'instruments statistiques permettant d'établir des comparatifs plus précis entre les charges et les recettes dans les domaines de l'assistance judiciaire et des frais pénaux. Un exposé des motifs et projet de décret sur ce projet sera prochainement soumis au Grand Conseil.

3. Quel est le pourcentage de remboursement de l'assistance judiciaire pénale et celui de l'assistance judiciaire civile ?

Comme indiqué ci-dessus, une comparaison effectuée entre les charges et les recettes enregistrées en 2018 au titre de l'assistance judiciaire permet d'estimer le taux de recouvrement à environ 60%. Ce chiffre doit toutefois être accueilli avec réserve en raison du décalage entre le paiement de l'assistance judiciaire et son recouvrement auprès du bénéficiaire. A noter que ce taux est en diminution (il était encore de presque 70% en 2015).

Quant au taux de recouvrement de l'assistance judiciaire en matière pénale, il n'est pas possible de l'estimer, les indemnités servies aux avocats d'office étant réunies aux frais pénaux dus par le condamnés dans une seule note de frais, de sorte qu'il n'est pas possible d'établir ce qui est remboursé au titre des frais pénaux et ce qui l'est sur l'indemnisation des défenseurs d'office.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 15 mai 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean