

Novembre 2013
N°46-13

Rapport

**Modernisation de l'action publique (MAP)
Evaluation de la gestion
de l'aide juridictionnelle
Rapport de diagnostic**

Sommaire

INTRODUCTION : LE CADRE DE L’EVALUATION (MANDAT ET CONDUITE) 1

1. L’AIDE JURIDICTIONNELLE EN 2013 : UNE SITUATION AU MILIEU DU GUE 3

1.1 L’AJ : UNE MECANIQUE COMPLEXE PAR NATURE, MAIS QUI PERD AU SURPLUS SA LISIBILITE 3

1.1.1 La complexité de régime et d’acteurs de l’AJ est en partie naturelle..... 3

1.1.1.1 Le droit à l’AJ, largement ouvert dans son champ matériel, impose plusieurs conditions dont les principes n’ont rien d’injustifié 3

1.1.1.2 Les acteurs de la gestion de l’AJ, prestation à la fois juridique et sociale, sont forcément nombreux sur le terrain comme au niveau national 4

1.1.2 Au-delà d’une complexité explicable, l’AJ tend à perdre sa lisibilité 6

1.1.2.1 Il y a une accumulation exagérée des normes aux différents niveaux 6

1.1.2.2 Il y a une dualité de cadre (« aide juridictionnelle » / « aide à l’intervention de l’avocat ») qui brouille la perspective 6

1.1.2.3 Il y a peu d’explicitation des articulations entre la prestation « AJ » et les autres volets de l’accès au droit..... 7

1.1.2.4 Il y a une dispersion institutionnelle du pilotage et de la gestion de l’AJ..... 7

1.2 L’AJ : UNE POLITIQUE SENSIBLE PAR NATURE, MAIS POURTANT NON INVESTIE EN CONSEQUENCE 8

1.2.1 L’AJ présente par nature un condensé des sensibilités du monde de la justice, avec son vaste éventail d’enjeux et de représentations 8

1.2.1.1 Pour les justiciables, l’AJ est un droit, mais aussi une source de démarches8

1.2.1.2 Pour les auxiliaires de justice, surtout les avocats, l’AJ est une source de travail et de revenu, mais aussi selon eux de sacrifice 8

1.2.1.3 Pour les juridictions, l’AJ est une source d’activité et un déterminant de l’organisation, parfois source de délais 10

1.2.1.4 Pour l’Etat en général et la Justice en particulier, l’AJ est la marque d’un principe national d’équité, mais aussi une source substantielle de dépense 10

1.2.2 Ces sensibilités multiples ne suscitent pourtant pas un traitement cohérent..... 11

1.2.2.1 Il y a de multiples évaluations de l’AJ déjà produites, mais à ce jour pas de projet global de l’Etat en retour..... 11

1.2.2.2	Les évolutions de l’AJ s’inscrivent dans la pression de l’urgence au détriment de la stratégie	11
2.	L’AIDE JURIDICTIONNELLE D’ICI A 2015 : POUR UNE EVOLUTION ORDONNEE	12
2.1	DETERMINER LE JUSTE VOLUME DES DEPENSES ET LE FINANCEMENT CORRESPONDANT : OPTIONS EN VUE DE DECISIONS	12
2.1.1	<i>L’équité du plafond de ressources posé aux justiciables pour le droit à l’AJ...</i>	12
2.1.1.1	Le niveau du plafond de ressources pour l’AJ totale : l’hypothèse de sa majoration, régulièrement évoquée, appelle cependant de la prudence quant aux références à choisir et quant au financement à trouver	12
2.1.1.2	Le « non-recours » à l’AJ partielle : la faible part de l’AJ partielle dans l’ensemble de l’AJ appelle plusieurs mesures pour plus de visibilité sur ce dispositif.	15
2.1.2	<i>Le jeu du principe de subsidiarité de l’AJ.....</i>	17
2.1.2.1	La subsidiarité par rapport à l’assurance de protection juridique : dès 2013 un projet de décret peut aboutir pour favoriser la connaissance de cette règle et simplifier les démarches correspondantes ; mais, pour un développement plus substantiel, un round d’observation approfondie des pratiques serait justifié	17
2.1.2.2	La subsidiarité par rapport à certaines possibilités concernant les justiciables : on peut engager sans délai le renforcement de dispositifs existants en vue de leur effectivité.....	18
2.1.3	<i>La diversification des sources de financement de l’AJ</i>	20
2.1.3.1	La ressource de remplacement de la CPAJ : au cours de l’évaluation MAP, l’option d’une budgétisation classique a été d’ores et déjà décidée pour 2014	20
2.1.3.2	Au-delà, les paramètres de la diversification du financement de l’AJ sont connus depuis longtemps : il faut prendre d’ici 2015 le temps d’en discuter et décider d’une évolution qui pourrait faire appel à plusieurs canaux	21
2.2	FACILITER LA VIE AU QUOTIDIEN DES JUSTICIABLES ET DES ACTEURS : OPTIONS EN VUE DE DECISIONS.....	23
2.2.1	<i>Systèmes d’information et de communication : pour sortir d’une situation proche de l’abandon, un plan spécifique devrait être adopté d’ici fin 2013 en vue d’avancées pratiques, réalisables immédiatement ou à échelle des 12 mois à venir.....</i>	23
2.2.2	<i>Du dépôt d’une demande à l’attestation de fin de mission (grandes étapes)</i>	25
2.2.2.1	Le dépôt de la demande d’AJ : des simplifications sont prioritaires en ce qui concerne les dossiers incomplets, l’envoi d’accusés de réception, la communication des demandes aux greffes des juridictions.....	25
2.2.2.2	Le contrôle des pièces justifiant le droit : sujet ancien, l’harmonisation des pratiques reste nécessaire ; l’accès des BAJ aux données dématérialisées d’autres	

administrations doit être systématisé ; l'attribution de l'AJ selon le mode allégé dit de la « commission d'office » doit être réservé aux procédures pénales d'urgence ; au global, une réflexion se justifie sur l'investissement des BAJ dans le contrôle des ressources d'une part, des caractéristiques de l'action pour laquelle l'AJ est demandée d'autre part	26
2.2.2.3 L'admission « provisoire » à l'AJ : on peut envisager de supprimer cette procédure risquée, mais en contrepartie garantir un circuit d'examen des demandes d'AJ spécifique aux urgences.....	27
2.2.2.4 L'attestation de fin de mission délivrée par les greffes : diverses améliorations pratiques peuvent être immédiates	28
2.2.3 <i>Pilotage de la simplification de l'AJ pour tous ses acteurs : pour une démarche d'ensemble en faveur de la lisibilité et de la communication.....</i>	29
2.3 FAVORISER L'ORGANISATION DES ACTEURS : OPTIONS EN VUE DE DECISIONS	29
2.3.1 <i>L'administration centrale de l'Etat : favoriser une gestion fédérée de l'AJ par les diverses directions concernées au ministère de la justice.....</i>	29
2.3.2 <i>La gestion financière de l'AJ : la concentration de la gestion au niveau national dès 2014 fait consensus ; au-delà, les acteurs étudieront en 2014 l'éventualité d'une délégation plus large à la profession des avocats</i>	30
2.3.3 <i>L'organisation des avocats pour les missions d'AJ : expérimenter avec des barreaux volontaires une gestion plus rationnelle des compétences et des crédits</i>	32
2.4 CONSTRUIRE UN PROJET D'ENSEMBLE POUR L'AJ : OPTIONS EN VUE DE DECISIONS....	34
2.4.1 <i>Analyses.....</i>	34
2.4.2 <i>Options : une task-force de suivi de la MAP ; au surplus une conférence d'ensemble reliant tous les sujets de l'AJ.....</i>	34
LISTE DES ANNEXES	35

Introduction : le cadre de l'évaluation (mandat et conduite)¹

L'aide juridictionnelle est un volet du système public d'aide à l'accès au droit et à la justice, matière régie par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée et ses textes d'application. Elle répond à des principes internationaux, qui laissent cependant aux Etats de grandes latitudes de champ et d'organisation.

Dans le présent document, et conformément au mandat de l'évaluation, on entend par aide juridictionnelle (AJ) à la fois ce qui est ainsi dénommé par la première partie de la loi du 10 juillet 1991 et ce que la troisième partie de cette loi qualifie d'« aide à l'intervention de l'avocat ».

Plus précisément, l'« AJ » est une prestation gérée par le ministère de la justiceⁱ : au civil comme au pénal, l'Etat (Justice) paie des interventions d'avocats (94%), huissiers (2%) et experts (4%) pour les justiciables démunis de ressources. Les documents budgétaires pour 2013 inscrivent 378 millions € à ce titre. En 2012, plus d'un million de justiciables ont bénéficié d'une attribution d'AJⁱⁱ. 25.000 avocats ont assuré au moins une mission à ce titre dans le cadre juridictionnel et 17.000 hors juridiction (ex : en garde à vue)ⁱⁱⁱ. Les principaux postes de dépense d'AJ sont les suivants : contentieux familiaux (30%) ; contentieux pénaux (24%) ; garde à vue (14%) ; assistance éducative (5%).

Décidée en décembre 2012 par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, l'évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle relève des objectifs généraux de la MAP : redresser les comptes publics, améliorer le service rendu, associer aux évaluations des politiques toutes les parties intéressées.

La responsabilité opérationnelle de l'évaluation a été confiée à l'inspection générale des services judiciaires, aux conditions suivantes.

- Le mandat à l'IGSJ citait une dizaine de sujets touchant tantôt, selon le titre même de l'exercice, à la gestion de l'aide juridictionnelle (ex : dématérialisations, contrôles), tantôt à certains de ses fondamentaux (ex : plafonds de ressources, sources de financement), tantôt aux deux à la fois (ex : organisation des acteurs). Il n'évoquait pas, notamment, le champ matériel de l'aide juridictionnelle (ex : nature des contentieux couverts), son positionnement dans l'ensemble de l'aide à l'accès au droit (ex : aide aux alternatives au procès), le mode ni le montant de la rétribution des professions du droit pour leurs missions d'« AJ » (actuellement rétribuées via un système d'« unité de valeur » par type d'intervention, ou sur un prix par acte au sein d'une procédure).
- L'IGSJ disposait, en tout, de la période d'avril à août 2013. Elle devait remettre un rapport d'étape dès le début mai, pour contribuer au projet de loi de finances pour 2014 parallèlement en cours d'élaboration. Le rapport d'ensemble devait être produit début septembre.

¹ Les notes particulières sont regroupées en fin de document. Les conditions méthodologiques de la mission (cadre institutionnel, membres, personnes rencontrées, etc.) sont précisées en annexe 1. Compte-tenu du format très synthétique assigné au présent rapport, des fiches plus détaillées sur les principaux thèmes sont présentées en annexe 3.

Au total il ne s'agissait donc pas de la « remise à plat » du système, appelée de divers horizons par plusieurs rapports antérieurs, mais de favoriser des aboutissements sur diverses thématiques ciblées, prioritairement dans le cadre urgent du PLF 2014.

Les contacts de la mission ont été conduits d'avril à juillet avec un grand nombre d'acteurs centraux et locaux de la gestion de l'AJ. Un rapport intermédiaire a, comme attendu, été présenté dès le 13 mai 2013 au comité de pilotage de l'évaluation.

Le rapport proprement dit a été remis le 13 septembre 2013, en reprenant les résultats de l'étape intermédiaire de mai et en les complétant par les travaux de l'été.

Le comité de pilotage de l'évaluation a examiné ce rapport le 15 octobre.

Le président du Conseil National des Barreaux a transmis le 26 octobre quelques observations qui ont permis d'établir le présent document, version définitive du rapport^{iv}.

Bien que seules quelques thématiques aient été imparties à l'évaluation, leur diversité conduit à les situer d'abord dans le contexte général de l'AJ (partie 1) : celle-ci se situe à plusieurs égards au milieu du gué, appelant une démarche globale de clarification et de « projet ».

Chaque thématique du champ de l'évaluation est ensuite résumée et conclue par des propositions d'options d'évolution (ou « scénarios ») (partie 2) : certaines pistes peuvent être mises en œuvre rapidement, d'autres appellent des approfondissements.

1. L'AIDE JURIDICTIONNELLE EN 2013 : UNE SITUATION AU MILIEU DU GUE

Les thématiques assignées à l'évaluation MAP sur l'aide juridictionnelle ne peuvent s'aborder sans un regard préalable sur la matière considérée dans son ensemble. Observée mi-2013, celle-ci se situe à plusieurs égards au milieu du gué :

- parce que l'AJ, matière complexe par sa nature même, subit en plus des complications préjudiciables à sa lisibilité : elle appelle donc une démarche de clarification ;

- parce que l'AJ, matière sensible par nature, n'est pas investie en conséquence : elle appelle donc une démarche de projet.

1.1 L'AJ : une mécanique complexe par nature, mais qui perd au surplus sa lisibilité

1.1.1 *La complexité de régime et d'acteurs de l'AJ est en partie naturelle*

De par sa double appartenance au monde judiciaire et à ses codes de procédure d'une part, au monde social et à ses conditions de ressources d'autre part, la gestion de l'AJ ne peut guère être simple. Le système d'AJ présente même, toutes proportions gardées, plusieurs ressemblances avec celui des prestations de santé : comme dans l'assurance maladie, l'AJ tend à garantir l'accès de tous à un droit fondamental, repose sur une tarification publique et sur un principe de tiers-payant, applicables à des professionnels très qualifiés, régis par une déontologie d'indépendance et de principes humanistes, exerçant cependant en cadre fort divers et soucieux de leur équilibre économique ; comme dans le système de santé, et plus largement dans tout système de prestations sociales de masse, la gestion matérielle de l'AJ fait appel à des organismes de droit associatif (caisses de règlement pécuniaire des avocats – CARPA, dépendant des barreaux).

Cette complexité presque consubstantielle à l'AJ se marque dans le droit à la prestation comme dans le paysage de ses acteurs.

1.1.1.1 **Le droit à l'AJ, largement ouvert dans son champ matériel, impose plusieurs conditions dont les principes n'ont rien d'injustifié**

Dans un litige relevant d'une juridiction judiciaire ou administrative^v, de même que dans une mise en cause pénale, un justiciable peut demander à être exonéré en tout ou partie des frais d'avocat, d'huissier et d'expertise s'il remplit certaines conditions de nationalité et de résidence d'une part, de ressources d'autre part. Le budget de l'Etat (Justice) paie alors directement aux professionnels du droit appelés à intervenir une somme résultant d'un tarif réglementaire. Pour les avocats, premiers concernés, ce tarif s'étage en 2013 de 48 à 1.206 € en fonction des affaires (hors majorations liées à la complexité de certains actes au civil ou à la durée du procès au pénal).

La majorité des dossiers est liée à des instances civiles ou pénales portées devant les juridictions mais une partie substantielle est liée aux droits de la défense dans des procédures extérieures au tribunal, notamment lors des gardes à vue.

Lorsque l'AJ est demandée pour une instance introduite par un justiciable, un contrôle concerne la qualité juridique du dossier.

L'AJ est « totale » ou « partielle » selon le niveau des ressources de son demandeur. En cas d'AJ partielle, l'avocat peut demander au justiciable une somme complémentaire, dans le cadre d'une convention d'honoraires qui doit être soumise au bâtonnier de l'ordre.

Enfin le système de l'AJ est à double titre « subsidiaire » : d'une part l'AJ ne peut être accordée si le justiciable est personnellement couvert, pour le même objet, par un contrat d'assurance de protection juridique ; d'autre part la loi prévoit plusieurs cas a posteriori de remboursement à l'Etat de l'AJ attribuée.

1.1.1.2 Les acteurs de la gestion de l'AJ, prestation à la fois juridique et sociale, sont forcément nombreux sur le terrain comme au niveau national

Le paysage est le suivant^{vi}. Encore n'évoque-t-on pas ici la gestion de la contribution pour l'aide juridique, droit de timbre institué en 2011 pour compléter le financement budgétaire classique de l'AJ : la CPAJ sera en effet supprimée en 2014.

❖ Les acteurs au niveau d'une procédure

Justiciables : ils sont acteurs et premiers intéressés puisqu'il s'agit pour eux d'accéder à un droit important, mais aussi de s'insérer à cette fin dans toute la procédure que ce droit met en jeu ; l'AJ intéresse des associations, dédiées ou non à l'accès au droit, centrées sur les personnes les plus démunies ou plus généralement sur le « consommateur » ou l'« usager ».

Juridictions : elles sont actrices via les bureaux d'aide juridictionnelle - BAJ (traitement des demandes) ; via les magistrats et fonctionnaires des greffes (impact de la demande d'AJ sur le cours des affaires si la décision n'est pas intervenue à temps ; délivrance aux avocats des attestations de fin de mission ; impact des jugements sur un éventuel recouvrement de l'AJ ; examen par les chefs de cour d'appel des recours contre des décisions des BAJ) ; via les SAR - services d'administration régionale des cours d'appel (versement aux CARPA des dotations d'AJ destinées aux avocats ; procédure de recouvrement de l'AJ sur la partie perdante ou qui s'est vu retirer l'AJ ; paiement aux huissiers et experts des sommes dues pour leurs interventions dans le cadre de procédures bénéficiaires de l'AJ).

Autres autorités publiques : les officiers de police judiciaire responsables des gardes à vue, les services pénitentiaires lors de procédures disciplinaires à l'encontre de détenus, interviennent dans la désignation des avocats d'office et dans la délivrance à ceux-ci des attestations de fin de mission ; les services fiscaux et sociaux, notamment, doivent répondre aux questions des BAJ lors de l'examen des demandes d'AJ pour vérifier au besoin les déclarations jointes aux demandes, ils participent d'ailleurs aux BAJ ; les services de la DGFIP assurent le paiement final des huissiers et experts ainsi que le recouvrement de l'AJ sur la partie perdante, s'il résulte du jugement.

Avocats : choisis par les demandeurs de l'AJ ou désignés d'office par les bâtonniers sur des listes, ils conseillent fréquemment le justiciable en amont de sa demande d'AJ, présentent souvent la demande pour son compte et le défendent dans l'affaire ; les bâtonniers examinent les conventions d'honoraires complétant le cas échéant l'AJ partielle, assurent la gestion des avocats désignés d'office ; les barreaux peuvent conclure avec l'Etat des conventions en vue

de garantir la qualité de la défense et, plus largement, favoriser un cadre collectif de qualité pour les missions d'AJ ; les CARPA paient les avocats, à partir de dotations reçues de l'Etat et sur la base des attestations de fin de mission délivrées par les greffiers ou autres autorités dans certaines procédures.

Autres auxiliaires de justice : les huissiers de justice désignés par les décisions d'admission des BAJ signifient, notifient et exécutent selon un tarif spécifique lorsque la procédure est admise à l'AJ ; les autres auxiliaires sont soit rétribués sur la base de tarifs spécifiques (ex : notaires), soit sur la base de leurs mémoires de frais (experts, ex : médecins) ; dans tous ces cas ce ne sont pas les CARPA qui assurent le paiement des professionnels mais les cours d'appel (SAR) puis les comptables publics.

Assurances : elles sont actrices et économiquement concernées car elles sont supposées intervenir prioritairement à l'AJ si le justiciable est couvert par un contrat d'assurance de protection juridique ; elles doivent produire les attestations correspondantes.

S'agissant des lieux, le processus de l'AJ se déroule dans de multiples endroits : dans les juridictions, dans les cabinets d'avocats, dans les maisons de la justice et du droit, dans les commissariats de police, en prison, voire à l'hôpital s'agissant des garanties juridictionnelles des personnes hospitalisées sans consentement, etc. ;

❖ Les acteurs au niveau national

En plus des sphères de nature politique, les acteurs nationaux de l'AJ sont d'abord plusieurs administrations de l'Etat : ministère de la justice, et en ce sein divers grands services – au premier chef le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) ; ministère des finances via la direction générale des finances publiques, notamment concernée par les procédures de recouvrement de l'AJ le cas échéant ; la direction générale du trésor, correspondante notamment du secteur des assurances ; la direction du budget, responsable d'ensemble de la maîtrise des finances publiques.

Ce sont aussi des institutions professionnelles :

- représentation des avocats par la voie générale du Conseil national des barreaux mais aussi, plus sectoriellement, via d'autres institutions (Conférence des bâtonniers, Barreau de Paris, plusieurs Syndicats) ; Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; fédération par l'UNCA (Union nationale des CARPA) des données statistiques et financières sur la gestion des dossiers d'AJ à régler aux avocats ;
- représentation des autres auxiliaires de justice intervenant dans le processus de l'AJ : Chambre nationale des huissiers de justice ; Conseil supérieur du notariat ;

Ce sont encore les associations nationales investies dans la défense des justiciables démunis ou plus généralement des usagers du service public.

Le Conseil national de l'aide juridique (CNAJ), instance consultative, regroupe des représentants de ce large éventail d'acteurs locaux et centraux de l'AJ.

Encore doit-on mentionner aussi, vu le principe de subsidiarité, la représentation institutionnelle des assurances, en particulier via la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) et le Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA).

1.1.2 Au-delà d'une complexité explicable, l'AJ tend à perdre sa lisibilité

1.1.2.1 Il y a une accumulation exagérée des normes aux différents niveaux

La loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et son décret du 19 décembre 1991 comptent aujourd'hui plus de 300 articles, essentiellement consacrés à l'AJ^{vii}. Ces dix dernières années, 49 textes ont modifié le droit en ce domaine. 122 circulaires et notes figurent à ce jour sur le site intranet du ministère de la justice qui lui est consacré.

Un retour à plus de sobriété textuelle serait souhaitable, au bénéfice du fonctionnement des acteurs et de la maîtrise de la matière.

1.1.2.2 Il y a une dualité de cadre (« aide juridictionnelle » / « aide à l'intervention de l'avocat ») qui brouille la perspective

La loi du 10 juillet 1991 scinde en deux parties distinctes un dispositif pourtant unique dans ses fondamentaux.

L'« aide juridictionnelle » dénommée comme telle (1^{ère} partie) concerne les personnes démunies de ressources qui ont à « faire valoir leurs droits en justice ».

L'« aide à l'intervention de l'avocat » (3^{ème} partie), définie par une énumération de textes codifiés, concerne une dizaine de procédures se déroulant en amont ou marge du tribunal : garde à vue par les services de police judiciaire, retenue douanière, retenue d'étranger pour vérification du droit de circulation et de séjour, médiation et composition pénales, aide et réparation pénales par mineur délinquant, procédure disciplinaire à l'encontre de personne détenue par l'administration pénitentiaire.

Entre les deux, la loi insère (2^{ème} partie) les dispositions sur l'« aide à l'accès au droit » (essentiellement sur les CDAD – conseils départementaux de l'accès au droit), comme si « aide juridictionnelle » et « aide à l'intervention de l'avocat » relevaient vraiment d'objectifs et de sphères totalement différenciées.

Or si le cadre procédural peut différer, notamment car le BAJ n'examine que les demandes formées lors de procédures devant une juridiction, il reste que, du point de vue des principaux intéressés finaux - le justiciable et son avocat - les fondamentaux sont les mêmes : il s'agit de dispenser les personnes démunies de ressources des frais d'auxiliaires de justice (principalement les avocats) et de faire percevoir par ceux-ci, au lieu d'honoraires librement fixés, une rétribution publique règlementaire, versée aux intervenants par voie de tiers-payant. Il est d'ailleurs significatif que la CPAJ instituée en 2011 pour financer l'« aide à l'intervention de l'avocat » dès la première heure de garde à vue, ait finalement abondé les crédits budgétaires de l'AJ « stricto sensu ».

Au-delà de la complication formelle des textes, les différences de régime entre l'« aide juridictionnelle » au sens strict et l'« aide à l'intervention de l'avocat » posent à l'observateur des questions de fond, en relation avec le souci de simplicité et de qualité de la gestion du tout. Par exemple en ce que la technique de rétribution de l'avocat diffère par le mode calcul : « unité de valeur » par type de procédure dans le premier cas, rétribution tarifée en euros dans le second. Ou encore en ce que les « protocoles d'organisation de la défense pénale » prévus pour l'encouragement de l'Etat à l'organisation collective des barreaux en vue d'une défense de qualité ne concernent que les interventions au titre de l'« aide juridictionnelle » au sens

strict et non l'organisation pour les « interventions de l'avocat » au titre de la garde à vue qui relèvent, elles, d'un dispositif de subventionnement distinct.

Au total, la dualité du cadre « aide juridictionnelle / aide à l'intervention de l'avocat » pour ce qu'en langage commun (et dans le présent rapport) on regroupe sous le terme « AJ » mériterait une discussion approfondie, pour des enjeux d'efficacité et de coût autant que de simplification formelle.

1.1.2.3 Il y a peu d'explicitation des articulations entre la prestation « AJ » et les autres volets de l'accès au droit

La mission n'a pas eu connaissance de doctrine développée sur l'articulation entre l'« AJ » (dans ses deux composantes) et le rôle, plus large, des lieux concernés par l'accès au droit soit directement (CDAD, maisons de la justice et du droit) soit collatéralement (collectivités locales, associations dédiées au logement, à l'enfance et à la famille, à l'aide aux victimes, etc.).

Le renforcement du pilotage de l'AJ dans le maillage des lieux susceptibles d'éclairer les personnes sur leurs droits et sur les alternatives au procès servirait la lisibilité du système et sa rationalité.

1.1.2.4 Il y a une dispersion institutionnelle du pilotage et de la gestion de l'AJ

Au sein de la mission Justice, le responsable du Programme 101 « Accès au droit et à la justice », dont l'AJ constitue la principale Action, est le secrétaire général du ministère. Sous son autorité est situé le Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV), qui élabore les textes concernant l'AJ, anime et contrôle leur application, conçoit les actions propres à en améliorer le fonctionnement, assure le suivi des BAJ, assiste les juridictions et organismes sollicitant tout avis en ce domaine, prépare le budget de l'AJ, en assure le suivi et le gère. Le programme 101 ne finance cependant que le coût de l'AJ en tant que rétribution des avocats et autres intervenants, pas le coût des fonctions-support de cette politique qui, lui, est assuré par la direction des services judiciaires.

Le directeur des services judiciaires (DSJ), responsable du programme 166 « Justice judiciaire » est en effet la tête du réseau concrètement concerné par la gestion de l'AJ, qu'il s'agisse des règles et des pratiques à mettre en œuvre par les BAJ situés auprès des TGI (600 emplois à la charge de ce programme) comme par les magistrats et par les greffes des juridictions, qu'il s'agisse de l'organisation et du financement des systèmes d'information intéressant l'AJ, ou encore des frais postaux non négligeables en ce domaine. Le programme 166 finance d'ailleurs même les emplois du SADJAV.

D'autre part encore la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) est également concernée par l'AJ puisqu'elle est responsable du droit régissant les professions juridiques - notamment avocats - et plus largement des relations de l'Etat avec ces dernières.

On observe enfin que l'AJ due dans le cadre des contentieux administratifs est budgétairement imputée à la mission Justice – programme Justice judiciaire, alors que la justice administrative ne relève plus aujourd'hui de la mission Justice mais de la mission Conseil et contrôle de l'Etat.

Cette dispersion du pilotage (encore s'en tient-on aux structures principalement concernées) peut préjudicier à la lisibilité du système par ses acteurs de terrain et à la cohérence des démarches.

1.2 L'AJ : une politique sensible par nature, mais pourtant non investie en conséquence

1.2.1 L'AJ présente par nature un condensé des sensibilités du monde de la justice, avec son vaste éventail d'enjeux et de représentations

1.2.1.1 Pour les justiciables, l'AJ est un droit, mais aussi une source de démarches

Prestation juridique et sociale soumise à condition de ressources, l'AJ donne lieu à tout un éventail d'approches, dont les extrêmes sont l'abus du recours au procès à cause de la « gratuité » de l'avocat (abus parfois signalé, mais non quantifié) et, au contraire, le « non-recours », parfois lié à la crainte de principe du procès et des « gens du droit » en général, voire à la crainte que l'AJ ne suscite une défense « au rabais ».

Le niveau du plafond de ressources, les démarches matérielles à accomplir, le degré de visibilité et de confiance dans le monde « du droit » sont des points de sensibilité essentiels pour le justiciable au regard de l'AJ.

1.2.1.2 Pour les auxiliaires de justice, surtout les avocats, l'AJ est une source de travail, mais aussi selon eux de sacrifice

Le rapport des avocats à l'AJ est complexe en raison, aujourd'hui, de la diversité de cette profession, de son caractère évolutif, et des enjeux de l'AJ pour elle non univoques : destinataires finaux de l'AJ en tant que somme monétaire, les avocats s'en disent parfois aussi victimes à cause de son montant selon eux trop faible au regard du « point mort » d'un cabinet, c'est-à-dire du niveau de rémunération en dessous duquel l'exploitation d'un cabinet devient déficitaire. Plus largement la profession voit dans l'AJ « une ressource mais non un revenu parce qu'elle ne permet pas de payer les charges du cabinet et encore moins la rémunération du travail intellectuel » (CNB – 26 octobre 2013).

Sans pouvoir détailler ce sujet qui n'était pas dans le mandat ni dans le délai de l'évaluation MAP, on doit cependant l'illustrer sommairement car il traverse l'expression de la profession sur presque tous les thèmes concernant l'AJ – plafond de ressources, financement et organisation notamment.

- Dans le cadre d'une démographie croissante, la profession d'avocats est diversement concernée par l'AJ. Les cabinets d'affaires le sont peu ou pas, dans certains territoires au contraire les missions au titre de l'AJ forment une large partie de l'activité. En 2007 le Sénat^{viii} relevait que moins de la moitié des avocats effectuait au moins une mission au titre de l'AJ et que 64% de ces missions étaient concentrées sur 9% des avocats.
- La mesure du poids de l'AJ dans le revenu des avocats n'est pas simple. En 2012 le coût horaire complet d'un cabinet serait de 125 €HT, rémunération du ou des avocats incluse, de 75 €HT hors rémunération^x - sans toutefois qu'il soit tenu compte du mode

d'exercice (individuel, associé, collaborateur libéral ou collaborateur salarié) ; le niveau moyen de rétribution^x à l'AJ serait quant à lui de 303 €HT € pour les procédures en juridiction et de 281 € par personne assistée lors d'une garde à vue ou d'une retenue douanière – pour un nombre d'heures mobilisées souvent multiple (examen du dossier, déplacements, attentes aux audiences et audiences, ...). Cependant tout cela serait à pondérer par le nombre d'heures mobilisées par un avocat pour l'AJ dans son activité totale et par le niveau des charges effectives selon le « profil » de son cabinet : une rétribution médiocre à l'AJ ne pèse en principe pas lourdement si peu de missions sont assurées ; si le cabinet exerce beaucoup de missions, même peu rétribuées, l'AJ lui procure toutefois une ressource assurée.

Plus globalement, les rétributions d'AJ représentaient nationalement, en 2007, 2,33% du chiffre d'affaires de la profession^{xi} ; ne disposant pas du chiffre au-delà de 2007 ni du chiffre d'affaires par barreau, la mission n'a pu mesurer le ratio AJ / chiffre d'affaires sur la période récente ni les écarts entre les territoires ; elle s'est essayée à faire pour 2009 le rapport entre les rétributions versées au titre de l'AJ et les revenus cumulés (BNC) de l'ensemble des avocats et dans certains barreaux^{xii} ; néanmoins ce rapport ne peut rendre compte rigoureusement de la part de l'AJ dans l'activité des avocats car le BNC, résultant de la soustraction entre les produits de l'entreprise et ses charges, n'est pas en soi une donnée d'activité commerciale mais le résultat net de cette activité en fonction de l'importance des charges.

- Le rapport de la profession à l'argent, au général, n'est pas simple.
Si certains avocats affichent leurs honoraires dans leur cabinet, personne ne peut donner d'estimation nationale assurément représentative du coût des procédures conduites hors AJ.
Il y a plusieurs années, la profession a souhaité favoriser la publication par les barreaux de barèmes indicatifs pour les divers contentieux mais elle s'est heurtée à des poursuites engagées devant le Conseil de la concurrence ; en 2012, réagissant contre un projet de texte prévoyant un barème indicatif dans les affaires de divorce et dans ce seul cas, le CNB évoquait son attachement « au principe de liberté contractuelle pour la fixation des honoraires en toutes matières », tout en préconisant le développement des conventions d'honoraire préalables entre l'avocat et son client (AG – CNB 14/15 décembre 2012).
On a peu de visibilité sur la pratique actuelle de la tradition ancienne du « pro bono », souvent évoqué par les avocats qui sous-entendent toutefois que le monde aujourd'hui concurrentiel ne s'y prête plus guère.
L'avocat répugne souvent à faire valoir au juge les éléments qui permettraient de le rémunérer au-delà de l'AJ, mais la profession se plaint du faible montant de celle-ci. Un contentieux groupé a d'ailleurs été engagé en 2011 contre l'Etat par les avocats de plusieurs barreaux pour obtenir la mise en œuvre du protocole de décembre 2000 visant à faire de l'AJ une vraie « rémunération » de l'intervention de l'avocat à ce titre. La réponse négative d'un des tribunaux administratifs en 2013 n'empêche pas que la question du montant de l'AJ reste prégnante, dans un contexte de rigueur accrue des finances publiques.
- Le rapport à l'organisation collective n'est pas simple: profession libérale, encadrée par un système ordinal territorial (un barreau par TGI), la profession d'avocat débat fortement sur sa gouvernance. S'agissant de l'AJ, les barreaux peuvent organiser un regroupement des forces et des actions qualitatives, ce qu'ils font de façon variable. Si

la profession envisage aujourd'hui de donner plus d'ampleur à cette organisation, c'est par la voie d'expérimentations qu'elle souhaiterait assortir d'une augmentation du budget de l'AJ et d'une diversification de son financement à cette fin.

Au total, le rapport des avocats à l'AJ se manifeste à la fois par une forte mais inégale implication dans le système, par une demande récurrente de revalorisation de l'AJ, par une prise de conscience toutefois des contraintes financières de l'Etat, par une évolution en cours mais encore des débats pour des principes d'organisation en vue de plus d'efficience.

1.2.1.3 Pour les juridictions, l'AJ est une source d'activité et un déterminant de l'organisation, parfois source de délais

Avec 915.000 admissions (en 2012) pour les procédures engagées devant un tribunal, les dossiers d'AJ ont une forte incidence sur l'activité et les résultats des juridictions.

Tout le monde s'accorde à reconnaître l'importance du bon déroulement des procédures d'AJ pour la qualité des audiences (même sans représentation obligatoire, le travail de l'avocat favorise l'appréhension des dossiers par les magistrats) et pour leur fluidité. Si la mission MAP n'a pu qu'engager un travail, qu'il faudra achever, d'objectivation^{xiii} du taux des renvois d'audience liés à l'aide juridictionnelle (quand la demande d'AJ est formulée en audience ou en attente de réponse du BAJ), ce sujet a en tout cas été évoqué constamment.

Plusieurs chefs de juridiction, présidents de BAJ, directeurs de greffe et greffiers en chef s'investissent fortement dans le bon fonctionnement du système, tant au sein de la juridiction que, plus généralement, lors de leurs relations avec les avocats.

Cependant, l'AJ reste globalement un secteur de l'activité judiciaire relativement marginal car il n'est pas situé dans le cœur de métier des juridictions en général, des magistrats en particulier. Il vient en concurrence avec les services civils et pénaux dans l'allocation de moyens humains et des systèmes d'information. Il suppose des vérifications de ressources en masse dans des TGI qui n'ont ni la vocation ni les instruments des services publics dédiés à la couverture sociale.

1.2.1.4 Pour l'Etat en général et la Justice en particulier, l'AJ est la marque d'un principe national d'équité, mais aussi une source substantielle de dépense

Il est délicat de comparer le montant du budget de l'AJ avec celui des prestations analogues dans les autres pays car les systèmes sont très divers sur les fondamentaux : champ des matières plus ou moins large pour la prise en charge ; imbrication plus ou moins étroite avec l'orientation hors procès ; organisation plus ou moins intégrée des avocats pour les missions d'AJ ; organisation et coût du système judiciaire en général^{xiv}.

Les environ 400 M€ de l'AJ, soit certes peu dans le budget de la Justice (5%, même s'il faut ajouter 30 M€ pour le coût des emplois et le coût, non individualisé, des frais postaux et des systèmes d'information), sont cependant très significatifs pour les juridictions : c'est l'équivalent de leurs Frais de justice comme de leurs crédits de Fonctionnement courant. De plus l'AJ doit s'adapter aux grandes réformes civiles et pénales.

1.2.2 Ces sensibilités multiples ne suscitent pourtant pas un traitement cohérent

1.2.2.1 Il y a de multiples évaluations de l’AJ déjà produites, mais à ce jour pas de projet global de l’Etat en retour

L’AJ est un sujet très observé depuis 2000 (rapport Bouchet). Depuis 2007, sept rapports institutionnels totalisant mille pages ont été produits par de hautes sphères diverses^{xv}. A l’été 2013 encore, parallèlement à la conduite du travail MAP, trois nouveaux rapports concernant l’AJ sont en cours : une mission d’information sur l’AJ par la commission des lois du Sénat ; un contrôle de l’AJ sur 2010/2012 par la Cour des comptes ; enfin la mission plus vaste pilotée par deux chefs de cour sur la Justice du 21^{ème} siècle abordera sans doute l’AJ.

Au sein des professions du droit, les rapports et colloques se succèdent aussi. En mars 2013 encore, le Conseil national des barreaux a adopté une importante résolution et en avril le Haut Conseil des professions du droit^{xvi} a publié un rapport dédié à l’aide juridictionnelle.

Tous les rapports déjà produits appellent à la « remise à plat » du dispositif de l’AJ et à la prise de décisions par l’Etat. Ils font en majorité bloc des grands sujets de l’AJ : champ matériel, positionnement dans le reste de l’« accès au droit », montant de l’AJ, plafonds de ressources, sources de financement, mode de gestion. Plusieurs concluent au « doublement du budget de l’AJ » malgré la priorité de l’Etat donnée au redressement des finances publiques.

Pourtant l’Etat n’a pas, en réponse à ces propositions, formulé à ce jour de projet global, raisonné et concerté, que ce soit pour suivre certaines propositions ou pour en écarter d’autres.

1.2.2.2 Les évolutions de l’AJ s’inscrivent dans la pression de l’urgence au détriment de la stratégie

Quant au fond, l’AJ subit l’effet de réformes dont les incidences sur son propre fonctionnement n’ont pas toujours été assez approfondies ni donc préparées. L’illustration récente unanimement citée lors de la mission MAP est celle de l’élargissement du droit à avocat à la première heure de garde à vue, qui a généré, dans l’urgence, un système de gestion inapproprié au niveau de chaque dossier et au surplus, pour l’aide de l’Etat à l’organisation des barreaux, des retards de paiement qui se trouvent matériellement résolus seulement à l’été 2013 à la faveur de la MAP.

Sur la gestion de l’AJ au quotidien, les efforts des services existent (ainsi en 2013 d’un projet de guide SADJAV et d’un guide DSJ), mais sans la force de frappe d’une véritable unité. L’observateur est frappé par la déshérence ouverte des pistes d’avancée concernant le système d’information et de communication pour la gestion de l’AJ.

Sur la mesure et le suivi de la qualité du système de l’AJ (ex : protocoles de défense pénale, fraude à l’AJ, « non-recours », pratiques d’avocats, impact de l’AJ sur les flux d’audiences, économie des avocats au regard de l’AJ ...) on ne dispose guère au sein de l’Etat de bilans ni d’analyses très précis et formalisés. Des données nombreuses existent cependant, y compris au sein des professions, mais dont l’exploitation nécessite un travail approfondi, suivi, collectif - dans le cadre d’un projet stratégique, à l’instar d’une méthode suivie depuis plusieurs années dans d’autres secteurs du ministère de la justice^{xvii}.

2. L'AIDE JURIDICTIONNELLE D'ICI A 2015 : POUR UNE EVOLUTION ORDONNEE

Par delà la diversité de leurs présentations et de leurs options, les grands rapports institutionnels et professionnels concernant l'aide juridictionnelle présentent au global trois objectifs d'évolution : cadrer un juste volume de dépenses et le financement correspondant ; faciliter au quotidien la vie des bénéficiaires et des acteurs ; organiser au mieux le travail de chacun.

Dans ces ensembles, les travaux de la MAP conduits mi-2013 étaient quant à eux limités à quelques sujets, largement dictés par l'actualité budgétaire et resserrés sur un temps bref au regard de la diversité technique des thèmes, du grand nombre des acteurs et de la sensibilité de la matière.

Sur ses sujets, le présent document présente plusieurs pistes d'évolution envisageables à très court terme, quitte parfois à supposer des approfondissements techniques et des concertations ; d'autres options seront tributaires d'options plus globales sur l'AJ.

2.1 Déterminer le juste volume des dépenses et le financement correspondant : options en vue de décisions

Sans recouvrir tous les paramètres de ce vaste objectif^{xviii}, la mission MAP devait en aborder six qu'on regroupe en trois pôles concernant : l'équité du plafond de ressources posé pour le droit à l'AJ (2.1.1), le jeu du principe de subsidiarité de l'AJ (2.1.2), la diversification de la nature même des financements de l'AJ (2.1.3).

2.1.1 L'équité du plafond de ressources posé aux justiciables pour le droit à l'AJ

2.1.1.1 Le niveau du plafond de ressources pour l'AJ totale : l'hypothèse de sa majoration, régulièrement évoquée, appelle cependant de la prudence quant aux références à choisir et quant au financement à trouver

- **Analyses**

En 2013^{xix} le plafond de ressources pour le droit à l'AJ totale est de 929 € mensuels pour une personne seule, avec des majorations pour personnes à charge. Il évolue comme la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu. Les ressources prises en compte incluent notamment celles des autres personnes vivant habituellement au foyer et les ressources patrimoniales. Elles excluent notamment les prestations familiales et de logement et d'autres prestations sociales (dont le revenu de solidarité active) qui viennent donc en majoration de fait du plafond affiché. La perception du RSA « socle » dispense de la justification des autres ressources.

En regard de ces conditions on peut citer, non exhaustivement, quelques niveaux de seuil pour l'obtention d'autres droits sociaux :

- « Seuil de pauvreté » : l'INSEE propose deux seuils : 803 € ou 964 €, soit 50% ou 60% du revenu médian, toutes prestations incluses et net d'impôts.
- SMIC net : 1.120 € (septembre 2013).
- Salaire net mensuel médian : 1.695 € hommes ; 1.429€ femmes (en 2012 – INSEE).
- Plafond de ressources pour le droit à l'allocation de rentrée scolaire : 1.973 € (rentrée 2013 ; pour un couple avec 1 enfant).
- Plafond de ressources pour la CMU-C : 716 € (persone seule).
- Plafond de ressources pour l'allocation aux adultes handicapés : 776 € (personne seule).
- Foyers payant l'impôt sur le revenu : 18 millions, soit la moitié des foyers fiscaux (en 2012).

Toutefois ces références ne suffisent en aucun cas, tant varient les conditions d'assiette de chacune (nature des ressources prise en compte, périodes de référence, notions de personnes à charge ou au contraire aidantes, etc.). Le système CMU comporte en fait 3 éléments, le système RSA deux, les prestations familiales et assimilées, les prestations de chômage, le système fiscal etc. forment techniquement, quant aux conditions de ressources, un maquis qui, pour être sérieusement pénétré, exigerait à lui seul plusieurs semaines dont la mission MAP n'a pas disposé compte-tenu de ses autres sujets. Au-delà des prestations en soi, on devrait d'ailleurs inventorier lesquelles se prennent en référence entre elles – comme par exemple les tarifs « sociaux » de l'énergie, accordés automatiquement par l'envoi, lui-même automatique par les caisses maladie, d'une attestation d'assurance complémentaire santé (l'une des composantes du système CMU). Encore le système est-il en constante évolution (ex : actualités 2013 sur le RSA, sur les prestations familiales, nouveau projets de décret sur les tarifs sociaux, ...). Encore pourrait-on tenir compte aussi de références plus larges comme l'accès aux logements sociaux.

On dispose par ailleurs de quelques comparaisons européennes récentes^{xx} :

- Belgique : 928 € pour l'aide totale ; 1.191 € pour l'aide partielle.
- Espagne : 1.065 € (il n'existe pas d'aide partielle).
- Pays-Bas : il y a une contribution personnelle à charge du justiciable, dégressive en fonction du revenu et de la situation de famille ; la contribution la plus faible laissée à charge est de 129 € jusqu'à 1.475 € de revenu mensuel pour une personne seule.

Il est cependant délicat de se référer directement aux plafonds applicables dans d'autres pays vu la diversité des systèmes d'ensemble déjà évoquée.

L'éventualité de la hausse du plafond de ressources pour l'accès à l'AJ est en tout cas régulièrement avancée.

- En 2001, le rapport Bouchet préconisait une nette revalorisation du plafond de l'AJ totale, et la suppression de l'AJ partielle en contrepartie. En 2011 le rapport AN M. Gosselin / Mme Pau-Langevin préconisait de porter le plafond de l'AJ totale au niveau du SMIC net.

- Fin 2012 cependant, le groupe de travail « Accès aux droits et minima sociaux » de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale estimait que le plafond de ressources pour l'AJ totale était, compte tenu des revenus sociaux exclus de son assiette, de fait supérieur au seuil de pauvreté et que, à budget contraint, sa revalorisation n'était pas prioritaire par rapport, selon le groupe, à l'amélioration de la rémunération des avocats, à l'AJ partielle et au soutien financier aux structures publiques et associatives d'aide à l'accès au droit.
- Les rapports récents des professions juridiques sur l'accès au droit développent davantage l'option d'une revalorisation du montant de l'AJ (rétribution de l'avocat) que du niveau du plafond de ressources des justiciables demandeurs. On peut cependant supposer que le doublement du budget de l'AJ souhaité par les professions laisserait place à des mesures intéressant aussi les ressources des justiciables.
- Parmi les auditions conduites par la mission MAP, deux ont particulièrement mentionné, parmi d'autres sujets, la question du plafond de ressources^{xxi}.

Les enjeux d'une éventuelle augmentation du plafond de ressources sont naturellement multiples :

- Quant aux justiciables : en fonction du niveau de référence qui serait pris, on peut entendre procurer le droit à l'AJ totale à des personnes de condition « modeste » ou rester au principe des « plus démunis » ; les références peuvent être cherchées dans des prestations servies sur la durée, notamment à titre de minimum de vie, ou dans des prestations supposées être occasionnelles, pour faire face à une charge spécifique ; une augmentation significative du plafond pour l'AJ totale peut s'accompagner d'une revalorisation de l'AJ partielle et majorer ainsi le coût de l'opération, ou au contraire être l'occasion de supprimer l'AJ partielle mais au risque de produire un effet de seuil brutal.
- Quant aux avocats : d'un côté, plus il y aura de bénéficiaires de l'AJ, plus il y aura de travail pour les avocats investis à ce titre ; d'un autre, certains estiment d'abord que ce travail est « sous-payé » et que l'extension de son volume présente donc un risque économique pour ceux qui y contribuent ; en tout cas, un volume significativement plus grand de dossiers d'AJ amplifierait la question de l'organisation de la profession des avocats pour cette mission.
- Quant à la gestion : comme toute mesure élargissant le public potentiel de l'AJ, l'augmentation du plafond de ressources amplifierait mécaniquement la quantité des activités liées à la gestion de la prestation par ses acteurs au quotidien, notamment dans les juridictions, et donc la nécessité d'en simplifier le paysage sans dérives de coût de fonctionnement.
- Quant au financement : le coût de l'augmentation du plafond de ressources pour l'AJ varierait naturellement en fonction du niveau choisi ; à titre d'illustration, son alignement sur le SMIC est estimé^{xxii} générer une augmentation du nombre des bénéficiaires et de la dépense de +25% ; il faut donc trouver des marges de manœuvre malgré le cadre rigoureux de maîtrise des finances publiques.

- Options

Trois éléments de contexte paraissent déterminants : en opportunité, le très récent rapport sur la pauvreté, qui ne pose pas le niveau du plafond de l'AJ totale comme un sujet prioritaire ; en réalisme, l'absence à ce jour de marges de manœuvre financières substantielles ; en cohérence la nécessité de simplifier plutôt que de compliquer le paysage des droits soumis à critères de ressources.

On propose donc à ce stade qu'un approfondissement soit conduit d'ici l'été 2015 au regard de deux repérages :

- déterminer par ordre, dans le paysage très touffu des autres droits sociaux soumis à condition de ressources, celui auquel il serait le plus justifié de se référer de façon à simplifier plutôt qu'à compliquer le paysage d'ensemble ;
- déterminer, pour ce choix, le niveau du curseur à poser en fonction des financements à trouver.

Le relèvement du plafond pour la prestation AJ devrait par ailleurs être précédé d'un état des lieux spécifique sur le rôle des avocats dans le conseil en amont aux justiciables en vue d'éviter le procès.

2.1.1.2 Le « non-recours » à l'AJ partielle : la faible part de l'AJ partielle dans l'ensemble de l'AJ appelle plusieurs mesures pour plus de visibilité sur ce dispositif

- Analyses

Entre 929 € et 1.393 € (plus les majorations pour personnes à charge) le montant de l'AJ diminue progressivement en cinq tranches, ouvrant droit à un montant dégressif d'AJ partielle (AJP). Le bénéficiaire peut alors se voir demander par l'avocat des honoraires, qui devront faire l'objet d'une convention à soumettre au bâtonnier de l'ordre. Le bénéfice de l'AJP conserve la prise en charge par l'Etat des frais d'expert, l'huissier facturant au bénéficiaire une partie de l'acte en fonction du pourcentage de l'admission.

Le relèvement du plafond de l'AJP, en faveur de la classe « moyenne/très modeste » est notamment proposé par le rapport AN de 2011 (le porter à 1.537 €). Cette éventualité renvoie largement aux options évoquées quant à l'AJ totale. Par ailleurs sa portée pourrait être limitée vu la sous-représentation des dossiers d'AJ partielle dans l'ensemble de l'AJ : alors que, selon l'INSEE, la population potentiellement éligible à l'AJ se partage par moitié entre AJ totale et AJ partielle, cette dernière ne représente, régulièrement, que 10% des admissions totales à l'AJ (situation dite de « non-recours »).

Les travaux MAP – qui dans leurs délais n'ont pu organiser si sondages ni échantillonnages – n'ont pas fait ressortir d'explication assurée à cette situation. Ils ont cependant permis de recueillir quelques éléments.

- Certains rapports institutionnels évoquent l'incertitude où se trouverait le justiciable admis à l'AJ partielle, quant au coût des honoraires complémentaires que lui demandera l'avocat choisi par lui ou désigné par l'ordre – et donc la renonciation à agir en justice par crainte d'un coût important. Ils en déduisent tantôt la proposition de supprimer l'AJP - mais à

condition d'augmenter le plafond de ressources de l'AJ totale ; tantôt la proposition de fixer des barèmes indicatifs pour les honoraires complémentaires à l'AJP.

- En retour les avocats observent qu'en cas d'AJ partielle la règle d'une convention d'honoraire préalablement signée entre l'avocat et son client potentiel, soumise qui plus est au bâtonnier, assure précisément une visibilité et une adéquation sociale des honoraires demandés.
- Certains avocats précisent qu'en combinant la modicité de leur rétribution en cas d'AJ partielle, le coût horaire d'exploitation de leur cabinet, le temps d'investissement et d'attente de la décision d'admission à l'AJP et enfin, sur le fond de l'affaire en cause, l'écoulement de délais préjudiciables à leur client, ils préfèrent proposer à celui-ci d'entrée de jeu une convention d'honoraire modique, plutôt que de lancer le processus pour l'AJ partielle. Le CNB confirme la fréquence de cette pratique lorsqu'il peut être déterminé à l'avance qu'il n'y aura pas de mesure d'expertise.
- L'échelonnement de l'AJP en cinq taux est parfois considéré excessif, même si leur gestion par les BAJ en est complètement automatisée.

- Options

- La faible part de l'AJ partielle dans l'ensemble des dossiers ne doit pas conduire à supprimer le dispositif pour inefficacité, notamment dans le contexte de recherche d'économies. Même si toutes les autres prestations sociales ne connaissent pas le lissage des effets de seuil, il y aurait un recul à le supprimer dans le domaine de l'AJ – et plus encore en l'absence de relèvement significatif du plafond de ressources mis pour l'AJ totale.
- L'augmentation du plafond de ressources pour l'AJ partielle, outre qu'elle renverrait aux mêmes types d'option que pour l'AJ totale, est moins prioritaire avec la suppression en 2014 du droit de timbre CPAJ qui, réduisant le coût d'accès à la justice pour tous les justiciables, devrait particulièrement profiter à ceux situés juste au dessus du plafond de l'AJP.
- Plusieurs travaux devraient approfondir les voies d'une meilleure visibilité sur le fonctionnement de l'AJ partielle, en vue d'en développer l'effet : un sondage auprès de la population, de préférence dans le cadre d'un sondage plus vaste sur l'AJ ; un observatoire des pratiques de la convention d'honoraires à l'échelle de quelques cours d'appel, en y associant la profession des avocats, les associations représentatives des usagers de la justice, les responsables concernés en juridictions, et en assortissant l'observation d'engagements de délais des BAJ dans l'examen des demandes d'AJP ; la discussion d'une éventuelle simplification de la grille de l'AJP, par exemple autour de deux taux dont le premier déterminerait un montant unique d'AJP et le second ne laisserait subsister que la gratuité des expertises et des actes d'huissier.

2.1.2 *Le jeu du principe de subsidiarité de l'AJ*

2.1.2.1 **La subsidiarité par rapport à l'assurance de protection juridique : dès 2013 un projet de décret peut aboutir pour favoriser la connaissance de cette règle et simplifier les démarches correspondantes ; mais, pour un développement plus substantiel, un round d'observation approfondie des pratiques serait justifié**

- Analyses

La subsidiarité de l'AJ par rapport à l'assurance de protection juridique est un fondement de la loi de 1991 (art. 2, modifié à cette fin en 2007) : l'AJ n'est pas due si son bénéficiaire potentiel est par ailleurs couvert par un contrat privé d'assurance de protection juridique (APJ).

Les contrats d'APJ incluant une clause ou autonomes sur ce risque forment un secteur de l'assurance relativement récent mais en expansion.

On manque encore d'informations précises sur le jeu effectif du principe de subsidiarité de l'AJ via la part des dossiers potentiels d'AJ non déposés ou rejetés à cause de l'APJ et, inversement, la part des interventions d'avocats financées par les assurances au titre de l'APJ pour des personnes par ailleurs éligibles à l'AJ. En tout cas, tous les acteurs concernés conviennent que ce jeu est encore très marginal et les grands rapports concernant l'AJ préconisent de le renforcer. Cependant les points de vue sur le fonctionnement de l'APJ en soi sont parfois critiques. Les échanges MAP permettent de résumer les points de vue.

- Pour les assureurs, le champ des contentieux majoritaires couverts par l'AJ (litiges intrafamiliaux et affaires pénales) diffère par nature du champ essentiel et même naturel des contrats d'APJ (consommation, habitation, etc.). Leurs calculs économiques leur font exclure l'hypothèse de rendre l'APJ obligatoire.
- Pour les consommateurs (entendus par la mission : CLCV), il y a opposition expresse à l'éventualité d'une APJ obligatoire et, malgré des progrès reconnus, bilan à ce jour encore critique du fonctionnement de l'APJ en général (ex : sur les prix, sur le choix de l'avocat, sur l'effectivité du portage du litige en justice)^{xxiii}.
- Pour les avocats, leur place dans le système de l'APJ peut être insatisfaisante – notamment si l'avocat, quand il est librement choisi par l'assuré, reçoit de l'assurance une somme inférieure à celle qu'il aurait réclamée à titre d'honoraires, voire une somme inférieure à l'AJ. Quant au champ matériel de l'APJ le CNB souhaiterait le renforcer par un adossement au contrat d'assurance habitation et observe que certains contrats d'assurance portent sur des champs intéressants l'AJ.

Sur ce dossier AJ / AJP, des travaux de l'Etat sont attestés depuis au moins 2010 y compris au niveau politique, mais ils n'ont pas débouché à ce jour sur des bases de données complètes et encore moins sur des solutions de grande ampleur. La mission MAP n'a pu, dans son délai, réunir toutes les données techniques manquantes d'objectivation des enjeux. Des avancées sont toutefois préparées sur certains aspects très concrets de la gestion au quotidien de cette subsidiarité.

- Options

- Les échanges de la mission MAP mi-2013 ont permis de constater que tous les acteurs acceptent de favoriser le jeu concret de la subsidiarité AJ / APJ via une amélioration de l'imprimé de demande d'AJ actuellement très déficient sur ce plan, via une simplification des justificatifs demandés et via un engagement des assurances à répondre sous quinzaine en vue de ces justificatifs. Tout ce dispositif^{xxxiv} peut prendre vie dès 2014.
- Au-delà, pour faire progresser le jeu de la subsidiarité à grande échelle, il serait justifié d'organiser, sous l'égide du SADJAV mais avec tous les acteurs, un véritable round d'observation partagée de l'économie et des pratiques de l'APJ en ce qu'elles croisent les intérêts de l'AJ. Une série structurée de rencontres, sur la base de dossiers étayés, nationaux et locaux, devrait être conduite et livrer pour l'été 2014 un rapport spécifique en vue d'arbitrages finaux politiques.

2.1.2.2 La subsidiarité par rapport à certaines possibilités concernant les justiciables : on peut engager sans délai le renforcement de dispositifs existants en vue de leur effectivité

Dans le cadre de leur mandat, les travaux MAP se sont centrés sur les aspects financiers de cette subsidiarité.

- Analyses

Les rapports institutionnels ou professionnels récents appellent à renforcer le jeu de principes posés dès l'origine par la loi dans le sens d'une subsidiarité du jeu de l'AJ au regard des parties aux procès. Trois sont particulièrement cités :

- L'article 37 de la loi de 1991: en toute matière l'avocat intervenant au titre de l'AJ peut, à l'issue du procès, demander que la partie condamnée aux dépens ou perdante et ne bénéficiant pas de l'AJ lui verse des honoraires au lieu que l'Etat ait à payer l'AJ initialement prévue ; si le juge accepte cette demande, il fixe le montant des honoraires que l'avocat « gagnant » peut réclamer à la partie adverse. En pratique, moins de 0,1 % des missions d'AJ de 2012 ont fait l'objet d'une telle procédure.
- L'article 43 de la loi : en matière civile, la partie condamnée aux dépens ou perdante et ne bénéficiant pas de l'AJ doit rembourser l'Etat si l'AJ a été attribuée à l'autre partie ; le juge peut toutefois dispenser de ce remboursement. En 2012, 4 M€ seulement ont été mis en recouvrement à ce titre, pour 11 M€ attendus.
- L'article 50 et s. de la loi : l'AJ peut être retirée (autre fraude repérée) en fonction des jugements mêmes prononcés à l'issue des procédures bénéficiaires de l'AJ – par exemple si le juge estime l'action dilatoire ou abusive, ou encore si le jugement permet à la partie bénéficiaire d'AJ de revenir à meilleure fortune. La pratique du retrait est cependant quasi-nulle (0,1%).

Par rapport à ces mécanismes de « retour » sur AJ attribuée, la réticence des juges voire des avocats à faire jouer les procédures est souvent avancée : souci de ne pas envenimer les conflits familiaux une fois l'instance achevée ; pudeur des avocats à évoquer l'argent devant le juge ; méconnaissance par les juges de l'économie des cabinets d'avocats et plus généralement souci mineur de ce qui ne relève pas de leur cœur de métier (le travail proprement juridictionnel) – même s'ils deviennent plus sensibles aux intérêts de l'économie de leurs juridictions. S'agissant de l'article 43, la complexité de la procédure de gestion financière du recouvrement est en outre posée, dans un contexte d'implantation encore récente de l'application nationale Chorus. S'agissant de l'article 50, est en outre posée l'insuffisance du circuit de retour d'information des greffes des juridictions vers les BAJ sur les jugements finaux.

Par ailleurs la loi de 1991 modifiée en 2011 pose (article 64-1-1) le principe d'une récupération ex-post de l'AJ (en l'espèce « aide à l'intervention de l'avocat ») attribuée par commission d'office lors d'une garde à vue s'il s'avère que les conditions, notamment de ressources, n'étaient pas remplies. Rien n'existe cependant à ce jour.

• Options

Les travaux MAP ont fait apparaître un consensus en vue d'évolutions immédiates.

- S'agissant de l'art. 37 : suivant une proposition du Conseil national des barreaux, il est aujourd'hui prévu, outre le renforcement de diverses mobilisations des juges et des avocats, de modifier le code de procédure civile pour mieux y faire apparaître le dispositif de la loi sur l'AJ et surtout poser le principe qu'en cas de fixation d'honoraires par le juge, ceux-ci devront, en se fondant sur les diligences effectuées, être supérieurs à ce que l'avocat aurait perçu via l'AJ prévue au début de l'action. L'objectif d'un passage de 0,1 % à 8 % des missions d'AJ se soldant par cette subsidiarité ne semble pas irréaliste à condition que les services judiciaires comme les instances représentatives des avocats se mobilisent à la hauteur annoncée^{xxv}.
- S'agissant de l'art. 43, un audit a été conduit au début 2013 conjointement par l'IGSJ et par la DGFIP, et a conclu à un plan d'action partagé par toutes les directions concernées en vue de diverses mobilisations, formations et adaptations de processus. Les mises en recouvrement prévues à ce titre pour 2014 sont donc de 23 M€^{xxvi}. Pour autant, des questions d'efficience subsistent : des emplois dispersés sont mobilisés pour un rapport financier de toute façon limité à l'Etat – et même sans aucun retour d'« intéressement » aux juridictions puisque le produit des recouvrements ne leur est pas affecté. On pourrait donc penser, au-delà de 2014, à remplacer le système de recouvrement de l'AJ civile sur la partie perdante par un droit fixe à calculer au juste niveau et dès lors de gestion simple.
- L'art. 50 suppose de généraliser de bonnes pratiques repérées sur les relations magistrats et greffes / BAJ / avocats, y compris via la communication électronique. Le CNB soutient par ailleurs le remplacement de la procédure de retrait par celle de la convention de renonciation à l'AJ dans des instances pouvant aboutir à un enrichissement du client.
- S'agissant de l'art. 64-1-1, la préparation du projet de décret nécessaire pour mettre en œuvre la récupération ex-post de l'AJ induite en cas de garde à vue, a mis en évidence l'extrême complication d'un tel système pour les BAJ et le peu de réalisme quant à

son effectivité. Aussi est-il prévu d'instituer plutôt dès 2014, à la charge des ex-gardés à vue bénéficiaires de l'AJ et finalement condamnés, une majoration du droit fixe de procédure pénale^{xxvii}.

2.1.3 La diversification des sources de financement de l'AJ

Au-delà du resserrage des boulons pour une pratique plus effective des principes existants, le mandat d'évaluation MAP appelait à rechercher de nouveaux modes de financement de l'aide juridictionnelle pour répondre à deux urgences financières :

- la suppression en 2014 du droit de timbre dit Contribution pour l'aide juridique (CPAJ), préconisée dès 2012 par la ministre de la justice, impliquait de dégager un financement alternatif de l'ordre de 60 M€ ;
- un projet de directive européenne imposant d'élargir aux personnes entendues en audition libre par les officiers de police judiciaire le droit à la présence d'un avocat et le champ de l'aide juridictionnelle en ce cas, pourrait générer d'ici à 2016 un coût de l'ordre de 39 M€.

Au surplus on ne peut ignorer que plusieurs grands rapports sur l'aide juridictionnelle appellent à diversifier son financement afin d'en augmenter le budget total au-delà de l'actuel engagement de l'Etat, et de revoir le dispositif dans son ensemble en vue, principalement, d'augmenter les plafonds d'admission à l'AJ et de revaloriser la rétribution des auxiliaires de justice en ce cadre.

Cependant le ministère du budget rappelle les principes de non-alourdissement des prélèvements obligatoires, de recherche d'économies dans le budget de l'Etat, et plus généralement de priorité aux efforts favorisant la croissance et la compétitivité économiques.

2.1.3.1 La ressource de remplacement de la CPAJ : au cours de l'évaluation MAP, l'option d'une budgétisation classique a été d'ores et déjà décidée pour 2014

• Analyses

Le comité de pilotage de l'évaluation MAP, réuni le 13 mai 2013 sur la base d'un rapport intermédiaire, disposait d'une présentation de plusieurs pistes de diversification du financement de l'AJ, débattues depuis plusieurs années.

Le débat du comité s'est focalisé sur deux de ces pistes : une taxation additionnelle des actes juridiques soumis à droit d'enregistrement, option que les auxiliaires de justice proposaient^{xxviii} ; une taxation du chiffre d'affaires des professions du droit, option que les ministères (Justice et Budget) favorisaient quant à eux. Un net antagonisme s'est exprimé entre d'une part les ministères, rejetant la piste du droit d'enregistrement, et d'autre part les professions, rejetant la piste de la taxation de leur chiffre d'affaires.

• Options

Le 23 juillet, la ministre de la justice a publiquement confirmé la suppression de la CPAJ pour 2014 et a annoncé, en financement de remplacement, l'inscription au budget du ministère d'un crédit de 60 M€. L'intégralité des crédits publics consacrés à l'AJ redeviendra donc financée par les contribuables.

2.1.3.2 Au-delà, les paramètres de la diversification du financement de l’AJ sont connus depuis longtemps : il faut prendre d’ici 2015 le temps d’en discuter et décider d’une évolution qui pourrait faire appel à plusieurs canaux

- Analyses

La ministre de la justice a présenté la budgétisation de la CPAJ en 2014 comme une solution de court terme et non comme pérenne. D’autre part les perspectives, hypothèses ou revendications de dépenses accrues au titre de l’AJ demeurent en suspens (champ matériel via notamment l’effet des textes civils et pénaux, hypothèse d’augmentation du plafond de ressources, revendications sur l’augmentation des montants, etc.). Il faut donc, au-delà de l’urgence réglée pour 2014, reprendre la liste des voies de financement qui sont anciennement sur la table et sur lesquels l’Etat n’a jamais tranché.

- Une majoration légère des droits de mutation dus par les ménages et entreprises lors d’actes occasionnels officiellement enregistrés (rapports Arnaud/Beleval 2009 et AN 2011). Les avocats privilégient cette voie (CNB 2012/2013). Les autres professions représentées au Haut Conseil des Professions du Droit la préconisent aussi mais au sein d’un éventail incluant d’autres financements^{xxix}. Le ministère du budget ne souhaite pas majorer un type de droit inclus dans l’énumération des « prélèvements obligatoires » et afférent notamment au marché de l’immobilier. La ministre de la justice a quant à elle indiqué les 17 juin et 23 juillet 2013^{xxx} qu’elle ne suivrait pas cette formule.
- Une taxation spécifique et limitée du chiffre d’affaires des professionnels du droit (rapport Darrois 2009). Cette voie rencontre une réserve (rapport Arnaud/Beleval 2009) voire une opposition marquée de la part des professions et notamment des avocats, qui évoquent une « double peine » vu la rétribution modeste des missions d’AJ, les contraintes économiques des cabinets soumis à la concurrence, le décalage entre un chiffre d’affaires et le résultat final d’un cabinet. Le ministère du budget ainsi que la ministre de la justice privilégient cependant à ce stade cette piste, au regard notamment de la solidarité qu’elle manifesterait entre toutes les professions du droit et entre professionnels selon qu’ils accomplissent ou pas des missions d’AJ.
- Une contribution particulière des avocats ne contribuant pas (ou contribuant peu) aux missions d’AJ (rapport Sénat 2007). Cette voie est rapprochée par les avocats de la voie précédente et donc traitée avec réserve. Cependant elle s’en distingue fondamentalement : car elle repose sur l’idée traditionnelle d’une sorte de devoir moral des avocats à contribuer à l’aide juridictionnelle et sur l’observation que plus de la moitié d’entre eux ne conduisent pourtant pas de mission à ce titre ; car elle ne propose pas de taxer une assiette donnée (chiffre d’affaires, BNC ou autre) mais de calculer un niveau spécifique de contribution à partir d’un « juste » niveau de rétribution des missions d’AJ, d’une part, du degré de participation effective de chacun à ces missions d’autre part. En tout état de cause le CNB réfute l’idée d’un devoir moral des avocats qui « ne trouve plus sa place au 21^{ème} siècle, les avocats ne vivant plus de leurs rentes mais de leur travail » et ajoute que par ailleurs les produits financiers des CARPA sont localement insuffisants pour couvrir les charges générées par la gestion des dotations (CNB – 26 octobre 2013).
- Une majoration limitée de la taxe spéciale sur les conventions d’assurance de protection juridique (rapport Arnaud/Beleval 2009). Cette voie est proposée (au sein d’un éventail)

par le Haut Conseil des Professions du Droit. Elle repose sur l'idée que tout contrat porte en germe un conflit. Le ministère du budget ne souhaite pas majorer ce droit inclus dans l'énumération des « prélèvements obligatoires » et impactant l'activité d'assurance. Par ailleurs cette voie est présentée comme pouvant paradoxalement nuire à l'assurance de protection juridique encore en développement et en principe prioritaire sur le droit à l'aide juridictionnelle. Cependant l'APJ est présentée comme surtout concernée par des contentieux qui ne recoupent pas le public de l'AJ, ce qui réduit le paradoxe. Elle devrait être approfondie au regard de données précises sur le rapport primes reçues au titre de l'APJ / sinistres indemnisés à ce titre.

- Une extension du principe de mise des frais à la charge de celui qui perd son procès ou est condamné, avec notamment l'institution au civil d'un droit fixe de procédure comparable à ce qui existe au pénal. Initiée lors des travaux MAP par un représentant du CNB, cette voie peut se voir objecter le risque de limiter de fait l'accès à la justice par crainte de la charge si l'on perd. Pour certains en outre, la théorie du droit admet que l'issue d'un procès peut ne pas régler fondamentalement le partage des torts. Cependant cette voie a reçu un accueil favorable ou ouvert de tous les interlocuteurs professionnels, avocats ou magistrats, rencontrés lors des travaux MAP. Elle devrait donc être approfondie.
- Un timbre sur la copie exécutoire délivrée à l'issue du jugement. Cette voie est suggérée (au sein d'un éventail) par le Haut Conseil des Professions du Droit. Elle pourrait se voir opposer un parallèle avec la CPAJ instaurée en 2011 au stade de la formation d'une instance civile. Cependant une différence notable serait que le gagnant serait en fait seul concerné et par ailleurs bénéficiaire du jugement.

- Options

Il n'appartient pas au présent document de préconiser le choix entre les diverses voies résumées ci-dessus : elles sont pour la plupart connues depuis longtemps ; elles répondent en majorité à une quête de ressources même sans lien manifeste avec les spécificités de l'AJ ; elles ont fait l'objet de discussions conduites par la sphère politique parallèlement aux travaux commandés à la mission MAP. De plus l'objectivation très approfondie des paramètres et incidences économiques de chaque option aurait mérité une mission en soi.

On peut cependant, vu les échanges conduits, suggérer quelques pistes d'ensemble.

- Une décision sérieuse devrait reposer sur des raisonnements et des estimations concernant les paramètres d'évolution d'ensemble de l'AJ d'ici à quelques années : en effet l'enjeu n'est pas le même s'il ne s'agit que de remplacer la CPAJ ou si, au-delà, on recalibre tout le budget de l'AJ : les lois et l'Europe peuvent étendre certains champs de la dépense, mais on peut aussi, ou non, jouer à la baisse sur d'autres champs (les autres pays occidentaux ne couvrent pas tous un spectre aussi large que celui de la France) ; les plafonds de ressources peuvent être augmentés ou non ; l'organisation collective des avocats, selon son rythme et ses modalités, peut favoriser plus ou moins une gestion économe de l'AJ ; etc.
- Pour un montant relativement faible au regard des finances publiques (de l'ordre de la centaine de M€), on peut imaginer une source unique de financement nouveau, d'autant que les rationalisations diverses évoquées au fil du présent rapport devraient quant à elles, si bien suivies, être sources d'économies croissantes ; on peut même penser qu'un apport pérenne par la seule budgétisation classique pourrait se justifier en ce cas plutôt que de

compliquer le paysage financier de l’AJ. Si par contre on s’oriente vers un budget supplémentaire très substantiel pour l’AJ, la diversité même des pistes sur la table incite au panachage : pour ne pas « victimiser » un seul type d’acteur économique ; pour répartir la charge de façon à la rendre la plus marginale possible par rapport à ses bases.

- Enfin, l’affichage et le décompte de la ou des sources diversifiées de financement, appellera une pédagogie claire du concept de « prélèvement obligatoire », car celui-ci est ressenti par les professions comme particulièrement abscons voire arbitraire^{xxx1}.

2.2 Faciliter la vie au quotidien des justiciables et des acteurs : options en vue de décisions

Ce volet de la mission MAP a particulièrement bénéficié de rencontres sur sites. Celles-ci font l’objet de fiches thématiques détaillées, jointes en annexe au présent document.

Quelques chiffres de contexte illustrent la situation actuelle : le délai de traitement des demandes d’AJ formées devant les BAJ est en moyenne nationale de 41 jours, s’étageant selon les sites de 2 à 181 jours ; le taux de rejet des dossiers de demande est de 7,5%, s’étageant selon les sites de 1,5 à 26% ; le délai de délivrance aux avocats des attestations de fin de mission (qu’ils devront produire à la CARPA pour se faire verser l’AJ) est de 192 jours mais ce chiffre n’est pas probant car il remonte à la date d’attribution de l’AJ sans qu’on dispose de référence ultérieure plus pertinente (ex : date du jugement). Enfin 122 circulaires et notes figurent actuellement sur le site intranet du ministère consacré à l’AJ.

La simplification du paysage concret de l’AJ au quotidien doit concilier plusieurs objectifs : traduire un juste équilibre entre le rapport qualité / prix de la gestion, les intérêt du justiciable, ceux des juridictions et ceux des avocats ; mobiliser l’intérêt et la responsabilité de tous les acteurs : magistrats et fonctionnaires des juridictions, avocats, mais aussi justiciables eux-mêmes ; mettre le traitement de l’AJ au centre du métier des juridictions, c’est-à-dire le souci de la qualité du processus judiciaire.

2.2.1 Systèmes d’information et de communication : pour sortir d’une situation proche de l’abandon, un plan spécifique devrait être adopté d’ici fin 2013 en vue d’avancées pratiques, réalisables immédiatement ou à échelle des 12 mois à venir

- **Analyses**

La qualité du système informatique traverse largement les sujets relevant de la vie de l’AJ au quotidien.

Or aucune communication n’existe entre le logiciel AJWin, qui sert la gestion des demandes d’AJ par les BAJ, et les applications informatiques des juridictions judiciaires, des services administratifs des cours d’appel, des juridictions administratives et des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA). Si la cour de cassation dispose d’une application unique (NOMOS) pour l’ensemble de ses activités pénales et civiles et comprenant la gestion de l’AJ, pour le reste du monde judiciaire les échanges entre les différents acteurs en matière d’AJ ne peuvent pas actuellement se faire par voie électronique.

De nombreux échanges internes au ministère sont attestés, notamment à partir de 2010, mais leur état de non-aboutissement est frappant. Sur ce sujet qui aurait mérité un audit en soi, la mission MAP s'est du moins attachée à rencontrer les principaux acteurs de ce dossier et a constaté l'absence à ce jour de mouvement nouveau, la multiplication même des obstacles de coût et de temps avancés pour faire évoluer le dispositif actuel : d'un côté l'application AJwin serait trop ancienne pour être adaptée aux besoins ; d'un autre côté, l'intégration de l'AJ dans les grands applicatifs « métiers » civils et pénaux ne semble pas préconisée (notamment dans le cadre du grand projet « Portalis » de refonte de la chaîne civile) – mais la mission n'a pu avoir accès au dossier en cours d'arbitrage ; enfin on tend à renvoyer à l'applicatif Chorus, géré par le ministère du budget et peu propice aux interfaçages, l'objectif du suivi strictement financier de l'AJ.

- Options

- L'autorité politique est d'ores et déjà appelée à arbitrer d'ici fin 2013 sur l'intégration ou non de l'AJ dans la future application civile Portalis. Cependant, cette voie ne concerne pas tous les domaines de l'AJ et ne sera en tout cas pas opérationnelle avant plusieurs années. Des progrès à plus brève échéance sont donc nécessaires.
- Le SADJAV envisagerait de se voir confier la maîtrise d'ouvrage d'un système d'information et de gestion dédié à l'AJ et à déployer dans tous les BAJ, y compris ceux du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour nationale du droit d'asile. Une telle option appellerait naturellement deux préalables : une concertation intense avec toutes les parties intéressées en dehors du SADJAV (DSJ, SDIT, Conseil d'Etat, Cour de cassation, voire les auxiliaires de justice notamment via l'UNCA) ; l'allocation au SADJAV des compétences requises pour la conduite d'une telle maîtrise d'ouvrage. Par ailleurs des progrès à plus brève échéance resteraient nécessaires.
- Plusieurs pistes de progrès à brève échéance sont envisageables. Tous les services (SDIT, DSJ, SADJAV etc.) insistent toutefois sur les conditions à garantir de sécurité et de respect des prescriptions de la CNIL. D'autre part ces évolutions ont des coûts alors qu'elles ne sont actuellement ni priorisées ni budgétées.
 - Créer des adresses électroniques structurelles dans tous les BAJ (la moitié seulement en disposent à ce jour) et généraliser leur utilisation pour répondre aux besoins de transmission des BAJ avec les greffes des juridictions, les SAR et la chancellerie via le RPVJ, avec les avocats et les CARPA, voire l'UNCA, via le RPVA et avec les huissiers de justice via le RPSH ; permettre la communication par messagerie avec les justiciables.
 - Connecter les CARPA au RPVA pour permettre les échanges par adresses électroniques structurelles des BAJ et modifier en conséquence la convention nationale sur les échanges électroniques entre les juridictions et les avocats afin de répondre aussi aux exigences des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

- En vue notamment de permettre le dépôt des demandes d’AJ en ligne, et sous réserve de la signature électronique, concevoir et mettre en œuvre un site de calcul en ligne de l’aide juridictionnelle sur le portail public du ministère de la justice à l’instar d’autres services publics en ligne, d’abord pour permettre aux justiciables d’évaluer leurs droits en matière d’aide juridictionnelle et ensuite de les faire valoir (actes d’état civil, bulletins numéro 3 du casier judiciaire, documents d’identité, pré-plaintes pénales, *etc.*) ; procéder à une étude de sécurité pour évaluer tous les risques.
- Permettre aux greffes de toutes les juridictions judiciaires d’accéder en lecture voire en écriture à l’application AJwin des BAJ – comme c’est déjà le cas au profit des juridictions administratives.

Au total, un plan spécifique d’amélioration par étapes du système d’information intéressant l’AJ devrait être arrêté d’ici la fin 2013, avec tout ou partie des pistes d’évolution ci-dessus en fonction d’arbitrages notamment budgétaires à faire. Quel que soit son degré final d’ambition, ce plan devrait commencer à être déroulé dès le début 2014.

2.2.2 Du dépôt d’une demande à l’attestation de fin de mission (grandes étapes)

2.2.2.1 Le dépôt de la demande d’AJ : des simplifications sont prioritaires en ce qui concerne les dossiers incomplets, l’envoi d’accusés de réception, la communication des demandes aux greffes des juridictions

• Analyses

Au niveau national la DSJ estime que plus de la moitié les dossiers de demande d’AJ déposés par les justiciables ou par leurs avocats sont incomplets. La mission MAP a constaté sur site des taux variables mais toujours importants (25 à 80%). Le TGI de Lyon estime qu’un jour par mois et par agent est consacré à demander des pièces complémentaires. Le coût annuel de l’envoi de demandes de pièces complémentaires par lettre RAR dans le TGI d’une ville de moyenne importance est de l’ordre de 50.000 €. Faute de pratique de l’échange électronique il y a des dysfonctionnements dans la communication des BAJ avec les justiciables et dans l’information aux juridictions de l’existence d’une demande d’AJ dans le cadre d’une procédure.

• Options

- Améliorer l’information des justiciables par la voie du site internet du ministère, par la mise à disposition de plaquettes dans les juridictions, par une plate-forme téléphonique de renseignements accessible par un numéro vert.
- Doter immédiatement chaque BAJ d’une adresse électronique structurée permettant de procéder aux échanges nécessaires tant avec les avocats, lesquels disposent tous d’une adresse professionnelle électronique du RPVA, qu’avec les juridictions voire, le cas échéant, les justiciables sous réserve du respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- Corriger l’imprimé *cerfa* de demande d’AJ sur divers points d’exactitude, le simplifier et le rédiger dans un langage plus clair en concertation avec les utilisateurs ;

- Compléter l'imprimé par un champ permettant au demandeur de mentionner l'adresse électronique à laquelle il peut être joint ainsi que par un champ l'invitant à préciser le numéro du répertoire général (n° R.G.) de l'affaire qui serait déjà engagée le cas échéant ;
- Généraliser le partenariat entre les barreaux et les chefs de juridiction notamment par l'élaboration de protocoles avec des engagements réciproques de bonnes pratiques pour renforcer l'efficacité du traitement de l'aide juridictionnelle ;
- S'il semble prématuré d'exiger le dépôt *ab initio* d'un dossier complet sous peine de caducité de la demande, on peut en tout cas développer l'envoi des demandes de pièces complémentaires par lettre simple ou sous forme dématérialisée. En cas d'incertitude sur la date de réception d'un tel courrier, privilégier une décision de rejet de la demande (susceptible de recours) par rapport à une constatation de la caducité. En tout cas accompagner ces évolutions d'un renforcement de la qualité de l'accueil du justiciable et de son information.

2.2.2.2 Le contrôle des pièces justifiant le droit : sujet ancien, l'harmonisation des pratiques reste nécessaire ; l'accès des BAJ aux données dématérialisées d'autres administrations doit être systématisé ; l'attribution de l'AJ selon le mode allégé dit de la « commission d'office » doit être réservé aux procédures pénales d'urgence ; au global, une réflexion se justifie sur l'investissement des BAJ dans le contrôle des ressources d'une part, des caractéristiques de l'action pour laquelle l'AJ est demandée d'autre part

- ❖ L'harmonisation des pratiques de contrôle concerne notamment, sous l'égide conjointe du SADJAV et de la DSJ :
 - l'appréciation des titres de séjour produits par les demandeurs de nationalité étrangère, non ressortissants de l'union européenne, résidant en France ;
 - la prise en considération des ressources de l'hébergeant dans le cas où le demandeur de l'aide juridictionnelle ne dispose pas personnellement d'un logement mais réside chez un membre de sa famille ou chez un tiers ; la prise en considération des ressources des parents dans les procédures concernant les mineurs ;
 - la précision par l'administration centrale des conditions de prise en considération des placements financiers et du patrimoine immobilier du demandeur de l'aide juridictionnelle ;
 - la modification de l'article 34 du décret 1991, afin de préciser que seul le RSA « socle » dispense de la justification des ressources ;
 - la sensibilisation des juridictions à l'article 50 de la loi de 1991 (retrait d'AJ pour notamment jugement déclarant l'action abusive ou dilatoire, ou pour jugement conduisant à retour à meilleure fortune).

- ❖ La facilitation des contrôles de situation familiale et de niveau des ressources appelle la systématisation du recours par les BAJ à l'application « CAFPRO » gérée par les CAF et la possibilité pour les BAJ d'accéder aux fichiers fiscaux pour les non allocataires de prestations gérées par les CAF et pour la vérification d'éléments patrimoniaux non apparents dans les avis d'imposition fournis aux BAJ. Le SADJAV souhaiterait que les BAJ se fendent sur le contrôle des ressources effectué par l'administration fiscale ou par les organismes sociaux.
- ❖ Dans les procédures juridictionnelles pénales, 80% des admissions à l'AJ suivent une procédure allégée, qui retarde l'examen des ressources du justiciable à un moment situé après l'intervention de l'avocat et qui dès lors conduit à l'attribution automatique de l'AJ. Or seulement 14% des affaires sont jugées selon la procédure de comparution immédiate. Il est prévu^{xxxii} de renforcer le contrôle des ressources avant l'audience dans les cas ne relevant pas de l'urgence, avec un engagement des BAJ à statuer dans un délai évitant à l'avocat le risque d'intervenir sans être finalement rétribué.
- ❖ De façon plus générale, plusieurs acteurs rencontrés par la mission MAP ont fait valoir que le contrôle en masse des droits d'accès à l'AJ relèvent de conditions étrangères au fond de métier des juridictions, qui ne sont de plus pas équipées en conséquence. Ce contrôle aboutit de toute façon à un faible taux de rejet et génère des délais qui préjudicient à la bonne administration de la justice même (audiences retardées ou renvoyées). Ils suggèrent donc d'alléger les contrôles en amont voire d'envisager de renverser le principe du contrôle des ressources de l'a-priori vers l'a-posteriori par voie de sondage, à l'instar de la pratique des administrations financières ou sociales.

En contrepartie il s'agirait de faire jouer plus effectivement l'article 7 de la loi de 1991 qui, en première instance et en appel, exclut de l'AJ la personne « dont l'action n'apparaît pas manifestement irrecevable ou dénuée de fondement ». Cet examen n'est en pratique généralement pas opéré alors qu'il permet un filtre significatif au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (pour une action en cassation, la loi impose même de vérifier si le demandeur d'AJ présente au moins un moyen sérieux de cassation).

Une telle réflexion semble opportune mais sa mise en œuvre éventuelle ne pourrait s'improviser, notamment compte-tenu du caractère de masse des dossiers d'AJ devant les tribunaux. Outre des modifications textuelles, elle suppose une forme de reconversion du travail des BAJ, un engagement de tous les magistrats d'une juridiction, au total la construction d'un vrai projet de juridiction. Elle implique donc une particulière concertation au sein des juridictions et avec les avocats qui y œuvrent.

2.2.2.3 L'admission « provisoire » à l'AJ : on peut envisager de supprimer cette procédure risquée, mais en contrepartie garantir un circuit d'examen des demandes d'AJ spécifique aux urgences

- Analyses

Dans les cas d'urgence, sous réserve de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée soit par le président du bureau ou de la section compétente du BAJ, soit par la juridiction compétente ou son président.

Si le président de la juridiction saisie admet provisoirement à l’AJ sans élément probant sur la situation du demandeur, celui-ci peut voir ensuite sa demande rejetée par le BAJ et se trouver alors, comme son avocat, dans une situation inconfortable après avoir cru obtenir l’AJ.

En matière d’appel, l’admission provisoire à l’AJ permet toutefois à l’avocat de formaliser la déclaration d’appel dans le délai de recevabilité. En effet, la demande d’AJ n’interrompt pas le délai d’appel sauf à l’occasion d’une instance devant le Conseil d’Etat ou une juridiction administrative statuant à charge de recours devant le Conseil d’Etat.

Afin d’éviter ces difficultés inhérentes à l’admission provisoire, qu’elle soit prononcée par le président de la juridiction ou par celui du BAJ, certains bureaux ont mis en place, en liaison avec les barreaux, un circuit spécifique permettant de statuer en urgence sur de telles demandes pour les appels.

- Options
 - Sous réserve d’expérimentation, supprimer l’admission provisoire à l’AJ mais généraliser un circuit spécifique, en liaison avec les barreaux, permettant de statuer en urgence sur les demandes d’aide juridictionnelle pour exercer une voie de recours ou lorsque l’audience doit se tenir moins d’un mois après que le justiciable a eu connaissance de sa date ;
 - Aligner les effets de la demande d’AJ en matière de suspension du délai d’appel, sur le caractère suspensif de cette demande à l’égard des autres actions en justice.

2.2.2.4 L’attestation de fin de mission délivrée par les greffes : diverses améliorations pratiques peuvent être immédiates

- Analyses

Le paiement des missions accomplies par un avocat au titre de l’AJ est effectué par la CARPA après communication par cet avocat de l’attestation de fin de mission (AFM) délivrée par le greffier. Lors de la délivrance de l’AFM, le greffier exerce le contrôle du service fait. L’AFM est donc, à charge de l’ordonnateur, un élément clef de la qualité comptable dans la gestion de l’AJ.

Les autres auxiliaires de justice sont rétribués directement par les SAR sur présentation de mémoires transmis par les juridictions du ressort.

Les travaux MAP ont fait ressortir des pratiques diverses sur la délivrance de l’AFM et, par ailleurs, la suggestion de supprimer l’AFM pour la remplacer par l’envoi direct à la CARPA d’une copie du jugement.

- Options

Pour des raisons juridiques et pratiques il paraît difficile de remplacer la délivrance d’AFM par l’envoi des jugements mêmes. Cependant plusieurs améliorations sont suggérées :

- dans le tableau de l’article 90 du décret du 19 décembre 1991 (calculs de la rétribution due en fonction des procédures), limiter le nombre de renvois afin de faciliter sa lecture et préciser certaines rubriques susceptibles d’interprétation ;

- donner des instructions afin que les greffes n'utilisent que les formulaires d'AFM intégrés dans les applicatifs métiers ; mettre à jour les formulaires d'AFM dans les différents applicatifs et supprimer ceux obsolètes ;
- lorsque la signature électronique sera effective, l'envoi dématérialisé des AFM aux avocats allègera les tâches du greffe.

2.2.3 *Pilotage de la simplification de l'AJ pour tous ses acteurs : pour une démarche d'ensemble en faveur de la lisibilité et de la communication*^{xxxiii}

- Au niveau national, unifier en un guide commun SADJAV / DSJ / Conseil d'Etat les notes successives sur l'AJ, déjà mises en ligne à l'adresse de ses acteurs locaux. L'association de toutes les parties concernées à cet exercice sera bien sûr requise.
- A l'instar de bonnes pratiques observées, favoriser par conventions locales entre les TGI et les barreaux, voire les chambres départementales des huissiers de justice, des réunions régulières avec les chefs des TGI, les directeurs de greffe, les présidents de BAJ, selon une fréquence à déterminer en fonctions des spécificités locales ; analyser alors ensemble, et résoudre plus vite, les difficultés touchant à l'instruction des demandes d'AJ. Le CNB préconiserait même l'établissement d'un protocole national, s'inspirant des protocoles déjà existants dans certains TGI.
- Préparer l'ensemble des changements qui seront retenus pour la gestion de l'AJ par une réunion spécifique des chefs de cour d'appel, responsables de la qualité de l'administration de la justice dans leurs ressorts.

2.3 Favoriser l'organisation des acteurs : options en vue de décisions

2.3.1 *L'administration centrale de l'Etat : favoriser une gestion fédérée de l'AJ par les diverses directions concernées au ministère de la justice*

- Analyses

Rattaché au secrétariat général du ministère, le programme 101 « Accès au droit et la justice » recouvre la seule politique de fond confiée au SG, par ailleurs responsable de nombreuses et lourdes fonctions-support au bénéfice de tous les programmes de la mission Justice. Il en résulte une certaine autonomie au quotidien du SADJAV – c'est d'ailleurs le chef de ce service et non le responsable du programme qui a été le coordonnateur de la présente évaluation et qui a seul représenté le programme au comité de pilotage.

Or d'autres directions chargées de politiques de fond sont très directement concernées par l'AJ : la DACS en tant notamment que correspondante institutionnelle des professions juridiques ; la DSJ en tant que gestionnaire des juridictions, où se « vit » largement l'AJ ; les services pénitentiaires et les services de police vivent également l'AJ.

Des relations courantes existent évidemment entre tous ces services. Pourtant, sur nombre des thèmes qui lui étaient impartis, la mission MAP a constaté que l'AJ, domaine complexe, à enjeux transversaux, mais financièrement sans commune mesure avec les gros programmes du ministère (SJ, AP et même PJJ) est dé-servie par la dispersion de ses centres de haute responsabilité.

- Options

- La mission a envisagé de proposer un scénario de rattachement du programme 101 et du SADJAV à la direction des services judiciaires mais une telle évolution semble impossible en l'état.

Elle est en effet d'abord rejetée par le secrétaire général du ministère : celui-ci estime que les domaines couverts (accès au droit en général, AJ et aide aux victimes en particulier) relèvent de l'inter-ministériarité via la politique de la ville et qu'il appartient dès lors au secrétariat général d'en assurer la conduite s'agissant du ministère de la justice. On pourrait cependant observer que nombre d'autres politiques du ministère de la justice se traitent fondamentalement en inter-ministériarité sans que les directions pilotes s'en trouvent dessaisies (politique pénale et ministère de l'intérieur ; politique de la PJJ et ministère des affaires sociales). Le SADJAV insiste aussi sur la transversalité des enjeux de l'AJ (SADJAV, DACS, DSJ, DAP, Conseil d'Etat, ...), qui justifierait la conduite de cette politique par le secrétariat général. Cependant on pourrait observer que toutes les politiques de fond relevant du ministère de la justice revêtent une forte transversalité inter-directionnelle et que le secrétariat général n'en n'est pas pour autant investi – comme il l'est en revanche naturellement s'agissant des grandes politiques de « support ».

En tout état de cause le directeur des services judiciaires se dit « non demandeur » d'un positionnement sous son autorité du programme 101 donc de l'AJ et du SADJAV : la DSJ aurait en effet déjà assez à faire avec notamment la gestion, elle aussi lourde et complexe, des frais de justice judiciaires.

- On pourrait donc plutôt suivre la suggestion du directeur des services judiciaires en vue, sans rien changer aux structures, de mieux fédérer concrètement les forces par une petite équipe projet associant, au sein SADJAV, des agents temporairement mis à disposition du secrétariat général par la DSJ pour la conduite des chantiers d'intérêt commun intéressant l'AJ. Cette démarche serait favorisée par la perspective prochaine du regroupement sur un site unique de services centraux du ministère aujourd'hui géographiquement dispersés.
- Cet axe pourrait se prolonger par l'institution de rencontres régulières et institutionnelles avec les grands autres partenaires du programme : DACS, ministère des finances, professions du droit.

2.3.2 La gestion financière de l'AJ : la concentration de la gestion au niveau national dès 2014 fait consensus ; au-delà, les acteurs étudieront en 2014 l'éventualité d'une délégation plus large à la profession des avocats

- Analyses

La mission MAP n'a pu qu'esquisser les échanges sur le mode de gestion financière de l'AJ. La priorité en ce domaine est de stabiliser pour 2014 un paysage très évolutif ces dernières années. D'autre part, un rapport sur l'AJ est prochainement attendu de la Cour des comptes, qui devrait fournir des éléments particulièrement autorisés s'agissant de l'organisation financière.

On se borne donc ici à rappeler quelques points.

Au-delà de la maîtrise des grandes masses par le SADJAV, la gestion financière de l'AJ en 2013 fait appel, à plusieurs acteurs : les SAR des cours d'appel pour la délégation de dotations aux CARPA (avocats) et pour le règlement individuel des autres auxiliaires ; les CARPA pour le règlement individuel des avocats sur la base des dotations reçues de l'Etat ; l'UNCA pour la répartition aux barreaux, sur instructions du CNB, du produit de la CPAJ, et plus généralement pour la fédération informatique et statistique sur la gestion impartie aux CARPA^{xxxiv}.

L'intermédiaire des cours d'appel pour l'allocation des dotations classiques (hors CPAJ) aux CARPA, qui a remplacé en 2010 un système d'allocation nationale, est critiqué par les avocats comme source de retard dans les paiements qui leurs sont dûs. De leurs côté les cours ne voient guère d'intérêt à assurer cette gestion.

Le rapport de la Cour des comptes sur les CARPA en 2008 n'exprimait pas de réserve fondamentale et, d'autre part, l'UNCA s'avère pour le ministère de la justice un partenaire efficace. Pour autant, l'organisation de la profession des avocats pour la gestion de l'AJ qui lui est impartie fait l'objet de réflexions dans divers rapports publics et en son propre sein - en particulier quant à l'éventualité, qui excède le sujet de l'AJ, de regrouper les CARPA par cour d'appel ou au moins leurs fonds d'AJ pour plus d'efficacité en trésorerie.

Tout le pan particulier de la gestion de la CPAJ instituée en 2011 disparaîtra avec la suppression de celle-ci, décidée pour 2014. Cette expérience courte a cependant montré la possibilité d'une gestion financière davantage déléguée.

Au-delà encore, plusieurs rapports - dont ceux du CNB - proposent de changer fondamentalement de système et de constituer un fonds de gestion de l'AJ administré conjointement par l'Etat et par les professions. Cette orientation s'inscrit toutefois dans le cadre du souhait d'une réforme d'ensemble de l'AJ, avec majoration forte de ses ressources (et donc de ses dépenses) et diversification de leur provenance en plus du budget de l'Etat.

Plusieurs chefs de cour d'appel, enfin, suggèrent de passer complètement la gestion de l'AJ aux professions intéressées et de les en rendre complètement responsables dans le cadre d'enveloppes très globalisées.

- Options

Dans le cadre des échanges MAP, un groupe spécifique et appelé à perdurer, a réuni des représentants du SADJAV, du ministère des finances, et de l'UNCA. On propose de retenir leur démarche de travail progressive, comme suit.

- Dès 2014 la gestion de crédits de l'AJ sera reconcentrée à l'administration centrale du ministère (versement direct des dotations aux CARPA par le SADJAV).
- Durant 2014, un plan de travail sera conduit par le groupe pour approfondir l'opportunité et préciser les conditions et garanties éventuelles d'une évolution consistant à externaliser plus largement au CNB et à l'UNCA la gestion technique des fonds d'AJ (versement des dotations aux CARPA par le CNB via l'UNCA, comme pour la CPAJ en 2011 / 2013).

Les scénarios d'évolutions plus fondamentaux ne pourraient être approfondis que dans le cadre d'une approche d'ensemble sur l'AJ, son régime et son budget. Il faudrait penser alors à prendre en points de comparaison quant aux raisonnements (toutes proportions gardées quant aux masses) de grands régimes de gestion « participative » tels que ceux de la sécurité sociale ou ceux de fonds agricoles.

2.3.3 *L'organisation des avocats pour les missions d'AJ : expérimenter avec des barreaux volontaires une gestion plus rationnelle des compétences et des crédits*

- Analyses

Loin de partir de rien, une rationalisation accrue de la profession des avocats pour les missions d'AJ est cependant nécessaire en vue d'un objectif d'ensemble : produire la meilleure qualité de défense pénale comme civile, à la plus correcte rétribution pour l'avocat, au plus correct coût pour l'Etat. Plus précisément, la rationalisation se justifie à plusieurs titres :

- Parce que le système de rétribution des interventions des avocats est erratique : dualité de régime : « AJ » stricte / « aide à l'intervention » ; dans l'AJ « stricte », le barème en UV est lui-même erratique (ex : 4 UV pour l'hospitalisation sans consentement, 50 pour le divorce par consentement mutuel pour un avocat défendant 2 époux) ; au titre de la garde à vue, le système est irrationnel et confus (ex : seul le dernier avocat intervenant est rétribué) ; or la future directive européenne « Accès à l'avocat » sur l'audition libre devrait susciter une activité nouvelle qu'il faudra assurer en quantité et en qualité, dans un cadre budgétaire de l'Etat contraint.

Tout ceci engendre des injustices. Une organisation plus globale de la rétribution par l'Etat (via le barreau) permettrait de rétablir certains équilibres, sans dérive globale de la dépense.

- Parce qu'il faut systématiser les conditions de la qualité via des spécialisations, des formations (juridique et technique comme au contact avec les publics spécifiques pris en charge à l'AJ), des mutualisations de moyens, un encadrement collectif ; etc. Or selon les matières, les organisations spécifiques favorisées par l'Etat en vue de la qualité sont très éclatées : dualité injustifiée sur le fond entre Protocoles d'organisation de la défense pénale (« article 91 ») et « Conventions d'organisation GAV » ; les premiers sont relativement peu nombreux (41) ; de vrais sujets sont exclus des deux systèmes : expulsions locatives, copropriétés en difficulté, lutte contre l'habitat indigne, hospitalisation sans consentement ...

Tout ceci engendre complications et lourdeurs, trous et disparités qu'il faut résorber.

- Parce que la forte concentration des missions d'AJ sur un petit nombre d'avocats justifie un cadre spécifique pour la sécurisation et l'efficacité de ceux-ci.

L'assemblée générale du CNB des 22/23 mars 2013^{xxxv} a ouvert des pistes importantes, autour d'un principe de conventionnement avec leurs barreaux d'avocats volontaires, restant libéraux, à temps incomplet et pour une durée limitée ; des mutualisations entre barreaux proches sont envisagées. Le CNB préconise d'expérimenter en ce sens. Toutefois, cette évolution est présentée comme indissociable d'un doublement du budget de l'AJ et d'une réforme radicale de son mode de gestion.

La Conférence des bâtonniers, tout en étant solidaire du CNB, insiste sur le caractère volontaire des expérimentations envisagées.

Les syndicats d'avocats rencontrés par la mission MAP ont des positions contrastées. La FNUJA rejette le principe de ces conventionnements « AJ », par crainte d'orienter de jeunes avocats vers une voie unique de quasi-salariat, qui les empêcherait d'accéder à un cabinet classique, et de remise en cause du libre choix de l'avocat. Le SAF voit au contraire dans une organisation collective l'occasion pour de jeunes avocats de se lancer dans un cadre sécurisé et d'y acquérir, pendant quelques mois ou années, des compétences parfois pointues qui leurs serviront par la suite lors d'un retour à temps complet en cadre plus traditionnel.

• Options

Il serait souhaitable de parvenir à dissocier le sujet de l'organisation de la profession pour l'AJ d'une part, les sujets plus vastes d'une réforme générale de l'AJ dans le cadre d'un budget accru d'autre part. A défaut, des positions risquent de se figer sans profit. Le schéma proposé aux acteurs est d'expérimenter pour une remise à plat progressive, dans le cadre des contraintes budgétaires de l'Etat. Plusieurs degrés d'ambition sont envisageables.

- A minima, refondre totalement le système pour la garde à vue. Dans les barreaux expérimentaux, toutes les missions à ce titre seraient assurées par des avocats conventionnés avec leur barreau et rémunérés forfaitairement, au temps passé sur les GAV (selon des modalités que le barreau fixerait s'agissant notamment des sujétions spéciales : nuit, distance). L'Etat délèguerait aux barreaux expérimentaux une dotation globale. Pour le calibrage des dotations globales, il faudrait utiliser le travail de relevé des charges réelles sur la GAV conduit en 2013 par le SADJAV sur un échantillon de CARPA (il pourrait ne pas être exclu de solliciter aussi le ministère de l'intérieur directement responsable des modalités de la garde à vue).

Le barreau de Lyon, soutenu par lettre des chefs de cour du 16 juillet 2013, semble intéressé à entrer dans ce type de démarche, sur la base d'un projet qu'il a lui-même construit.

- Au-delà, pour d'autres barreaux volontaires (et/ou pour les mêmes), étendre le champ des protocoles « art. 91 », actuellement limités à l'organisation de la défense pénale, à des matières civiles sensibles (hospitalisation d'office, expulsions locatives, ...) et au besoin améliorer à cette occasion le système des protocoles. Dans ce cas, un financement devrait être trouvé pour compléter la majoration de la dotation Etat (20 % maximum sur les contentieux actuellement couverts). L'Etat devrait donc mobiliser toutes les instances CDAD^{xxxvi}, politique de la ville, mairies et conseils généraux, voire des aides du SG-MAP.

Les travaux MAP ont fait apparaître un intérêt pour ces thématiques dans des ressorts tels que Lille, Bobigny ou Montpellier – mais l'attente d'une revalorisation financière préalable des actes est nettement exprimée.

- Au-delà encore, pour un ensemble de matières civiles et pénales choisies par le barreau, rémunérer les avocats intervenant au titre de l’AJ forfaitairement au temps passé (plus des moyens d’intérêt collectif en formations, locaux, etc.). Dans ce cas, la dotation déléguée par l’Etat rémunérerait des barreaux et non plus des avocats.
- Pour l’ensemble, il faudrait se fonder sur des analyses de besoins au titre de l’accès au droit produites par les CDAD, donc en étroite association les chefs de juridiction présidents de ces instances.

La mission MAP propose que ces pistes d’évolution soient approfondies institutionnellement dès l’automne 2013.

2.4 Construire un projet d’ensemble pour l’AJ : options en vue de décisions

2.4.1 Analyses

Selon les analyses et propositions d’options évoquées ci-dessus, le travail conduit mi-2013 pour la MAP sur une liste de sujets impartis devrait favoriser sur ceux-ci la prise de décisions immédiate ou l’engagement d’approfondissements ciblés en vue de décisions.

Cependant ces thèmes, bien que très divers, restent parcellaires.

Ils devraient être mis en relation entre eux et reliés à bien d’autres thèmes récurrents - champ des contentieux couverts, relation AJ / enjeux du procès, montant de la rétribution des avocats au titre de l’AJ, relation entre l’AJ et les sujets plus vastes des alternatives au procès ou des déjudiciarisation, voire encore de l’organisation professionnelle d’ensemble des avocats. La revendication récurrente d’un « doublement du budget de l’AJ », qui regroupe toute la matière, appelle des échanges à la fois très techniques et très stratégiques plus objectifs.

2.4.2 Options : une task-force de suivi de la MAP ; au surplus une conférence d’ensemble reliant tous les sujets de l’AJ

- ❖ En tout état de cause, une petite task-force (équipe-projet) devrait être constituée en 2013/ 2014 pour assurer la mise en œuvre et le suivi des évolutions décidées dans le cadre de la MAP. Sous l’égide naturelle du SADJAV, cette équipe devrait inclure des représentants de la direction des services judiciaires, de la direction des affaires civiles et du sceau, des responsables de et en juridictions ainsi que des bâtonniers, enfin bien sûr une représentation institutionnelle de la profession.
- ❖ Il y aurait au surplus du sens à prolonger le travail MAP, dans un autre cadre, par un travail collectif d’ensemble, permettant de décider pour l’été 2014 d’un véritable projet global sur l’AJ, de répondre ainsi fondamentalement aux multiples rapports institutionnels et professionnels déjà produits ou attendus d’ici la fin 2013, et au total de la sortir pour de bon du « milieu du gué ».

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1. MANDAT ET ACTEURS DE LA MISSION

- Annexe 1.1. Lettre de mission*
- Annexe 1.2. Cahier des charges*
- Annexe 1.3. Cadre institutionnel de la mission*
- Annexe 1.4. Personnes rencontrées et réunions, niveau national, sur sites*

ANNEXE 2. RESUME DES OPTIONS D'EVOLUTION

ANNEXE 3. OBSERVATIONS THEMATIQUES DETAILLEES

- Annexe 3.1. Les systèmes d'information et la dématérialisation*
- Annexe 3.2. Le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle*
- Annexe 3.3. Le contrôle des conditions d'admission à l'aide juridictionnelle*
- Annexe 3.4. L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle*
- Annexe 3.5. Les commissions d'office (DEF)*
- Annexe 3.6. Les décisions d'aide juridictionnelle totale et partielle*
- Annexe 3.7. Les mécanismes opérant un retour sur l'aide juridictionnelle*
- Annexe 3.8. La délivrance de l'attestation de fin de mission et le paiement des auxiliaires de justice*
- Annexe 3.9. L'organisation et le pilotage des bureaux de l'aide juridictionnelle*
- Annexe 3.10. L'organisation de la profession d'avocat pour l'exercice des missions au titre de l'aide juridictionnelle*

ANNEXE 4. DOSSIER DOCUMENTAIRE

- Annexe 4.1. Le schéma de l'AJ*
- Annexe 4.2. Tableau de synthèse de l'AJ*
- Annexe 4.3. Plafonds de ressources 2013*
- Annexe 4.4. Valeur d'une mission type pour les plus grandes procédures*
- Annexe 4.5. Rapports pré-existants concernant l'aide juridictionnelle*

Annexe 4.6. La notion de « prélèvement obligatoire »

Annexe 4.7. Etude comparative sur l'accès au droit (SAEI) 2012/2013

Annexe 4.8. Accès au droit : assemblée générale du CNB des 22/23 mars 2013

Annexe 4.9. Aide juridictionnelle : communication de l'association CLCV

ANNEXE 5. LETTRE DU CNB SUR LE RAPPORT MAP-AJ (26 OCTOBRE 2013)

ⁱ La politique de l'aide juridictionnelle est confiée à la Mission Justice, Programme 101, action 01. Le responsable du programme est le secrétaire général du ministère de la justice. Au sein du secrétariat général, le service plus précisément en charge est le Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV)

ⁱⁱ Source : BAJ et UNCA ; 915.563 admissions par les BAJ à l'AJ au sens strict (1^{ère} partie de la loi) + 190.612 personnes ont bénéficié de l'« aide à l'intervention de l'avocat » (3^{ème} partie de la loi)

ⁱⁱⁱ Source : UNCA ; interventions au titre de la partie 1 de la loi et interventions au titre de la partie 3 ; les deux nombres ne s'additionnent pas, les comptes étant tenus distinctement et un même avocat pouvant intervenir aux deux titres

^{iv} En annexe 5 : lettre du président du Conseil National des Barreaux (26 octobre 2013) à la responsable opérationnelle du rapport MAP-AJ.

^v Dans les contraintes du présent rapport, on ne détaille pas les spécificités du système en matière de justice administrative

^{vi} En annexe 4.1 : schéma détaillé

^{vii} Toujours au sens large des première et troisième parties de la loi. Encore y a-t-il d'autres textes, plus particulièrement ciblés sur tel ou tel aspect du régime de l'AJ

^{viii} Rapport Sénat 2007 (M. du Luart) ; D'après l'observatoire du CNB, en 2012 41,29% des avocats de France ont réalisé au moins une mission d'aide juridictionnelle (AJ au sens strict)

^{ix} Source : ANAAFA (Association nationale d'assistance administrative et fiscale des avocats)

^x En 2012 : 779.895 missions d'AJ au sens strict ont été rétribuées pour un montant total HT de 236.384.995,31€ (UNCA) ; 140.897 personnes ont été assistées en garde à vue ou en retenue douanière pour un montant total de rétribution versées de 39.781.352€ HT (UNCA)

^{xi} Source : CNB

^{xii} En 2009, rapport au BNC des missions d'AJ au sens strict de la 1^{ère} partie de la loi de 1991. Ce rapport était de 7% au niveau national, avec de grands écarts (ex : 0,5% à Paris ; 47% à Saint Omer)

^{xiii} Dans l'attente d'une exploitation des travaux d'objectivation initiés par la mission MAP, on peut évoquer des chiffres établis en 2010 par le prestataire de la DSJ lors des études « Lean » : en 2009, la durée des affaires avec AJ dans les chambres de la famille de trois cours d'appel était supérieure de 2 à 3 mois

^{xiv} En annexe 4.7 Etude comparative SAEI 2012 / 2013

^{xv} Liste des rapports : 2007 Sénat - comm. des lois (M. du Luart) ; 2008 Cour des comptes (la gestion des CARPA) et Sénat – comm. des lois (M. du Luart) ; 2009 Commission Darrois (les professions du droit) et rapport Beval CE/ Arnaud CC ; 2011 : AN – comm. des lois (M. Gosselin / Mme Pau-Langevin) ; 2012 Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (GT Accès aux droits et aux biens essentiels, minimas sociaux – B. Fragonard)

^{xvi} Avocats aux Conseils, notaires, huissiers de justice, administrateurs et mandataires judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce, commissaires priseurs judiciaires et depuis juillet 2013 avocats via la Conférence des Bâtonniers

^{xvii} Ex : la direction de la protection judiciaire de la jeunesse

^{xviii} Les fondamentaux du volume de la dépense et donc du financement à trouver sont :

- le niveau du plafond de ressources à ne pas dépasser par les justiciables ;
- le montant des sommes payées par l'Etat aux avocats intervenant à ce titre ;
- le champ matériel couvert par le système en fonction de la législation civile et pénale ;
- le plus ou moins grand recours effectif à leurs droits par les bénéficiaires potentiels de l'aide juridictionnelle, totale ou partielle ;
- la plus ou moins grande rigueur dans la gestion du système par ses responsables, notamment par le jeu des textes concernant la subsidiarité, le rejet, le retrait, la récupération

^{xix} En annexe 4.3 : Tableau des plafonds de ressources et montants de l'AJP

^{xx} Source : SAEI (juillet 2013)

^{xxi} Le SAF et le CLCV ; M. Mézard, sénateur en charge avec Mme Joissains d'une mission d'information sur l'AJ, a de son côté estimé lors de son entrevue avec la mission MAP que cet aspect de l'évolution de l'AJ est essentiel

^{xxii} Source : SADJAV

^{xxiii} Il y a aussi sur l'APJ des analyses comparatives dans des revues de grand public. Ex. Mieux vivre votre argent (décembre 2012) compare les prestations et prix prévus par une dizaine de contrats d'APJ, en relevant une grande diversité notamment quant au divorce

^{xxiv} Qui suppose de publier un décret préparé ; l'économie estimée est de l'ordre de 6 M€

^{xxv} L'économie correspondant à un taux de 8% est de l'ordre de 15M€. Le président de la Conférence des Bâtonniers, intervenant au colloque organisé par le Haut Conseil des professions du droit le 10 juillet 2013 sur le financement de l'AJ, estimait que le jeu de « l'article 37 » pouvait passer « de marginal à principal »

^{xxvi} Et les recettes effectivement recouvrées de 15 M€

^{xxvii} La recette attendue de ce dispositif pour l'Etat est de l'ordre de 5 M€

^{xxviii} Favorisaient clairement : Avocats (CNB mars 2013) et Huissiers de justice ; ou admettaient : Notariat, plus réservé mais ouvert si cette voie était complétée par d'autres – cf. rapport avril 2013 du HCPD, dont le notariat est membre.

^{xxix} Les notaires, notamment, observant qu'il y a paradoxe à taxer les actes plus régulièrement garantis

^{xxx} Congrès des notaires de France ; Visite au BAJ de Paris

^{xxxi} En annexe 4.6: fiches techniques sur les prélèvements obligatoires

^{xxxii} Economie estimée de 4 M€

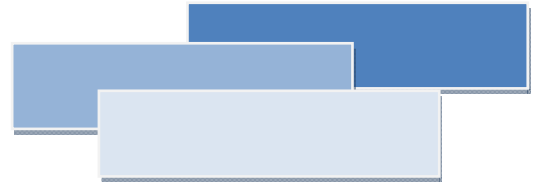
^{xxxiii} La fiche détaillée en annexe 3.9 évoque par ailleurs une possible clarification du positionnement des tribunaux administratifs au regard des BAJ, dans le sens du passage à une indépendance complète ; ce sujet mériterait un approfondissement avec le Conseil d'Etat, que les délais de la mission MAP ne lui ont pas permis de conduire

^{xxxiv} On ne peut entrer ici dans la situation particulière du Barreau de Paris au regard de ces organisations

^{xxxv} En annexe 4.8: le texte de cette résolution et du rapport joint de la commission Accès au droit du CNB

^{xxxvi} La loi de 1991 incite à les faire participer aux expériences : art. 54 al. 2 et art. 57

Novembre 2013
N°46-13



Annexes

Modernisation de l'action publique (MAP)
Evaluation de la gestion
de l'aide juridictionnelle
Rapport de diagnostic

Sommaire

ANNEXE 1. MANDAT ET ACTEURS DE LA MISSION.....	5
<i>Annexe 1.1. Lettre de mission</i>	<i>5</i>
<i>Annexe 1.2. Cahier des charges.....</i>	<i>7</i>
<i>Annexe 1.3. Cadre institutionnel de la mission.....</i>	<i>13</i>
<i>Annexe 1.4. Personnes rencontrées et réunions, niveau national, sur sites</i>	<i>15</i>
ANNEXE 2. RESUME DES OPTIONS D'EVOLUTION.....	23
ANNEXE 3. OBSERVATIONS THEMATIQUES DETAILLEES.....	27
<i>Annexe 3.1. Les systèmes d'information et la dématérialisation.....</i>	<i>27</i>
<i>Annexe 3.2. Le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle.....</i>	<i>35</i>
<i>Annexe 3.3. Le contrôle des conditions d'admission à l'aide juridictionnelle.....</i>	<i>41</i>
<i>Annexe 3.4. L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle.....</i>	<i>47</i>
<i>Annexe 3.5. Les commissions d'office (DEF)</i>	<i>49</i>
<i>Annexe 3.6. Les décisions d'aide juridictionnelle totale et partielle</i>	<i>53</i>
<i>Annexe 3.7. Les mécanismes opérant un retour sur l'aide juridictionnelle</i>	<i>57</i>
<i>Annexe 3.8. La délivrance de l'attestation de fin de mission et le paiement des auxiliaires de justice</i>	<i>63</i>
<i>Annexe 3.9. L'organisation et le pilotage des bureaux de l'aide juridictionnelle.....</i>	<i>67</i>
<i>Annexe 3.10. L'organisation de la profession d'avocat pour l'exercice des missions au titre de l'aide juridictionnelle</i>	<i>71</i>
ANNEXE 4. DOSSIER DOCUMENTAIRE.....	83
<i>Annexe 4.1. Le schéma de l'AJ</i>	<i>83</i>
<i>Annexe 4.2. Tableau de synthèse de l'AJ.....</i>	<i>85</i>
<i>Annexe 4.3. Plafonds de ressources 2013.....</i>	<i>87</i>
<i>Annexe 4.4. Valeur d'une mission type pour les plus grandes procédures</i>	<i>89</i>
<i>Annexe 4.5. Rapports pré-existants concernant l'aide juridictionnelle</i>	<i>91</i>
<i>Annexe 4.6. La notion de « prélèvement obligatoire »</i>	<i>101</i>

<i>Annexe 4.7. Etude comparative sur l'accès au droit (SAEI) 2012/2013</i>	<i>113</i>
<i>Annexe 4.8. Accès au droit : assemblée générale du CNB des 22/23 mars 2013.....</i>	<i>139</i>
<i>Annexe 4.9. Aide juridictionnelle : communication de l'association CLCV</i>	<i>155</i>
ANNEXE 5. LETTRE DU CNB SUR LE RAPPORT MAP-AJ (26 OCTOBRE 2013) ..	159

Annexe 1. Mandat et acteurs de la mission

Annexe 1.1. Lettre de mission



LA GARDE DES SCAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le 11 MARS 2013

A l'attention de
Madame Hélène Marsault
Inspection Générale des
Services Judiciaires

Sous couvert de
Monsieur l'Inspecteur Général
des Services judiciaires

OBJET : Evaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle

Le Gouvernement s'est fixé une nouvelle ambition pour une action publique plus cohérente et plus efficace, inscrite dans un cadre respectueux de la trajectoire de redressement de nos finances publiques. Pour assurer dans la durée la cohérence et l'efficacité de l'action publique, il a décidé de s'engager dans un travail d'évaluation des politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités, organismes sociaux et opérateurs).

Ces évaluations doivent contribuer à une hiérarchisation des objectifs de l'action publique, à une amélioration de son efficience, notamment dans sa dimension partenariale, alors que les dépenses publiques doivent globalement décroître tout en couvrant les besoins évolutifs de la population.

Le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012 a décidé de faire procéder à une évaluation de la politique d'aide juridictionnelle dès le début de l'année 2013 sous la responsabilité de la Garde des Sceaux.

Le dispositif de l'aide juridictionnelle est régi par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et complété par le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 modifié.

Il a pour objet de favoriser l'accès à la justice pour les personnes qui n'en auraient pas les moyens en leur assurant une prise en charge totale ou partielle par l'Etat de la

FR141300277

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 80 80
www.justice.gouv.fr

rétribution des auxiliaires de justice et des frais. Il participe ainsi au renforcement de l'Etat de droit.

Son caractère commun à l'ensemble du droit en fait un mécanisme incontournable, tant en matière administrative, civile que pénale, et toute modification procédurale est nécessairement porteuse de changements dans le régime de l'aide juridictionnelle. Par ailleurs, sous l'influence du droit communautaire le champ de l'aide juridictionnelle est amené à s'étendre.

Cette politique publique mobilise de multiples acteurs, dont chacun dispose de représentants au sein du Conseil national de l'aide juridique :

- magistrats et fonctionnaires de justice qui interviennent tant dans l'attribution de l'aide juridictionnelle, dans son contrôle ainsi que dans le recouvrement des frais avancés par l'Etat,
- fonctionnaires des ministères des finances et des affaires sociales participant aux commissions d'admission à l'aide juridictionnelle,
- auxiliaires de justice (avocats, huissiers, notaires) participant outre aux précédentes commissions, à l'assistance effective des bénéficiaires.

L'aide juridictionnelle doit aujourd'hui offrir aux usagers un dispositif de qualité dans un contexte de redressement de nos comptes publics et ce alors que le volume des dépenses tend à augmenter, notamment du fait d'une extension de son champ d'application découlant du droit communautaire. Il convient ainsi de réexaminer le processus dans son ensemble dans le sens d'une simplification des démarches du justiciable et d'une optimisation du travail des différents acteurs (avocats, commissions d'office, etc...).

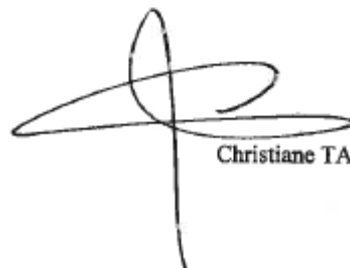
Vos travaux devront ainsi examiner les pistes de dématérialisation des demandes, les modalités de contrôle des pièces mais également réinterroger les plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle ou les causes de non-recours. Votre analyse devra inclure une réflexion sur les voies et moyens d'une meilleure efficience budgétaire, sans aboutir à l'augmentation des prélèvements obligatoires.

En qualité de responsable opérationnel de l'évaluation, il vous appartient de procéder à toutes les consultations que vous jugerez nécessaires. Vous vous rapprocherez des travaux qui seront menés en parallèle sur le sujet par la Cour des comptes et le Sénat.

Vos travaux devront aboutir dans un délai de 6 mois à compter de la présente lettre, avec de premières préconisations utiles pour le projet de loi de finances 2014 avant 2 mois. Ils se composeront d'un rapport analytique et d'un rapport opérationnel tels que prévus par le cadrage interministériel des évaluations de politiques publiques.

Vous me rendrez compte des éventuelles difficultés rencontrées.

Vous vous appuyerez sur une équipe que vous constituerez en lien avec le coordonnateur et serez accompagnée dans cette démarche par le secrétariat général du ministère ainsi que par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.



Christiane TAUBIRA

Annexe 1.2. Cahier des charges

CAHIER DES CHARGES – MAP Evaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle

Présentation de la politique publique d'aide juridictionnelle

Périmètre

L'aide juridictionnelle est régie par la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et ses décrets d'application n°91-1266 du 19 décembre 1991, pour l'hexagone, et n°91-1369 du 30 décembre 1991 fixant les modalités particulières d'application dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ainsi que dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour les Outremer.

Elle occupe une place essentielle au sein de l'aide juridique qui recouvre également l'aide à l'accès au droit et l'aide à l'intervention de l'avocat.

Le domaine de l'aide juridictionnelle, défini par l'article 10 de la loi du 10 juillet 1991, s'étend à :

- la matière gracieuse et contentieuse, en demande ou en défense, devant toute juridiction ;
- la procédure d'audition de mineur prévue par l'article 388-1 du code civil ;
- la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ;
- la transaction ;
- la procédure participative ;
- l'exécution d'une décision de justice ou de tout titre exécutoire sur le territoire français.

Le champ de l'aide à l'accès au droit, délimité par les dispositions de l'article 53 de la loi du 10 juillet 1991, recouvre principalement l'information et les consultations juridiques.

Enfin, l'aide à l'intervention de l'avocat, définie par la troisième partie de la loi du 10 juillet 1991, consiste en une prise en charge de l'intervention de l'avocat au cours :

- de la garde à vue ;
- de la retenue douanière ;
- de la retenue de l'étranger aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français (mesure issue de la loi n°2012-1560 du 31 décembre 2012 dont le décret d'application sera publié prochainement) ;
- de la médiation pénale ;
- de la composition pénale ;
- la mesure d'aide ou de réparation proposée au mineur délinquant en application de l'article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 ;
- des procédures disciplinaires des personnes détenues ou placées en rétention de sûreté.

Evaluer le dispositif d'aide juridictionnelle implique d'examiner également celui de l'aide à l'intervention de l'avocat. En effet, ces deux types d'aides soulèvent, sur le plan de

l'efficacité et de la performance, des difficultés similaires qui ne sauraient être résolues isolément.

Acteurs et bénéficiaires

Les acteurs principaux de la politique publique d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat sont :

- des magistrats et personnels judiciaires qui interviennent tant dans l'attribution de l'aide juridictionnelle, dans son contrôle ainsi que dans le recouvrement des frais avancés par l'Etat,
- des fonctionnaires des ministères des finances publiques et des affaires sociales participant aux commissions d'admission à l'aide juridictionnelle,
- des auxiliaires de justice (avocats, huissiers, notaires) participant outre aux précédentes commissions, à l'assistance effective des bénéficiaires.

Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'intervention de l'avocat sont :

- des personnes physiques dont les ressources sont inférieures au plafond fixé par l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991,
- des personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France et ne disposant pas de ressources suffisantes,
- certains syndicats de copropriétaires d'immeubles.

De plus, des critères liés à la nationalité ou à la résidence des personnes physiques sont prévus par les articles 3 et 3-1 de la loi du 10 juillet 1991 et conditionnent, sauf exception expresse, l'éligibilité à l'aide juridictionnelle.

Objectifs

L'objectif de la politique publique d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat consiste à garantir l'effectivité du droit au procès équitable. Ce droit est garanti par l'article 6 de Convention européenne des droits de l'homme - article 6§3 c) : « tout accusé a droit notamment à se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent » - , l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 8 de Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

En outre, les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Cour de justice de l'union européenne, du Conseil constitutionnel, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat s'assurent de l'effectivité de ce droit fondamental.

Moyens accordés

L'aide juridictionnelle a été dotée en 2013 d'un budget annuel de 271 M€. Le budget de l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue est quant à lui estimé pour 2013 à 48M€, soit une dotation budgétaire totale de 319 M€ en PLF 2013.

Pour compléter ces crédits budgétaires, la loi de finances rectificative 2011 a instauré une contribution pour l'aide juridique. Cette contribution est affectée au Conseil National des Barreaux qui la répartit entre les barreaux et confie à l'UNCA la gestion du versement du produit de la taxe aux CARPA pour le paiement des missions d'aide juridictionnelle. Le montant de cette contribution est estimé à 60 M€ dans la prévision de l'exécution 2013.

De plus, le dispositif d'aide juridictionnelle nécessite d'importants moyens humains, un bureau d'aide juridictionnelle composé notamment de personnels judiciaires chargés, dans chaque tribunal de grande instance, d'assurer l'enregistrement des demandes, l'instruction du dossier et la transmission des décisions.

Diagnostic provisoire

L'évaluation de la politique publique d'aide juridictionnelle devra être principalement poursuivie autour de deux axes :

- L'efficacité budgétaire recouvrant tant les mécanismes d'économie que ceux de diversification du financement
- La performance renvoyant tant à la qualité de l'assistance des auxiliaires de justice qu'à l'objectif de simplification de la procédure vis-à-vis des justiciables

Efficacité budgétaire du dispositif d'aide juridictionnelle

Diversification du financement de l'aide juridictionnelle au moyen de :

- L'optimisation de la subsidiarité de l'aide juridictionnelle

Le mécanisme de subsidiarité de l'aide juridictionnelle est posé au dernier alinéa à l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991 ajouté par la loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique. Celui-ci énonce que « l'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection ».

Néanmoins, l'assurance de protection juridique ne joue pas le rôle conféré par le législateur alors même que ce principe pourrait constituer une source d'économie. Ainsi, dans les domaines communs (notamment dans le contentieux de la consommation et en matière prud'homale) pour lesquels la subsidiarité aurait vocation à s'appliquer, elle ne l'est pas, au détriment du budget de l'aide juridictionnelle.

L'ignorance dans laquelle continuent de se trouver ses potentiels bénéficiaires, s'avère le principal facteur de la non-application de la subsidiarité. Elle se combine avec le défaut de tenir pour préalable à une procédure d'admission l'obligation de se renseigner sur le possible bénéfice d'une assurance de protection juridique. A ce jour, malgré les préconisations des rapports (DARROIS, GOSSELIN - PAU LANGEVIN) les travaux menés avec les juridictions et la profession d'assureurs en 2010 et 2011 n'ont pas encore abouti (élaboration de nouveaux formulaires d'aide juridictionnelle, d'une notice jointe permettant une meilleure information du justiciable, rédaction d'un projet de décret¹ ayant pour finalité de conduire le justiciable à effectuer les démarches nécessaires auprès de son assureur ou de son employeur, avant toute demande d'aide juridictionnelle).

¹ Transmis au Cabinet de Madame la Garde des Sceaux le 13 juin 2012, ce projet de décret avait recueilli les avis favorables du Conseil national de l'aide juridique le 12 octobre 2011 et du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière le 13 décembre 2011.

- La simplification du mécanisme de recouvrement des sommes avancées par l'Etat lors des gardes à vues par l'instauration d'un droit fixe

L'article 64-1-1 de la loi du 10 juillet 1991, inséré par l'article 54 de la LFR du 29 juillet 2011, a instauré un mécanisme de recouvrement contre les personnes placées en garde à vue ayant bénéficié de l'intervention d'un avocat commis d'office et non-éligible à l'aide juridictionnelle. Ainsi, toute personne placée en garde à vue est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'Etat, indépendamment de la suite de la procédure, sauf si celle-ci est éligible à l'aide juridictionnelle. Toutefois la mise en œuvre de ce dispositif, qui comprend l'instruction des demandes, la préparation et la validation des titres de perception, l'enregistrement des titres dans Chorus pour permettre leur émission et enfin leur notification par le comptable, s'avère complexe et nécessite un grand nombre d'ETP. De ce fait le projet de décret² n'a jamais fait l'objet d'une publication.

Aussi, il pourrait être envisagé de mettre en place un dispositif simplifié substituant à la logique de recouvrement une démarche de prélèvement d'une somme forfaitaire sur toute personne condamnée ayant bénéficié en garde à vue de l'assistance d'un avocat commis d'office. Des orientations en ce sens sont actuellement à l'étude et doivent être évaluées.

- L'instauration d'une ressource substitutive à la CPAJ :

La contribution pour l'aide juridique a généré une recette de l'ordre de 60 M€ pour l'année 2012, bien en deçà du montant estimé dans l'étude d'impact de la loi de finances rectificative 2011 à près de 85 M€. Sa suppression a été annoncée par Madame la Garde des Sceaux. Il convient de trouver une source de financement substitutive.

Performance de l'aide juridictionnelle

L'amélioration de l'instruction des demandes

- L'harmonisation du contrôle des pièces justificatives

L'examen des conditions de ressources du demandeur pratiqué ne semble pas uniforme au sein de la pratique des BAJ, certains faisant une application stricte et rigoureuse des textes, d'autres plus aléatoire. Il conviendrait d'envisager une modernisation des modalités de dépôt et d'instruction des demandes afin de maintenir une rigueur nécessaire à l'examen des pièces, tout en garantissant des délais de traitement uniformes et réduits.

- L'encadrement des commissions d'office

Un grand nombre des décisions d'admission à l'aide juridictionnelle procède de la procédure de commission d'office (près de 300 000 sur 994 000 demandes d'aide juridictionnelle). Or, l'examen en commission d'office des demandes d'aide juridictionnelle ne se justifie que dans le cadre des procédures d'urgence. En effet, le justiciable, qui comparait dans ces conditions assisté d'un avocat commis d'office, n'a matériellement pas le temps de déposer une demande d'aide juridictionnelle avant l'audience.

² Projet de décret adressé au Cabinet de Madame la Garde des Sceaux le 26 juillet 2012.

Un tel recours à la commission d'office, non sans disparités entre les bureaux d'aide juridictionnelle, s'avère problématique comme l'a ainsi noté la Cour des comptes³ dans la mesure où l'aide juridictionnelle est en pratique accordée *a posteriori* et sans examen des conditions de ressources.

La refonte du dispositif d'aide juridictionnelle partielle

L'aide juridictionnelle partielle demeure un dispositif très peu usité par les justiciables ne répondant ainsi pas pleinement à son objectif comme l'a récemment rappelé, dans son rapport, le groupe de travail "Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux" présidé par M. FRAGONNARD dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté. Sa faible utilisation provient tant de sa relative complexité que du caractère par trop incertain du coût total de la procédure pour le justiciable.

Il conviendrait d'analyser dans quelle mesure il serait envisageable de parvenir à faire en sorte que l'assurance de protection juridique vienne à s'appliquer prioritairement pour le public cible de l'aide juridictionnelle et peut-être même en complément des sommes versées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle partielle.

L'amélioration du taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle

Le processus de recouvrement a été profondément impacté par la mise en place de Chorus – pour se conformer aux règles de recouvrement régissant les produits divers de l'Etat et redéfinir le circuit de rétablissement de crédits. Inscrit au PAP comme indicateur, il doit y être apporté une attention particulière pour répondre à l'objectif fixé de 12 % pour l'année 2013. Il convient d'attirer l'attention des juridictions, magistrats et fonctionnaires, sur la nécessité et l'obligation de recouvrer les dépenses de l'Etat.

Exigences de méthode

Les réformes envisagées doivent être issues d'une large consultation des acteurs concernés dont l'adhésion constitue une condition essentielle de la réussite de la modernisation escomptée.

Ainsi, les travaux menés ne sauraient faire l'impasse sur :

- une collaboration étroite avec les professions (auditions, déplacements)
- une consultation des usagers (mise en place d'un questionnaire de satisfaction)

³ « 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) », *La gestion des CARPA*, Communication à la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, p. 22.

- des échanges avec les bureaux d'aide juridictionnelle (visites de bureaux d'aide juridictionnelle, rencontres, audit des logiciels et méthodes de travail) et les juridictions.

Résultat attendu

Le dispositif d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat doit à la fois être plus efficace et moins coûteux en moyens humains et financiers.

Ainsi, il convient tant d'améliorer la nature de la prestation offerte (amélioration des délais de traitement des demandes, dématérialisation des procédures, vigilance sur la qualité de l'assistance, réforme de l'AJ partielle) que d'en maîtriser le coût (contrôle des commissions d'office, amélioration du recouvrement, mise en œuvre du principe de subsidiarité, diversification des sources de financement).

Echéances :

Avant le 13 mai 2013, les premières préconisations en matière budgétaire devront être formulées pour la préparation du projet de loi de finances 2014.

Au terme de la phase de diagnostic (1^{ère} phase de l'évaluation), deux documents à vocation à être rendus publics devront être remis et présentés au coordinateur :

- Un **diagnostic partagé** constitué d'un rapport d'analyse restituant le plus fidèlement possible l'état des lieux, décrivant les convergences qui se dessinent ainsi que les points sur lesquels subsisterait un débat.
- Un **rapport opérationnel** complétant le document précédant en présentant des conclusions incluant des priorités hiérarchisées et des pistes retenues d'évolution possibles. Dégageant les orientations de réforme, il doit être court (30 pages maximum) et comporter les cinq points suivants :
 - définition de la politique publique, ses acteurs et ses moyens ;
 - présentation des finalités de la politique publique, leur pertinence et leur cohérence ;
 - analyse de l'impact et de l'efficacité de l'intervention publique ;
 - analyse de l'efficacité de la politique publique ;
 - présentation des propositions.

Echéance terminale de la phase de diagnostic: 13 septembre 2013

Pour initier la seconde phase de l'évaluation, dite d'approfondissement des scénarios, une seconde lettre de mission saisira le responsable opérationnel.

Annexe 1.3. *Cadre institutionnel de la mission*

novembre 2013

Cadre institutionnel de la mission d'évaluation MAP – Gestion de l'aide juridictionnelle

L'origine de la mission MAP-AJ : le CI-MAP

Le principe d'une évaluation en 2013 de la gestion de l'aide juridictionnelle a été décidé par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, le 18 décembre 2012.

Le cadre général de l'évaluation devait être celui de toutes les évaluations MAP : un comité de pilotage, un coordonnateur, un responsable opérationnel avec une équipe d'appui.

Le comité de pilotage de l'évaluation MAP-AJ

La composition institutionnelle du comité de pilotage de cette évaluation est la suivante, sous la présidence du garde des sceaux ou de sa directrice de cabinet.

- Administrations :
Justice : SADJAV, DSJ, DACS, correspondant Justice pour les travaux MAP ;
Finances : direction du budget, direction générale du trésor
SG-MAP
- Juridictions et bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ)
Mme Rebboh, présidente du TGI d'Evreux et du bureau d'aide juridictionnelle
Mme Pompui, greffière en chef et vice-présidente du BAJ de Paris
- Parlementaires :
Mme Marie-Anne Chapdelaine, députée
- Professions juridiques :
Conseil national des barreaux (CNB)
Conférence des bâtonniers
Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA)
Unions nationale des CARPA
Conseil supérieur du notariat
Chambre nationale des huissiers de justice
- Associations à caractère social :
Droit d'Urgence
- Personnalités qualifiées, universitaires
Mme Anne-Marie Frison-Roche, professeure
M. Michel Bouvier, professeur

Le comité de pilotage de l'évaluation MAP-AJ s'est réuni le 4 avril 2013 (lancement de l'évaluation et adoption du cahier des charges), le 13 mai 2013 (examen d'un rapport intermédiaire) et le 15 octobre 2013 (examen du rapport d'ensemble consolidé). Le comité de pilotage du 15 octobre a fait un accueil général favorable au document présenté et il a été

convenu que les membres du comité transmettraient par écrit à la responsable opérationnelle de l'évaluation leurs remarques à intégrer pour une version définitive du document, qui serait alors le cas échéant rendu public.

Par lettre du 26 octobre 2013 (cf annexe 5), le président du Conseil National des Barreaux a ainsi transmis quelques observations reprenant et regroupant des commentaires présentés en séance le 15 octobre par la représentante du CNB et par le président de la Conférence des Bâtonniers.

Le rapport définitif a été transmis aux membres du comité de pilotage le 6 novembre 2013.

Le coordonnateur de l'évaluation MAP-AJ

Le coordonnateur des évaluations MAP, chargé d'une interface d'ensemble entre le comité de pilotage et l'équipe investie de la mission opérationnelle, est en principe le responsable du programme budgétaire concerné. En l'espèce, il s'est agi de M. Didier Leschi, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) puis (mai 2013) préfet délégué à l'égalité des chances en Seine Saint Denis.

L'équipe opérationnelle de l'évaluation MAP-AJ

- La responsable opérationnelle de l'évaluation (Hélène Marsault, administrateur civil, expert de haut niveau auprès de l'inspecteur général des services judiciaires) a organisé les travaux de la mission, conduit ceux du niveau national, rédigé le rapport de synthèse et remis celui-ci au coordonnateur le 13 septembre.
- L'équipe d'appui à la responsable opérationnelle¹ : Jacques Raynaud, inspecteur des services judiciaires, et Hélène Birolleau, inspectrice des greffes, ont été plus particulièrement chargés des investigations sur sites et des aspects de la mission concernant le fonctionnement de l'AJ au quotidien ; Céline Roux, magistrate et adjointe à la chef du bureau de l'aide juridictionnelle au SADJAV, a été plus particulièrement chargée d'une assistance sur les aspects nationaux de la mission. L'équipe d'appui a notamment produit les dix fiches d'observations thématiques détaillées qui constituent l'annexe 3 du rapport.

Le mandat de la mission : un double fondement

- 11 mars 2013 : lettre de mission de la garde des sceaux à la responsable opérationnelle de l'évaluation.
- 4 avril 2013 : cahier des charges adopté par le comité de pilotage.

¹ Au global cette équipe a pu consacrer à la mission MAP-AJ de l'ordre de 65 % du temps sur les mois d'avril à juillet 2013, compte-tenu : d'autres travaux pendant cette même période, de certaines sessions lourdes de formation continue, et enfin des congés.

Annexe 1.4. *Personnes rencontrées et réunions, niveau national, sur sites*

Relevé des réunions collectives et rencontres bilatérales conduites par l'équipe opérationnelle MAP-AJ

Les réunions et rencontres de l'équipe opérationnelle se sont essentiellement tenues de la mi-avril à la fin juillet 2013. Les relevés écrits de ces échanges, tant nationaux que sur sites, sont classés au dossier de travail de la mission. Les comptes-rendus des réunions et rencontres nationales ont été circularisés pour validation par les participants. En résumé, les échanges ont été structurés comme suit.

I. ECHANGES AU NIVEAU NATIONAL

Rencontres internes au ministère de la justice¹

Ces échanges ont naturellement été nombreux. La mission a été en relation constante avec le SADJAV et par ailleurs en rencontres fréquentes avec principalement:

- la direction des services judiciaires (DSJ) - sous-direction de la performance et des méthodes ; sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des juridictions ;
- la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) - sous-direction des professions judiciaires et juridiques ;
- la sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SDIT), située au secrétariat général du ministère.

Plus ponctuellement mais très utilement la mission a recueilli nombre d'éléments auprès d'autres services du secrétariat général (ex : service des affaires européennes et internationales - SAEI, sous-direction de la statistique et des études - SDSE), et au sein même de l'IGSJ (échanges avec des magistrats ou greffiers en chef ; conduite par l'IGSJ, en partenariat avec la DGFIP, d'un audit interne comptable sur le recouvrement de l'AJ sur la partie perdante).

Fin juillet la responsable opérationnelle de la mission a rencontré en entretiens bilatéraux, pour une restitution de la mission et de ses orientations avant rédaction: le secrétaire général du ministère, le directeur des services judiciaires, la directrice des affaires civiles et du sceau.

Réunions collectives thématiques²

- 10 avril (a/s assurance de protection juridique / AJ, diversification des financements de l'AJ) : Justice (SADJAV, SG, DSJ, DACS), Finances (direction du budget, direction générale du trésor), Auxiliaires de justice (Conseil national des barreaux CNB, Conférence des bâtonniers, UNCA, Conseil supérieur du notariat CSN, Chambre nationale des huissiers CNH, Fédération française des sociétés d'assurance FFSA, Groupement des entreprises mutuelles d'assurance GEMA) ;

¹ Compte-tenu du nombre de partenaires concernés, la présente liste n'est pas nominative

² Vu le nombre de participants, ceux-ci sont désignés par les institutions représentées chaque fois

- 11 avril (a/s « art. 37 », recouvrement AJ, plafonds de ressources et AJ partielle, contrôle des « commissions d'office ») : Justice (SADJAV, SG, DSJ, DACS), Finances (DB, DGFIP), Auxiliaires de justice (Conférence des bâtonniers, UNCA, CSN, CNH) ;
- 16 avril (a/s organisation des avocats pour l'AJ) : Justice (SADJAV, DACS, SAED), Auxiliaires de justice (CNB, Conférence des bâtonniers, FNUJA, UNCA), personnalité qualifiée (Mme Frison-Roche, universitaire) ;
- 23 avril (a/s gestion financière de l'AJ) : Justice (SADJAV, SG, DSJ), Finances (DB, DGFIP, CBCM), Auxiliaires de justice (CNB, Conférence des bâtonniers, UNCA) ;
- 23 mai (sous-groupe Gestion financière : Justice (SADJAV), Finances (DB, DGFIP, CBCM), UNCA.

Rencontres bilatérales

- Sénat / Commission des lois / Mission d'information sur l'aide juridictionnelle³

La mission a rencontré le 28 mai M. Jacques Mézard et Mme Sophie Joissains, sénateurs, co-rapporteurs pour la mission d'information lancée par la commission des lois le 12 octobre 2012.

- Associations et syndicats⁴

- 30 mai : Syndicat des avocats de France SAF – Maître Jean-Jacques Gandini, avocat au barreau de Montpellier, président du SAF ; Maître Perrine Crosnier, avocat au barreau de Bobigny, membre du conseil syndical du SAF et présidente de la commission d'accès au droit du SAF ;
- 24 juin : ATD-Quart Monde France - Mme Laurence d'Harcourt, magistrate détachée auprès du mouvement ATD - Quart Monde, chargée de la question « justice / misère », responsable du réseau juridique ATD Quart Monde ;
- 27 juin : Droits d'Urgence - Mmes Sarah Jullien, déléguée générale, et Marianne Yvon, déléguée générale adjointe ;
- 28 juin : CLCV – Consommation, Logement, Cadre de vie - Mme Sandrine Perrois et M. David Rodriguez, juristes, chargés de mission.

- Haut Conseil des professions du droit

La mission a rencontré le 3 mai Maître Didier Le Prado, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, président du Haut Conseil des professions du droit. Elle a en outre assisté le 10 juillet au colloque sur l'accès au droit organisé par le Haut Conseil.

³ La mission n'a pu rencontrer la mission de la Cour des comptes en charge parallèlement d'un contrôle sur la gestion de l'AJ

⁴ La mission n'a pu rencontrer deux autres associations qu'elle avait sollicitées

- Conseil national de l'aide juridique (CNAJ)

Durant les travaux de la mission d'évaluation, le CNAJ n'a pu être rencontré en raison de sa situation entre deux mandats de mars à juillet. Le CNAJ a été recomposé par arrêté du 24 juillet. La responsable opérationnelle de l'évaluation MAP-AJ a pu s'entretenir le 29 juillet avec M. Olivier Rousselle, conseiller d'Etat et président du CNAJ, et avec Mme Claire Favre, présidente de chambre honoraire à la cour de cassation et vice-présidente du CNAJ.

Collectes documentaires

Bien que la documentation de la mission ait résulté de nombreux points de contact extérieurs au ministère en plus de ses contacts internes, trois sources ont notamment été sollicitées et le cas échéant rencontrées :

- Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

La mission a rencontré, pour un échange technique sur les relations BAJ/CAF et plus généralement sur la gestion des conditions de ressources : M. Christian Ti-I-Taming, responsable du département « Echanges » de la Direction des politiques familiale et sociale, chargé de la mise en œuvre des changes dématérialisés avec les partenaires sociaux ; Mme Marie Angèle Léandri (même département).

- Conseil national des barreaux

La mission a recouru à l'importante documentation du CNB et a notamment souvent sollicité Mme Honorat (Observatoire du CNB).

- UNCA

La mission a également beaucoup sollicité l'UNCA et bénéficié des réponses de son président Maître Jean-Charles Krebs, de son directeur M. Karim Benamor, et de Mme Béatrice Tardy, directrice du département assistance.

II. ECHANGES SUR SITES

Participation de la mission à deux journées d'ateliers sur la gestion de l'AJ organisées par le SADJA, en relation avec la DSJ, à la cour d'appel de Versailles (19 avril) et à la cour d'appel de Paris (21 mai)

Ces deux journées étaient respectivement introduites par M. Nuée, Premier Président de la cour d'appel de Versailles, et par Mme Thuau, magistrate et responsable du SAR de la cour d'appel de Paris.

Elles associaient les responsables des BAJ de ces deux ressorts, soit :

Pour la cour d'appel de Paris : BAJ des TGI d'Auxerre, de Bobigny, de Créteil, d'Evry, de Fontainebleau, de Melun, de Paris ;

Pour la cour d'appel de Versailles : BAJ des TGI de Chartres, de Nanterre, de Pontoise, de Versailles.

Par ailleurs la mission a procédé à deux entretiens spécifiques, les 23 avril et 2 juillet, au BAJ du TGI de Paris, avec Mme Monique Pompuy, greffière en chef et vice-présidente du BAJ, et Mme Christine Durand, greffière au sein du BAJ.

Déplacement à la Cour de cassation

M. Jean-Pierre Dumas	Magistrat honoraire, président du bureau de l'aide juridictionnelle de la cour de cassation ;
Mme Béatrice Couvel	Greffier à la cour de cassation, adjointe du greffier en chef vice-président du BAJ ;

Déplacement dans le ressort de la cour d'appel de Douai

A la cour d'appel de Douai

Mme Dominique Lottin	Première présidente de la cour d'appel de Douai
M. Guillaume Maigret	Substitut général chargé du secrétariat général du parquet général de Douai ;
M. Philippe Dupriez	Directeur délégué à l'administration interrégionale judiciaire de Douai ;
Mme Jennifer Logez	Greffier en chef, responsable de la gestion budgétaire chargée de l'aide juridictionnelle au SAR de Douai ;
Mme Sophie Darbois	Présidente de chambre à la cour d'appel de Douai, présidente de la section cour d'appel du BAJ de Douai ;

Au TGI de Lille

M. Eric Négron	Président du tribunal de grande instance de Lille ;
M. Frédéric Faivre	Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lille ;
Mlle Yvette Leclercq	Magistrat honoraire, présidente du bureau de l'aide juridictionnelle ;
Mme Marie-José Rivaux	Directeur de greffe du TGI de Lille ;
M. Michel Bortko	Greffier en chef au TGI de Lille et délégué dans les fonctions de vice-président du BAJ ;
Mme Marianne Verheyde	Greffier au BAJ ;

Mme Sandrine Boterdael, Mme Karine Delbecq, M. Nicolas Dupret, Mme Véronique Paillie, Mme Nadine Pollet, Mme Hélène Viniève, - adjoints administratifs au BAJ ;

Au barreau de Lille

Me Hélène Fontaine	Bâtonnier du barreau de Lille ;
Mme Hélène Gauthier-Gorre	Responsable du service de l'aide juridictionnelle au barreau de Lille ;

*Déplacement dans le ressort de la cour d'appel de Lyon*Au TGI de Lyon

M. Paul-André Breton	Président du tribunal de grande instance de Lyon ;
M. Marc Cimamonti	Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lyon ;
M. Gérard Khénaffou	Magistrat honoraire, président du BAJ ;
M. Philippe Authier	Directeur de greffe du TGI de Lyon ;
Mme Nathalie Valette	Greffier en chef, chef du service de la chambre de la famille du TGI de Lyon ;
Mme Céline Gilbert	Greffier en chef, chef du service de l'aide juridictionnelle et vice-président du BAJ ;
Mme Valérie Piot	Greffier, chargée de la section première instance judiciaire ;
Mme Paula Grenier	Greffier, chargée des sections du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel ;
Mme Sandrine Pinzon y Gonzalez	Adjoint administratif chargée de la section première instance judiciaire et de la Maison de la Justice et du Droit ;
Mme Catherine Jullia	Adjoint administratif chargée de la section cour d'appel ;
Mme Michèle Marguin	Adjoint administratif chargée des commissions d'office ;

Au barreau de Lyon

Me Myriam Picot	Ancien bâtonnier de l'ordre des avocats de Lyon et présidente de la commission d'accès au droit et à la Justice du Conseil national des barreaux ;
Me Frédérique Penot-Paoli	Vice-bâtonnier de l'Ordre des avocats de Lyon ;
Mme Véronique Delorme	Responsable de l'aide juridique et de l'accès au droit à l'Ordre des avocats de Lyon ;

*Déplacement dans le ressort de la cour d'appel de Montpellier*A la cour d'appel de Montpellier

M. Didier Marshall	Premier président de la cour d'appel de Montpellier ;
--------------------	---

M. Bernard Legras	Procureur général près la cour d'appel de Montpellier ;
Mme Véronique Bebon	Conseiller chargé du secrétariat général de la première présidence de la cour d'appel de Montpellier ;
M. Joël Garrigue	Substitut général chargé du secrétariat général du parquet général près la cour d'appel de Montpellier ;
M. Gérard Tireau	Directeur délégué à l'administration régionale judiciaire de Montpellier ;
Mme Cécile Favier	Greffier en chef, responsable de la gestion informatique au SAR de Montpellier ;
Mme Martine Rodriguez	Contractuelle de catégorie A, responsable du pôle Chorus au SAR de Montpellier ;
Mme Karine Salerno	Greffier, chargée de l'aide juridictionnelle et des frais de justice au pôle Chorus du SAR de Montpellier ;

Au TGI de Montpellier

M. Régis Vanhazbrouck	Président du tribunal de grande instance de Montpellier ;
M. Jacques-Philippe Redon	Vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Montpellier ;
Mme Nicole Lehmann	Magistrat honoraire, président du bureau de l'aide juridictionnelle ;
M. Pierre Roussel	Directeur de greffe du TGI de Montpellier, vice-président du BAJ ;
Mme Nelly Souchard	Greffier en chef au TGI, vice-président de la section première instance du BAJ ;
Mme Sophie Le Squer	Greffier en chef à la cour d'appel de Montpellier, vice-président délégué de la section cour d'appel du BAJ ;
Mme Adélaïde Cambot	Greffier au TGI, chef du service de l'AJ ;
Mme Monique El Hadrami, M. Luis Gandra, Mme Marlène Ramassamy, Mme Maria Roger,	Adjoints administratifs au BAJ

Auxiliaires de justice à Montpellier

Me Sophie Baumel-Julien	Avocat, membre du conseil de l'ordre des avocats de Montpellier, représentant le bâtonnier ;
Me Sylvie Amiel	Présidente de la CARPA de Montpellier ;
Mme Marina Romani	Chargée de l'aide juridictionnelle à la CARPA de Montpellier ;
Me Frédéric Tonus	Président de la chambre départementale des huissiers de justice de l'Hérault,

Déplacement dans le ressort de la cour d'appel de Rouen

Au TGI d'Evreux

Mme Sylvie Rebboh	Présidente du tribunal de grande instance d'Evreux, présidente du bureau de l'aide juridictionnelle ;
M. Pascal Legrand	Directeur de greffe du TGI d'Evreux ;
Mme Gaëlle Lepaule	Greffier en chef au TGI d'Evreux chargée du service pénal et déléguée dans les fonctions de vice-président du BAJ ;
Mme Sylviane Vanoverbeke	Adjoint administratif au TGI d'Evreux, chargée de l'aide juridictionnelle ;

Rencontre avec des avocats du barreau de Versailles

Maître Corinna Kerfant	Avocat au barreau de Versailles, membre du conseil de l'ordre des avocats de Versailles ;
M. Bernard Madern	Responsable des services du palais à l'ordre des avocats de Versailles en charge de l'aide juridictionnelle, de l'aide aux victimes et du RPVA.

Annexe 2. Résumé des options d'évolution

Annexe 2

Evaluation MAP – Gestion de l'aide juridictionnelle (AJ)

Résumé des options d'évolution proposées

A. SCENARIO DE BASE : POUR UNE EVOLUTION ORDONNEE PARTIELLE

Dans cette option, un plan de travail est décidé par thématique selon la grille MAP de mi-2013 : des mesures opérationnelles sont prises (d'ici la fin 2013) et / ou des approfondissements ciblés sont lancés en vue de décisions ultérieures (d'ici l'été 2014). Une task-force de suivi est mise en place.

Déterminer le juste volume des dépenses et le financement correspondant

/ Equité du plafond de ressources

Sujet - S'agissant de l'AJ totale, la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (décembre 2012) a estimé que la revalorisation du plafond de ressources n'est pas prioritaire sauf vraies marges de manœuvre budgétaire – qui n'existent pas à ce jour. S'agissant de l'AJ partielle, celle-ci est sous-représentée dans l'ensemble de l'AJ.

Approfondissements ciblés à conduire d'ici mi-2014 :

- AJ totale : déterminer par ordre, dans le paysage très disparate des autres droits soumis à condition de ressources, ceux sur lesquels on pourrait calquer directement le plafond de ressources de l'AJ totale de façon à réduire la charge de contrôle ; décliner les coûts correspondants ; opter alors en fonction du financement disponible.
- AJ partielle : organiser dans quelques cours d'appel un observatoire des pratiques de la convention d'honoraires, en y associant tous les acteurs concernés ; concerter sur une simplification de la grille des montants de l'AJ partielle.

/ Effectivité de la subsidiarité

Sujet - Le droit à l'AJ est en principe subsidiaire par rapport à d'autres mécanismes prévus par la loi : un litige peut être couvert par une assurance de protection juridique ; dans plusieurs cas l'AJ attribuée peut être récupérée, notamment sur la partie condamnée ou perdante non bénéficiaire d'AJ. Or ces mécanismes ne jouent en pratique que très marginalement, au détriment des finances publiques.

- Jeu prioritaire de l'assurance de protection juridique :
 - o Décision opérationnelle pour fin 2013 - Publier un décret simplifiant les démarches de déclaration d'assurance pour les demandeurs d'AJ.
 - o Approfondissement ciblé à conduire d'ici mi-2014 - Conduire un cycle d'observation sur les pratiques de l'APJ, en y associant tous les acteurs concernés

- Récupérations possibles de l'AJ :

- o Décision opérationnelle pour fin 2013 - Publier les textes favorisant le jeu de l'article 37 de la loi sur l'AJ (l'avocat peut demander au juge de remplacer l'AJ par de vrais honoraires à charge de la partie perdante non bénéficiaire d'AJ) ; mettre en œuvre le plan d'action, issu d'un audit du début 2013, sur le jeu de l'article 43 de la loi (principe que la partie perdante au civil doit rembourser à l'Etat l'AJ exposée pour la partie gagnante) ; pour les gardés à vue bénéficiaires d'office d'AJ, remplacer le principe d'une récupération ex-post d'AJ indue, système peu praticable, par une majoration du droit fixe de procédure en cas de condamnation ; améliorer au sein des juridictions le jeu de l'article 50 de la loi (retrait de l'AJ en cas de retour du bénéficiaire à meilleure fortune ou en cas d'action jugée dilatoire ou abusive).

/ **Diversification des sources de financement**

Sujet - La diversification des financements de l'AJ, au-delà du budget général de l'Etat et de la source des contribuables, est recherchée pour remplacer la CPAJ supprimée en 2014 et pour financer des extensions du champ de l'AJ annoncées dans le cadre de l'Union européenne. Elle est, plus généralement, souhaitée par les professions du droit, surtout avocats, afin d'augmenter substantiellement le budget de l'AJ, notamment quant au montant de l'AJ en tant que rétribution. Six pistes de nouvelles ressources sont sur la table à la mi-2013.

- Décision opérationnelle pour fin 2013 - Pour la gestion 2014, le remplacement de la CPAJ par une budgétisation classique est acté dans la préparation du PLF 2014 ; au-delà cependant, la pérennité de ce financement n'est en l'état pas certaine.
- Approfondissement ciblé à conduire d'ici mi-2014 - Conduire un cycle d'objectivation plus précise des effets économiques pour les professions et pour les citoyens de chaque nouvelle source envisagée ; introduire l'hypothèse d'un panachage des sources en fonction du montant de financement à trouver qui sera décidé.

Faciliter au quotidien la vie des justiciables et des acteurs

/ **Système d'information et de communication**

Sujet - L'AJ subit depuis plusieurs années une marginalisation marquée dans les projets informatiques du ministère, alors que son circuit concerne une multiplicité d'acteurs (justiciables, BAJ, greffes, avocats, CARPA, ...) et que l'application des BAJ « AJwin » est à la fois obsolète et partielle par rapport aux champs de communication à couvrir.

- Décision opérationnelle pour fin 2013 - Etablir l'ordre de marche complet sur l'ambition et les moyens de l'informatisation concernant l'AJ : immédiatement, généraliser les boîtes structurelles dans les BAJ pour favoriser la communication avec les avocats et les justiciables, immédiatement, généraliser l'accès des greffes à AJwin ; conclure les échanges sur l'utilisation du Portail Justice pour les dépôts de demandes d'AJ, comme dans d'autres administrations ; immédiatement, arbitrer sur la place de l'AJ dans le projet de refonte de la chaîne civile (Portalis) et dans l'actuelle chaîne pénale (Cassiopée) ; dès cet arbitrage rendu, statuer sur le devenir de l'application spécifique AJwin.

/ Circuit de l'AJ, de la demande à l'attestation de fin de mission

Sujet - La gestion de l'AJ au quotidien appelle des simplifications et des harmonisations de pratiques, en conciliant : le souci des justiciables et des avocats qui les assistent ; le bon fonctionnement des juridictions ; la rigueur financière.

- Décision opérationnelle pour fin 2013 - Généraliser le partenariat entre les barreaux et les chefs de juridictions en vue d'engagements réciproques de bonnes pratiques ; Mettre fin aux demandes variables des BAJ quant aux pièces à produire par les justiciables à l'appui de leur demande d'AJ ; Développer l'envoi des demandes de pièces complémentaires par les BAJ via leurs boîtes structurelles si les justiciables donnent leur propre adresse mel, sinon par lettre simple ; Dans les contentieux pénaux, limiter la pratique des contrôles post-audience dite de « commission d'office » aux véritables situations d'urgence ; Généraliser l'accès des BAJ à l'application « Cafpro » des CAF et aux données fiscales non détenues par celles-ci ; Uniformiser les pratiques des greffes dans la délivrance aux avocats des attestations de fin de mission.
- Approfondissement ciblé à conduire d'ici mi-2014 - Unifier en un seul guide les multiples notes et circulaires sur l'AJ ; Refondre l'imprimé de demande d'AJ, avec le souci de la lisibilité (en relation avec tous les acteurs, y compris associations représentatives des publics concernés) ; Concerner et expérimenter sur une ré-orientation de la politique de contrôle des demandes d'AJ par les BAJ : allègement du contrôle en amont, voire développement d'un contrôle approfondi ex-post par sondage ; en contrepartie, accentuation en amont du filtrage juridique, actuellement peu pratiqué, sur l'absence manifeste d'irrecevabilité ou de fondement de l'action pour laquelle l'AJ est demandée et développement de l'accueil et information des justiciables déposant une demande ; Concerner et expérimenter sur le remplacement de l'admission provisoire à l'AJ par la mise en place de circuits d'urgence.

Favoriser l'organisation des acteurs

/ Administration de l'AJ au niveau central

Sujet - Situé au secrétariat général du ministère de la justice, le pilotage d'ensemble de l'AJ est confié au SADJAV (service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes), mais d'autres directions sont aussi directement concernées, surtout la DSJ - direction des services judiciaires (gestionnaire des juridictions) et la DACS - direction des affaires civiles et du scea (chargée notamment des professions juridiques).

- Décision opérationnelle pour fin 2013 - Instituer sous l'égide du SADJAV un cycle de rencontres régulières sur les chantiers MAP, associant la DSJ et la DACS, le ministère des finances et les professions du droit voire les associations.
- Approfondissement ciblé à conduire d'ici mi-2014 - Préparer la constitution au SADJAV d'une équipe-projet incluant des agents mis à disposition par la DSJ.

/ Gestion financière

- *Sujet - la gestion financière de l'AJ repose en partie sur les CARPA (dépendant des barreaux), qui assurent le paiement des avocats pour leurs missions d'AJ sur la base de dotations que chaque CARPA reçoit de l'Etat, via les cours d'appel depuis 2010. Ce circuit morcelé est ressenti par la profession comme source de complications. De son côté*

l'Etat, dans le souci des finances publiques, souhaite responsabiliser la profession d'avocat sans perdre de visibilité sur la gestion des crédits. L'UNCA, instance technique nationale des barreaux, anime le réseau des CARPA et organise les informations de synthèse sur leur gestion.

- Décision opérationnelle pour fin 2013 : décharger les cours d'appel de la gestion intermédiaire des dotations d'AJ allouées aux CARPA et reconcentrer cette allocation au niveau national dès 2014.
- Approfondissement ciblé à conduire d'ici mi-2014 : examiner l'opportunité et préciser les conditions et garanties institutionnelles et budgétaires d'une éventuelle allocation des fonds aux CARPA par l'UNCA.

/ Organisation des avocats

Sujet - Alors que le redressement des comptes publics impose une gestion rigoureuse de l'AJ, le champ de celle-ci s'étend du fait des lois civiles et pénales, notamment pour les procédures de police judiciaire comme la garde à vue ; au-delà, les avocats appellent même au doublement du budget de l'AJ afin notamment d'être mieux rémunérés pour leurs missions à ce titre ; enfin l'Etat comme les avocats souhaitent favoriser le soutien par les barreaux à la qualité de la défense au titre de l'AJ. Dans ce contexte le développement de relations spécifiques entre les barreaux et les avocats particulièrement investis dans les missions au titre de l'AJ doit être encouragé, même à budget globalement constant.

- Approfondissement ciblé à conduire d'ici mi-2014 – Déterminer avec tous les acteurs et si possible sur la base d'expérimentations, les conditions d'un développement de l'organisation de la profession pour les missions d'AJ, non préjudiciable au caractère libéral de la profession : gestion plus globale de leurs dotations par les barreaux, conventionnement entre ceux-ci et les avocats les plus concernés pour un travail en cadre plus collectif (rétribution forfaitaire, actions de soutien et de professionnalisation).

B. SCENARIO + : POUR UNE EVOLUTION ORDONNEE D'ENSEMBLE

Dans cette option, les travaux MAP de mi-2013 sont prolongés dès l'automne 2013 par une conférence d'ensemble, confiée à une personnalité publique expérimentée, afin de produire pour l'été 2014 des propositions de « remise à plat » de l'AJ appelée par plusieurs rapports ces dernières années.

Cette conférence part d'une analyse approfondie de l'économie de la profession d'avocat au regard de l'AJ, conduit des enquêtes auprès des justiciables, utilise les travaux thématiques menés par l'administration dans le scénario de base A.

Contrairement aux investigations MAP d'avril /juillet 2013, elle intègre tous les grands sujets de l'AJ y compris champ matériel, montant des rétributions, etc.) et les met en relation les uns avec les autres.

Par là même, elle favorise la prise d'options, mi-2014, sur certains des grands sujets esquissés par la MAP, comme les plafonds de ressources, les sources de financement et l'organisation de la profession. //

Annexe 3. Observations thématiques détaillées

Annexe 3.1. Les systèmes d'information et la dématérialisation

FICHE N° 1 : LES SYSTEMES D'INFORMATION ET LA DEMATERIALISATION

Problématique

Aucune communication n'existe entre le logiciel AJWin et les applications informatiques des juridictions judiciaires, des services administratifs des cours d'appel, des juridictions administratives et des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA). Seule la cour de cassation dispose d'une application unique dénommée NOMOS pour l'ensemble de ses activités pénales et civiles comprenant la gestion de l'aide juridictionnelle.

La dématérialisation des procédures constitue en toutes matières un enjeu important de l'évolution des activités judiciaires. Les échanges entre les différents acteurs en matière d'aide juridictionnelle ne peuvent pas actuellement se faire par voie électronique.

Textes applicables

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de ladite loi.

Articles 1316-3 et 1316-4 du code civil, résultant de la loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique, et décrets n° 2001-272 du 30 mars 2001 et n° 2002-535 du 18 avril 2002.

Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN)

Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Constats et analyse

1. UN LOGICIEL ANCIEN ET LIMITE

L'application AJWin installée dans les bureaux de l'aide juridictionnelle (BAJ) gère la procédure de la demande d'aide juridictionnelle jusqu'à la décision dont les juridictions doivent ensuite à nouveau saisir manuellement toutes les données dans leurs applications civiles (WinGes, Wincica, Wincitgi, CITI, TUTI, SATI,...), dans les applications pénales (Cassiopée, MINOS et Wineurs). Il en est de même pour les décisions des sections des juridictions administratives de première instance et de celles des sections des cours administratives d'appel sur leur logiciel Skipper. La gestion du paiement des auxiliaires de justice autres que les avocats, et du recouvrement donne lieu aussi à une nouvelle saisie manuelle des données par le SAR dans le logiciel Chorus.

Certaines juridictions administratives peuvent accéder, en consultation et parfois en saisie, à l'application AJWin des BAJ. Cet accès est défini par des conventions conclues entre la juridiction administrative et le tribunal de grande instance au sein duquel siège le BAJ dans le cadre d'un protocole national conclu entre le Ministère de la justice et le Conseil d'état.

Les données concernant toutes les décisions des BAJ sont transmises aux CARPA respectives au moyen de supports externes qui étaient initialement des disquettes et sont devenus des clefs USB avec l'évolution de la technologie. Certains BAJ transmettent leurs données par fichiers joints à des courriels.

Il n'existe pas de logiciel permettant de suivre le processus d'aide juridictionnelle dans sa globalité et notamment les différentes phases de la dépense, l'application AJWin gérant uniquement les procédures d'admission en base locale sans possibilité d'interfaçage avec les autres logiciels métiers. De conception ancienne¹, il n'est pas susceptible d'une évolution rapide et aisée notamment en ce qui concerne :

- la communication et les échanges d'informations entre les partenaires : BAJ, juridictions, CARPA, UNCA, SAR, DDFIP ;
- la mutualisation des applicatifs et des informations de gestion de l'aide juridictionnelle existants : Winci, CARPA, UNCA ;
- la dématérialisation d'un certain nombre d'actes : demandes des justiciables, demandes de pièces complémentaires à ceux-ci et aux avocats, notification des décisions, demandes de retrait, attestations de fin de mission, ordonnances de taxe, états de recouvrement.

En 2009 le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) a demandé une application de suivi financier de l'aide juridictionnelle, à relier aux applications métier (AJWin, logiciels des greffes, etc.). La sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SDIT) a évalué à 600.000 € le coût d'une base alimentée par AJWin et comprenant les communications avec les Directions départementales des finances publiques (DDFIP). Ce coût était estimé à 1.120.000 € pour une base couvrant tout le circuit financier de l'aide juridictionnelle. Les deux projets ont été rejetés par le comité de gouvernance des systèmes d'information le 22 juillet 2011. Pour la SDIT, trois éléments faisaient défaut : des ressources financières et humaines, un portage de maîtrise d'ouvrage clair (DSJ ou SADJAV), des éléments de cadrage à spécifier.

¹ 1999.

2. LES SOLUTIONS A TERME

2.1 Le nouveau logiciel pour l'aide juridictionnelle

Le remplacement du logiciel AJWin par une autre application informatique performante pourrait se faire selon une triple orientation : soit une intégration au futur logiciel civil Portalis, soit une conception autonome comprenant des communications avec les chaînes civiles et pénales, et dans ce dernier cas une possibilité de rapprochement plutôt avec Chorus compte tenu du besoin de faire de cet applicatif métier un outil de gestion budgétaire et comptable des crédits de l'actuel programme 101.

En effet, outre les fonctionnalités actuelles de gestionnaire de données relatives à l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle, le nouveau logiciel devra être un outil de suivi financier et permettre la dématérialisation et la centralisation des données pour fluidifier les échanges entre les différents services.

Qu'il soit intégré ou non à Portalis, il devra communiquer avec toutes les applications métiers civiles et pénales des juridictions (Cassiopée notamment) et les autres applications (Chorus, logiciels des avocats via leur RPVA et des huissiers de justice via leur RPSH).

Le choix de cette alternative n'a pas encore été fait. L'étude de cadrage de la première hypothèse est en cours de finalisation au sein de la SDIT en relation avec la DSJ. Elle sera ensuite soumise à un arbitrage ministériel. Ce choix ne sera pas étranger au positionnement du SADJAV au sein de l'administration centrale du ministère de la justice².

2.2 La dématérialisation de l'aide juridictionnelle

Le site web Services-Public.fr ainsi que les sites web de certaines juridictions permettent l'obtention en ligne de l'imprimé de demande d'aide juridictionnelle et de la liste des pièces à fournir. Mais une fois téléchargés, ces documents ne peuvent être qu'imprimés, renseignés manuellement et transmis au BAJ par courrier postal ou par dépôt au greffe³.

Les demandes d'aide juridictionnelle en ligne ne sont pas actuellement possibles. Un justiciable ne peut pas calculer à distance le taux d'aide juridictionnelle que sa situation personnelle lui permet d'obtenir. Ces possibilités sont pourtant offertes par bon nombre de services en ligne pour évaluer ses droits (aide au logement, impôt sur le revenu, etc.) et ou les faire valoir (actes d'état civil, bulletins numéro 3 du casier judiciaire, documents d'identité, pré-plaintes pénales, etc.)

² Cf. supra.

³ Cf. par exemple le site internet du tribunal de grande instance de Pontoise.

Comme il l'est déjà possible pour les demandes de copie de décision de justice, de bulletin n° 3 du casier judiciaire et de pré-plaintes en ligne⁴, le site web public du ministère de la justice devrait pouvoir être utilisé par les justiciables pour former leurs demandes d'aide juridictionnelle en les saisissant en ligne et en y joignant les pièces justificatives requises. Cette solution ne serait pas réservée aux justiciables disposant de moyen financiers conséquent⁵ car elle répondrait aux besoins des plus démunis grâce à l'entremise de tiers tels des associations œuvrant dans le domaine social, voire des maisons de la justice et du droit et des points d'accès au droit. En effet de telles fonctionnalités seraient moins coûteuses pour ces populations défavorisées que des frais postaux et de photocopies.

Le Référentiel général de sécurité (RGS) créé par l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les différentes autorités administratives, oblige le ministère de la justice à mener une étude de sécurité afin, d'une part, d'identifier l'ensemble des risques pesant sur la sécurité de ce système et des informations qu'il traite, et d'autre part fixer des objectifs de sécurité concernant d'abord la disponibilité et l'intégrité du système, ensuite la confidentialité et l'intégrité des informations, et enfin l'identification des utilisateurs.

Les échanges entre d'une part les BAJ et d'autre part les justiciables, les avocats et les CARPA entrent dans le champ du RGS.

La SDIT estime que l'évolution du portail public ouvert au justiciable demande un an de travaux pour la réalisation informatique et les tests à partir du moment où le besoin serait complètement spécifié ainsi qu'un délai de trois mois minimum pour le déploiement technique sur l'ensemble des BAJ et la formation des utilisateurs. Cette solution représente un coût de l'ordre de 200.000 €.

Les données saisies en ligne devraient être reprises par l'application AJWin, ce qui allégera le travail des agents du BAJ. Les difficultés inhérentes à la mise en place de la signature électronique⁶, peuvent dans un premier temps limiter le développement à la préparation de la demande et des pièces justificatives. A l'instar par exemple de l'expérience des services de police pour les pré-plaintes, le portail pourrait être utilisé pour une saisie par le justiciable des éléments de sa demande d'aide juridictionnelle et la prise d'un rendez-vous avec un agent du BAJ afin de se présenter devant celui-ci pour signer le formulaire et le cas échéant déposer ses pièces.

L'étude devra prendre en considération le stockage et l'archivage des pièces justificatives produites eu égard à leur passage à travers le serveur national et à leur utilisation sur l'application locale.

Une étude de sécurité doit être menée pour évaluer tous les risques.

3. LES MESURES IMMEDIATES

En l'attente de la réécriture du logiciel traitant toute l'aide juridictionnelle, des mesures peuvent être prises pour simplifier et améliorer l'utilisation des systèmes d'information.

⁴ par lien vers le site géré par le ministère de l'intérieur.

⁵ et dont excluant par essence ces justiciables du champ d'action de l'aide juridictionnelle.

⁶ Au sens de l'article 4 de la loi n° 2000-230 du 13 mars 2000.

3.1 La communication par voie électronique via les réseaux privés virtuels

Les BAJ et les barreaux rencontrés souhaiteraient pouvoir procéder à la communication des pièces justificatives et des décisions, voire des récépissés, par voie dématérialisée. Dans l'immédiat, la création d'adresses électroniques structurées dans tous les BAJ et la généralisation de leur utilisation peut répondre à ces besoins de transmission.

Afin de répondre aux exigences des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les échanges par adresses électroniques structurées nécessitent *a minima* que les CARPA soient connectées au RPVA et que la convention nationale sur les échanges électroniques entre les juridictions et les avocats doit être modifiée en conséquence. Il en est de même pour les communications des BAJ et des SAR avec les huissiers de justice via leur RPSH.

3.2 La communication par voie électronique avec les particuliers

Comme il a été analysé précédemment, la communication au demandeur de l'aide juridictionnelle du récépissé du dépôt de sa demande, voire des demandes de pièces complémentaires, pourrait être utilement formalisée par l'utilisation d'une adresse électronique qu'il mentionnerait, en connaissance de cause, sur l'imprimé *cerfa*⁷.

Cette communication doit respecter les exigences des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Dans un premier temps, l'utilisation des messageries sur le web paraît possible dès lors que les communications sont limitées à des informations ne rentrant pas dans le champ de données personnelles, ce qui exclut à l'heure actuelle la transmission de pièces jointes personnelles.

3.3 L'aide juridictionnelle et les contentieux administratifs

Nombre de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel gèrent directement tout le processus les concernant à travers les conventions signées à cet effet avec les chefs des tribunaux de grande instance dans le cadre de la convention nationale entre le ministère de la justice et le conseil d'Etat. Le déploiement de l'application AJWin dans leurs locaux permet à ces agents des juridictions administratives de consulter les données fournies par ce logiciel. Mais les besoins spécifiques de ces juridictions en matière notamment de délais relatifs à la recevabilité des voies de recours et de sursis à statuer, ont amené les acteurs locaux à permettre aux agents des greffes de ces juridictions administratives de saisir les données nécessaires à la prise des décisions relatives à l'aide juridictionnelle.

Ces aspects relatifs à AJWin ne sont pas étrangers au fait que les sections des tribunaux administratifs et autres juridictions administratives de première instance et celles des cours administratives d'appel fonctionnent en réalité de manière autonome en ce qui concerne les moyens humains et en grande partie matériels nécessaires. En effet, les présidents de ces sections sont des magistrats administratifs, les agents qui en assurent le secrétariat sont des fonctionnaires de ces juridictions et les réunions de ces sections se tiennent dans leurs propres locaux. Dans les situations rencontrées par la mission, les directeurs de greffe des tribunaux de grande instance qui sont, de plein droit, vice-président de ces sections n'y siègent pas, la présidence étant toujours assurée par les présidents, magistrats administratifs.

⁷ Cf. fiche sur le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle.

Le rôle des BAJ est alors limité à l'affranchissement des courriers postaux expédiés aux justiciables, et ce pour des raisons tenant à la prise en charge de ces frais postaux par le budget de fonctionnement des tribunaux de grande instance.

Dès lors se pose la question du maintien au sein des BAJ des sections des tribunaux administratifs et des cours administrative d'appel pour ce seul motif de coûts pour la mission Justice (services judiciaires). Un tel transfert serait aussi plus en cohérence avec les exigences de la LOLF⁸.

Outre cette question structurelle, il convient d'ores et déjà de généraliser le déploiement de l'application AJWin dans les locaux des tribunaux administratifs pour que les juridictions administratives gèrent directement tout le processus les concernant à travers les conventions signées à cet effet avec les chefs des tribunaux de grande instance dans le cadre de la convention nationale entre le ministère de la justice et le conseil d'Etat.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- créer des adresses électroniques structurelles dans tous les BAJ et généraliser leur utilisation peut répondre aux besoins de transmission des BAJ avec les greffes des juridictions, les SAR et la chancellerie via le RPVJ, avec les avocats et les CARPA, voire l'UNCA, via le RPVA et avec les huissiers de justice via le RPSH ;
- connecter les CARPA au RPVA pour permettre les échanges par adresses électroniques structurelles des BAJ et modifier en conséquence la convention nationale sur les échanges électroniques entre les juridictions et les avocats afin de répondre aussi aux exigences des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- prendre en considération le stockage et l'archivage des pièces justificatives produites eu égard à leur passage à travers le serveur national et à leur utilisation sur l'application locale ; procéder à une étude de sécurité pour évaluer tous les risques ;
- concevoir et mettre en œuvre un site de calcul en ligne de l'aide juridictionnelle sur le portail public du ministère de la justice à l'instar d'autres services publics en ligne, d'abord pour permettre aux justiciables d'évaluer leurs droits en matière d'aide juridictionnelle (aide au logement, impôt sur le revenu, etc.) et ensuite de les faire valoir (actes d'état civil, bulletins numéro 3 du casier judiciaire, documents d'identité, plaintes pénales, etc.) ;

⁸ Cf. dans la fiche sur l'organisation et le pilotage des BAJ, la proposition de transférer les sections des tribunaux administratifs et autres juridictions administratives de première instance et celles des cours administrative d'appel vers l'organisation interne des tribunaux administratifs d'une part, et de maintenir les seules sections compétentes pour les juridictions judiciaires de première instance et de celles des cours d'appel au sein des BAJ des tribunaux de grande instance, conformément aux exigences de la LOLF, avec désignation du « greffier en chef » du tribunal administratif en qualité de vice-président du BAJ « des juridictions administratives ».

- modifier l'imprimé *cerfa* afin d'offrir la possibilité au demandeur de l'aide juridictionnelle, d'y mentionner une adresse électronique à laquelle il accepte d'être contacté et de recevoir le récépissé du dépôt de sa demande, voire des demandes de pièces complémentaires, sous réserve des exigences des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- généraliser le déploiement de l'application AJWin dans les locaux des tribunaux administratifs pour que les juridictions administratives gèrent directement tout le processus les concernant à travers les conventions signées à cet effet avec les chefs des tribunaux de grande instance dans le cadre de la convention nationale entre le ministère de la justice et le conseil d'Etat.

Annexe 3.2. Le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle

FICHE N°2 : LE DEPOT DE LA DEMANDE D'AIDE JURIDICTIONNELLE

Problématique

Les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle ont des incidences sur ceux des procédures devant les juridictions. Le dépôt au secrétariat du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) *ab initio* d'un dossier complet accompagné de toutes les pièces justificatives évite une demande de pièces complémentaires propre à rallonger le délai d'instruction de la demande d'aide juridictionnelle et à engendrer un coût en moyens humains (ETP de greffe) et financiers (frais postaux).

Dans un souci de simplification et de meilleure efficacité budgétaire, les modalités d'envoi par le greffe de l'avis à la juridiction du dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle et de délivrance d'un récépissé au demandeur doivent également être revues.

Textes applicables

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de ladite loi.

Constats et analyse

1. L'EXIGENCE DU DEPOT D'UN DOSSIER DE DEMANDE D'AIDE JURIDICTIONNELLE COMPLET

1.1 Un imprimé *cerfa* à simplifier

La demande d'aide juridictionnelle, déposée ou adressée par voie postale avant ou pendant l'instance est formalisée sur un imprimé *cerfa*¹. Cet imprimé doit être complété et accompagné des pièces justificatives nécessaires à l'attribution de l'aide juridictionnelle. Une notice explicative aide le justiciable à compléter cet imprimé.

L'imprimé *cerfa* n'est pas actualisé² et, de l'avis unanime des différents acteurs rencontrés, est parfois difficilement compréhensible par le justiciable. Les associations d'aide aux justiciables et les avocats ont également des difficultés à compléter cet imprimé. La plupart des juridictions ont conçu un ou plusieurs imprimés spécifiques pour les pièces à fournir, notamment sur les éléments du patrimoine et l'attestation d'hébergement. Le justiciable peut ainsi avoir plusieurs formulaires à compléter en plus du formulaire *cerfa*.

¹ Imprimé *cerfa* n°12467#01 et sa notice *cerfa* n°51036#02

² Il fait référence au RMI remplacé maintenant par le RSA et il indique un délai de recours d'un mois contre une décision d'aide juridictionnelle alors qu'il a été fixé à 15 jours par décret n°2011-272 du 15 mars 2011 (article 7).

La subsidiarité de l'aide juridictionnelle n'apparaît pas de façon évidente dans l'imprimé *cerfa* : d'une part, la question relative à une assurance prenant en charge les frais du procès n'est abordée qu'à la fin de la 2^{ème} page de l'imprimé à compléter, et d'autre part, l'intitulé de la question prête à confusion en ce que l'adjectif qualificatif « facultatif » est indiqué entre parenthèses à la fin de celle-ci et laisse un doute sur le substantif dont il est l'épithète³. Ainsi, le justiciable comprend souvent qu'il n'a pas l'obligation de répondre à la question.

1.2 Un nombre trop important de demandes de pièces complémentaires

Le secrétariat du BAJ vérifie que les pièces nécessaires sont jointes.

Il résulte des entretiens avec les agents des BAJ que le nombre de dossiers incomplets est important y compris ceux déposés par des avocats⁴. Certains barreaux, en concertation avec les chefs de juridiction, sensibilisent les avocats à l'aide juridictionnelle.

Ainsi, à Lille, les chefs du tribunal de grande instance réunissent mensuellement le directeur de greffe, le bâtonnier, le président et le vice-président du BAJ afin d'évoquer les éventuelles difficultés. Le président et le vice-président du BAJ organisent, deux fois par an depuis 2011, une formation pour les avocats ayant moins de deux ans d'exercice dans le cadre de leur formation continue obligatoire. Le barreau rappelle périodiquement aux avocats, notamment par une lettre d'information, la nécessité de présenter des dossiers complets.

A Lyon, un protocole a été établi entre le tribunal de grande instance et le barreau pour harmoniser les pratiques afin de traiter les demandes d'aide juridictionnelle avec rapidité et efficacité. L'avocat qui accepte d'être désigné au titre de l'aide juridictionnelle prend soin de constituer ou faire constituer par son client un dossier complet avec toutes les indications utiles sur les ressources du justiciable et la nature du contentieux. Il s'engage à déposer le dossier le plus tôt possible en précisant les dates d'audience, de renvoi et de délibéré si l'affaire est en cours. En contrepartie, le BAJ s'attache à traiter les dossiers complets dans les meilleurs délais et en toute hypothèse dans des délais compatibles avec les dates d'audiences.

1.3 Un traitement couteux des demandes de pièces complémentaires

Si le dossier est incomplet, une demande de pièces ou de renseignements est adressée par le bureau d'aide juridictionnelle en application de l'article 42 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991. Cette demande fixe un délai de réponse qui ne peut être supérieur à deux mois. Le demandeur est averti que la caducité de sa demande sera prononcée s'il ne communique pas les pièces dans le délai imparti. Le courrier est adressé par tout dispositif permettant d'attester de la date de la réception.

³ « Avez-vous une assurance prenant en charge les frais du procès (facultatif) ? »

⁴ A Lyon, le taux de dossiers incomplets est de 27% au cours du premier semestre 2013. Le rapport d'activité 2012 du bureau d'aide juridictionnelle de Lille souligne le nombre important de dossiers incomplets. Le bureau de l'aide juridictionnelle de Montpellier indique que quatre dossiers sur cinq sont incomplets.

La liste des pièces à joindre⁵ d'une part comporte des pièces limitativement énumérées⁶ mais d'autres part est parfois le plus imprécise⁷.

Il convient de limiter le nombre de demandes de pièces complémentaires, facteur d'alourdissement des charges en moyens humains et financiers et d'allongement des délais de traitement. Le directeur de greffe du tribunal de grande instance de Lyon estime que chaque mois, les 12 agents du BAJ consacrent un total de 14 jours à traiter les demandes de pièces complémentaires, soit un peu plus d'une journée de travail par mois et par agent. Afin de diminuer le coût des demandes de pièces complémentaires, de nombreux BAJ transmettent les demandes de pièces complémentaires par lettre simple.

Tel est le cas du BAJ de Montpellier dont le directeur de greffe a évalué à 50.000 € le coût annuel que représenterait l'envoi de demandes de pièces complémentaires par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. A Lyon, le directeur de greffe signale que 31.920 euros sont consacrés chaque année à l'envoi de courriers recommandés de demande de pièces complémentaires. A Paris, la chef du secrétariat du BAJ indique que le coût des envois de demandes de pièces complémentaires s'est élevé en 2012 à 72 924 €⁸.

Les BAJ font toutefois valoir que l'envoi par lettre simple ne permet pas d'avoir la preuve de sa réception, ce qui élimine la possibilité pour le BAJ de prononcer une caducité de la demande d'aide juridictionnelle si les pièces manquantes ne sont pas envoyées par le demandeur dans le délai imparti. Le BAJ est alors amené à prononcer un rejet de la demande, alors susceptible de recours devant le premier président de la cour d'appel.

L'envoi par lettre recommandée ne garantit pas toujours sa réception. Il résulte des entretiens avec les BAJ qu'un nombre relativement important de demandeurs de l'aide juridictionnelle ne vont pas retirer les lettres recommandées à La Poste. Dans ce cas également, le BAJ ne prononce pas la caducité de la demande.

Une modification de l'article 42 du décret du 19 décembre 1991 doit être envisagée afin de développer l'envoi des demandes de pièces complémentaires par lettre simple. L'absence de certitude sur la réception de cette demande par le justiciable amène à envisager deux hypothèses.

Une première voie de réflexion peut porter sur le maintien du principe de la caducité de la demande. Cette caducité est constatée par une ordonnance insusceptible de recours, qui est notifiée au demandeur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Le demandeur peut déposer une nouvelle demande d'aide juridictionnelle.

Si dans un grand nombre de cas une nouvelle demande ne nuit pas aux intérêts du demandeur, en revanche, tel n'est pas le cas de certaines procédures :

- action déjà engagée et pour laquelle la décision d'aide juridictionnelle doit intervenir avant toute décision de la juridiction saisie (mesure d'instruction ou décision au fond) ;

⁵ Notice cerfa n°51036#02

⁶ Votre carte d'identité ou l'extrait de votre acte de naissance ou votre livret de famille régulièrement tenus à jour des mentions relatives à la nationalité, l'avis à victime qui vous a été délivré ou la décision remise par le juge d'instruction, la dernière notification de versement du RMI, du fonds national de solidarité ou de l'allocation d'insertion, etc.

⁷ Votre titre de séjour ou le renouvellement de ce titre et tout document prouvant où vous habitez habituellement (par exemple facture EDF, ...), tout document justificatif des ressources de votre foyer depuis le 1^{er} janvier de cette année, etc.

⁸ Pour le premier trimestre 2013, le coût est de 20 146 €

4

- action dont les effets ne courent qu'à compter de la demande en justice : dettes alimentaires, intérêts moratoires, *etc.* ;
- action devant être engagée dans un délai court : recours d'appel, pourvois en cassation, instance devant les juridictions de l'ordre administratif.

Une deuxième voie de réflexion peut porter sur l'abandon du principe de la caducité de la demande au profit d'un rejet pur et simple de la demande d'aide juridictionnelle mal fondée. Dans ce cas le demandeur peut utiliser la voie de recours devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué auquel il pourra produire toute pièce justificative prouvant qu'il remplit les conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle. Cette solution présente l'avantage de simplifier le travail du BAJ et de réduire ses frais postaux.

Mais il présente le risque d'augmenter le nombre de recours devant le premier président de la cour d'appel. A titre d'exemple, les statistiques produites par le BAJ de Montpellier montrent qu'en 2012 les 3.279 décisions de rejet de demande d'aide juridictionnelle, ont donné lieu à 150 recours devant la première instance, soit 4,6 %. Au cours des cinq premiers mois de l'année 2013, les 1.561 décisions de rejet ont entraîné 154 recours, soit 9,9 %.

Une troisième voie de réflexion peut porter sur la suppression des demandes de pièces complémentaires. Tout dossier incomplet aurait pour conséquence une caducité de la demande d'aide juridictionnelle. Cette solution présente l'avantage d'alléger considérablement les tâches du BAJ et de réduire les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle. Elle nécessite l'élaboration d'une liste précise des pièces à fournir. Toutefois, l'automatisme de ce nouveau mode d'instruction pourrait entraîner, au moins dans un premier temps, des difficultés relationnelles voire l'incompréhension des justiciables ou de leur avocat.

Cette analyse amène la mission à proposer soit de supprimer les demandes de pièces complémentaires et d'exiger un dépôt de dossier complet sous peine de caducité de la demande, soit de développer l'envoi des demandes de pièces complémentaires par lettre simple ou sous forme dématérialisée. En cas d'incertitude sur la date de réception d'un tel courrier, il conviendrait de privilégier une décision de rejet de la demande d'aide juridictionnelle susceptible de recours, par rapport à une constatation de la caducité de la demande.

2. DES MODALITES D'ENVOI D'UN AVIS DU DEPOT DE LA DEMANDE A LA JURIDICTION SAISIE ET DE DELIVRANCE D'UN RECEPISSE AU JUSTICIABLE A SIMPLIFIER

Dans le cas où une instance est déjà en cours, le secrétaire du BAJ doit aviser immédiatement le président de la juridiction saisie qu'une demande d'aide juridictionnelle a été déposée.

De même, lorsque la demande est formée en vue d'exercer une voie de recours, il doit adresser immédiatement un avis au président de la juridiction devant laquelle le recours doit être porté⁹.

Ces diligences sont impératives car d'une part, la juridiction déjà saisie ne peut pas valablement statuer sur l'action déjà engagée dès lors qu'une demande d'aide juridictionnelle est faite, et d'autre part car elles sont nécessaires pour l'appréciation de l'interruption des délais de procédure entraînée par le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle¹⁰.

Toutefois, des BAJ relèvent que ces avis ne sont pas facilement exploitables par la juridiction destinataire dans la mesure où le demandeur de l'aide juridictionnelle n'indique pas le numéro du répertoire général¹¹ de l'affaire en cours, l'imprimé *cerfa* n'invitant pas à mentionner une telle précision mais seulement à indiquer la juridiction éventuellement déjà saisie et la date à laquelle le demandeur de l'aide juridictionnelle est convoqué¹². Pour classer ces avis dans l'affaire en cours, les agents du greffe de la juridiction saisie devraient faire des recherches dans leur logiciel à l'aide de l'identité de cette partie et de la date de l'audience déclarée, ce qui n'est pas aisé. Ces avis demeurent très souvent stockés dans les greffes en attente de leur destruction. Certains BAJ ne les transmettent donc plus.

La transmission de ces avis gagnerait en efficacité si ces documents comportaient lesdites références et pour ce faire, si l'imprimé *cerfa* était amélioré en ce sens. Ces avis pourraient être communiqués par messagerie électronique interne à condition que chaque BAJ soit équipé d'une adresse électronique structurelle sur le RPVJ¹³.

En revanche le décret ne prévoit pas l'obligation pour le BAJ de délivrer un récépissé au justiciable. Les pratiques varient d'un BAJ à un autre. Certains délivrent systématiquement ce récépissé, d'autres ne le délivrent que pour les demandes déposées et pas pour celles transmises par courrier postal. D'autres enfin ne l'établissent qu'à la demande du justiciable ou de son avocat. Ce récépissé peut consister en l'apposition du timbre-date du BAJ sur une copie de la première page de la demande d'aide juridictionnelle.

S'agissant de l'envoi du récépissé au demandeur de l'aide juridictionnelle, certains BAJ soulignent, à l'opposé de ceux qui précèdent, que lorsqu'une instance est déjà en cours, le BAJ transmet concomitamment un avis à la juridiction saisie. Ils estiment que l'envoi du récépissé à ce demandeur est superflu. En revanche, si le BAJ n'a pas encore statué à la date où le demandeur de l'aide juridictionnelle introduit son instance, il devra produire ce récépissé pour être dispensé de la justification de la contribution pour l'aide juridictionnelle¹⁴.

⁹ Article 43 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991.

¹⁰ Articles 38 et 39 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991.

¹¹ N° R.G.

¹² Imprimé *cerfa* n° 12467#01, page 2, § 2.

¹³ Cf. fiche sur les systèmes d'information et la dématérialisation.

¹⁴ L'article 62-4 du code de procédure civile énonce : « la personne, redevable de la contribution pour l'aide juridique, justifie de son acquittement, lors de la saisine du juge, par l'apposition de timbres mobiles ou la remise d'un justificatif lorsque la contribution a été acquittée par voie électronique, sauf si elle a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle. Dans ce cas, elle joint la décision accordant cette aide à l'acte de saisine. À défaut de décision rendue sur la demande d'aide juridictionnelle, la saisine est accompagnée de la copie de cette demande. Si cette demande d'aide juridictionnelle est déclarée caduque ou rejetée, ou que la décision l'octroyant est retirée, le demandeur justifie de l'acquittement de la contribution pour l'aide juridique dans le mois suivant, selon le cas, la notification de la caducité ou la date à laquelle le rejet ou le retrait est devenu définitif ».

L'envoi d'un récépissé n'est donc pas systématiquement nécessaire. Il pourrait avoir lieu sous forme dématérialisée¹⁵.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- Mettre à jour l'imprimé *cerfa* et notamment prendre en compte le remplacement du RMI par le RSA, la suppression des avoués et la modification du délai de recours contre la décision d'aide juridictionnelle ;
- Le compléter par un champ permettant au demandeur de mentionner l'adresse électronique à laquelle il peut être joint ainsi que par un champ l'invitant à préciser le numéro du répertoire général (n° R.G.) de l'affaire qui serait déjà engagée le cas échéant ;
- Simplifier cet imprimé et le rédiger dans un langage plus clair en concertation avec les utilisateurs ;
- Généraliser le partenariat entre les barreaux et les chefs de juridiction notamment par l'élaboration de protocoles avec des engagements réciproques de bonnes pratiques pour renforcer l'efficacité du traitement de l'aide juridictionnelle ;
- Doter chaque BAJ d'une adresse électronique structurelle permettant de procéder aux échanges nécessaires tant avec les avocats, lesquels disposent tous d'une adresse professionnelle électronique du RPVA, qu'avec les juridictions voire, le cas échéant, les justiciables sous réserve du respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- Exiger un dépôt *ab initio* d'un dossier complet sous peine de caducité de la demande ou développer l'envoi des demandes de pièces complémentaires par lettre simple ou sous forme dématérialisée. Privilégier, en cas d'incertitude sur la date de réception d'un tel courrier, une décision de rejet de la demande d'aide juridictionnelle susceptible de recours, par rapport à une constatation de la caducité de la demande.

¹⁵ Cf. fiche sur la dématérialisation.

Annexe 3.3. *Le contrôle des conditions d'admission à l'aide juridictionnelle*

FICHE N° 3 : LE CONTROLE DES CONDITIONS D'ADMISSION A L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Problématique

L'admission à l'aide juridictionnelle est soumise à des conditions tenant à :

- la qualité du demandeur (articles 2 et 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991) ;
- la recevabilité de la demande en justice (article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991) ;
- les plafonds de ressource (art 4 et 5 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991).

Le contrôle opéré par le bureau de l'aide juridictionnelle (BAJ) repose en grande partie sur les éléments déclaratifs du demandeur à l'aide juridictionnelle. Le seul moyen de vérification dont le BAJ dispose directement est la possibilité d'accéder aux données de la caisse d'allocation familiale via l'applicatif « CAFPRO ».

Constats et analyse

1. LE CONTROLE DE LA QUALITE DU DEMANDEUR

Le demandeur, personne physique, s'il est de nationalité étrangère, non ressortissant de l'union européenne doit résider habituellement et régulièrement en France.

Il doit joindre une copie de sa carte de séjour en cours de validité. Cependant certains BAJ considèrent le récépissé d'une première demande de carte de séjour comme titre régulier, ce qu'il n'est pas. Ces différences de traitement créent des disparités sur l'ensemble du territoire national.

Des instructions précises apparaissent indispensables afin d'unifier les pratiques sur la base de la réglementation en vigueur.

2. LE CONTROLE DE LA RECEVABILITE DE LA DEMANDE EN JUSTICE

L'action ne doit pas apparaître manifestement irrecevable ou dénuée de fondement¹.

L'irrecevabilité manifeste de la demande ou son absence de fondement est difficilement appréciable par les bureaux d'aide juridictionnelle qui ne peuvent en aucun cas préjuger du fond².

¹ Premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

² Selon l'article 122 du code de procédure civile une demande en justice est irrecevable sans examen au fond, pour défaut de droit d'agir du demandeur, tel le défaut de qualité, le défaut d'intérêt, la prescription, le délai préfix, la chose jugée.

2

L'application de l'article 7 de la loi est d'autant plus difficile que de nombreuses décisions d'aide juridictionnelle sont prises selon la procédure de l'article 22 sans discussion collégiale.

La présidente du bureau d'aide juridictionnelle d'Evreux a indiqué faire application de l'article 7 notamment à une demande d'aide juridictionnelle d'une personne se présentant comme victime alors qu'aucune procédure n'est en cours.

A défaut de pouvoir appliquer le premier alinéa de l'article 7 au stade de l'examen de la demande d'aide juridictionnelle, la juridiction qui déclare l'action abusive ou dilatoire prononce le retrait de l'aide juridictionnelle conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article 50 de la loi du 10 juillet 1991³.

L'attention des juridictions devrait être attirée sur ces dispositions qui apparaissent pour elles comme une obligation et non une simple possibilité.

En outre, le BAJ de la cour de cassation recherche, en application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 7, s'il existe un moyen sérieux de cassation de la décision contestée. En 2012, sur 10.557 décisions, ce BAJ a prononcé 2.094 décisions d'irrecevabilités ou de caducités (19,83%). Cette disposition n'est pas applicable aux autres juridictions.

3. LE CONTROLE DES RESSOURCES ET DU PATRIMOINE

Les ressources prises en compte pour apprécier le droit à l'aide juridictionnelle au regard de plafond sont la moyenne mensuelle des ressources de la dernière année civile effectivement perçues par le demandeur.

Sont prises en considération les ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition. Sont exclues de l'appréciation des ressources les prestations familiales ainsi que certaines prestations sociales⁴.

Il est encore 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'intéressé⁵.

Dans l'appréciation des ressources, de celles du conjoint du demandeur de l'aide juridictionnelle, ainsi que de celles vivant habituellement à son foyer, sont également prises en considération⁶.

³ Cf. fiche sur les mécanismes opérant un retour sur l'aide juridictionnelle.

⁴ L'article 2 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 dispose que sont exclues de l'appréciation des ressources : les prestations familiales énumérées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale, les prestations sociales à objet spécialisé énumérées à l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles, l'aide personnalisée au logement prévue à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, l'allocation de logement prévue par l'article L. 831-1 du code de la sécurité sociale et le revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ Deuxième alinéa de l'article 5 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

⁶ Troisième alinéa de l'article 5 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

3.1 L'exclusion du RSA dans le calcul des ressources perçues

L'article 2 du décret du 19 décembre 1991 dispose qu'est exclu de l'appréciation des ressources le revenu de solidarité active mentionné à l'article L262-1 du code de l'action sociale et des familles. Cette disposition n'empêche pas la justification des ressources, elle exclut uniquement d'intégrer le RSA dans le calcul des ressources perçues.

L'article 34 du décret modifié par l'article 4 du décret n°2013-525 du 20 juin 2013 précise que si le requérant est bénéficiaire du RSA et que ses ressources n'excèdent pas le montant forfaitaire visé au 2° de l'article L.262-2 du code de l'action sociale et des familles, la déclaration de ressources prévu à l'article 34 (1°) est remplacée par tout document justifiant de la perception de cette allocation. Le montant forfaitaire correspond au RSA « socle » versé aux personnes n'ayant aucune ressource.

Seules les personnes bénéficiant du RSA « socle » sont donc dispensées de justifier de l'insuffisance de leurs ressources.

L'absence de précision du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 a pour conséquence des appréciations différentes selon les BAJ, certains dispensant les bénéficiaires de tout type de RSA de la justification de leurs ressources et accordant l'aide juridictionnelle à des bénéficiaires du RSA ayant par ailleurs d'autres ressources.

Il apparaît impératif de modifier ce texte afin qu'il mentionne expressément que seul le RSA « socle » dispense de la justification des ressources.

3.2 La prise en compte des ressources de l'hébergeant

Parfois, le demandeur de l'aide juridictionnelle ne dispose pas personnellement d'un logement mais réside chez un membre de sa famille ou chez un tiers. Ce mode d'habitat peut être permanent ou provisoire (procédure de divorce en cours, perte d'emploi, etc.).

Certains BAJ ne prennent en compte les ressources de l'hébergeant qu'au-delà d'une durée de cette situation supérieure à six mois, voire un an. Pour d'autres, il n'existe pas de règles prédéfinies, ils sont pragmatiques et vérifient que l'hébergement ne soit pas un geste provisoire de solidarité familiale.

Pour les mineurs dans les procédures devant le juge des enfants, certains BAJ, conformément à la législation⁷, prennent en compte les revenus des parents, sauf en cas de divergence d'intérêt entre ceux-ci et l'enfant, de placement du mineur ou de désintérêt des parents vis-à-vis de l'enfant. En revanche, d'autres BAJ accordent systématiquement l'aide juridictionnelle même si les parents ont des revenus supérieurs au plafond de l'aide juridictionnelle.

Des instructions précises afin d'unifier les pratiques apparaissent indispensables. Pour les procédures devant le juge des enfants, la chancellerie rappellera sans délai l'application stricte du décret. Pour la prise en compte des ressources de l'hébergeant, une circulaire devra être élaborée, en concertation avec les avocats et les associations, afin de préciser le décret sur la notion d'hébergeant.

⁷ Article 5 *in fine* de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

3.3 Le contrôle du patrimoine

La prise en compte des sommes détenues par le demandeur de l'aide juridictionnelle sur des placements financiers tels que des livrets d'épargne, est appréciée différemment par les BAJ. Certains répartissent le montant total de ces économies sur les douze mois d'une année et l'ajoutent aux autres ressources. D'autres prennent en compte la somme totale détenue mais seulement au-delà d'un seuil variant de 5.000 à 15.000 euros. Toutefois, un premier président de la cour d'appel saisi sur recours contre une décision de rejet de la demande d'aide juridictionnelle ayant inclus l'épargne dans l'appréciation du plafond de ressources, a fait droit à la demande d'aide juridictionnelle.

Lorsque le demandeur de l'aide juridictionnelle possède un bien immobilier, il n'est pris en compte que si ce bien ne constitue pas la résidence principale. Certains BAJ ne prennent en considération que le patrimoine immobilier qui génère un revenu excluant ainsi de leurs calculs les résidences secondaires non mises en location.

Il convient donc de préciser les conditions de prise en compte des placements financiers et du patrimoine immobilier afin d'unifier les pratiques. A cette fin, il conviendrait de se rapprocher des conditions dans lesquelles sont accordées les autres prestations sociales : AAH, AL, APL, CMUC, RSA, etc.

3.4 Les moyens de contrôle dont disposent les BAJ

Les BAJ ont la possibilité d'accéder à la base de données de la caisse d'allocation familiale (CAF) de leur département en se connectant sur internet à l'application informatique « CAFPRO » réservée à certains partenaires des CAF⁸.

Cet accès, autorisé par la CNIL, s'inscrit dans le cadre du pouvoir reconnu aux BAJ par l'article 21 de la loi du 10 juillet 1991, de recueillir tous renseignements sur la situation financière de l'intéressé. Après signature d'une convention par la juridiction et obtention d'une habilitation de la CAF, il permet de consulter certaines données relatives aux demandeurs de l'aide juridictionnelle, allocataires de prestations versées par la CAF.

L'accès au dossier CAF du demandeur de l'aide juridictionnelle nécessite la connaissance par le BAJ du numéro d'allocataire du demandeur. L'imprimé actuel de demande d'aide juridictionnelle ne comportant pas une rubrique « numéro d'allocataire CAF »⁹, le BAJ utilise le numéro d'allocataire figurant sur les documents émanant de la CAF fournis par le justiciable. La caisse nationale d'allocation familiale (CNAF) a rappelé que l'allocataire doit être informé de la possibilité pour le BAJ d'accéder à ses données personnelles. Il est donc impératif de refondre dans les meilleurs délais l'imprimé CERFA de demande d'aide juridictionnelle.

La plupart des BAJ rencontrés ont déclaré avoir accès à CAFPRO mais peu l'utilisent, certains notamment lorsque l'attestation de RSA n'est pas jointe à la demande d'aide juridictionnelle ou n'est pas actualisée. En revanche aucun ne l'utilisent pour contrôler les ressources, d'une part parce que les données figurant dans le dossier CAF sont celles de l'année N-2 et d'autre part, parce qu'aucun élément du patrimoine ou du train de vie n'y figure.

Actuellement, les BAJ n'ont pas accès aux fichiers des services fiscaux.

⁸ Circulaire du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville (SADJPV) du 21 novembre 2006.

⁹ La circulaire du SADJPV du 21 novembre 2006 sur l'accès au service « CAFPRO » avait annoncé une refonte de l'imprimé de demande d'aide juridictionnelle afin d'y inclure la rubrique « numéro d'allocataire CAF ».

Plusieurs BAJ sollicitent le représentant des impôts qui siège en son sein, pour effectuer des vérifications sur des dossiers complexes.

Les BAJ de Lille et de Montpellier ont émis le souhait d'avoir accès à la base de données des services fiscaux.

Le 4 février 2013, une réunion entre le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), la direction des services judiciaires, le SADJAV et le pôle gestion de la direction générale des finances publiques (DGFIP) a été organisée pour étudier les modalités d'un accès dématérialisé des BAJ aux données fiscales des contribuables. Les éléments de ressources auxquels ces bureaux veulent avoir accès sont transmis par la DGFIP aux CAF. Une extension de l'accès à CAFPRO permettrait aux BAJ d'obtenir ces informations. Dans le cadre de la dématérialisation de l'avis d'imposition prévue en 2014 et sous réserve de modifications textuelles, il pourrait également être envisagé que les BAJ y accèdent d'ores et déjà. Cet accès aurait l'avantage de concerner tous les demandeurs de l'aide juridictionnelle et pas seulement les allocataires des CAF ou des caisses de la mutualité sociale agricole (MSA).

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- unifier les pratiques des BAJ en matière de :
 - appréciation des titres de séjour produits par les demandeurs de nationalité étrangère, non ressortissants de l'union européenne, résidant en France ;
 - prise en considération des ressources de l'hébergeant dans le cas où le demandeur de l'aide juridictionnelle ne dispose pas personnellement d'un logement mais réside chez un membre de sa famille ou chez un tiers ;
 - prise en considération des ressources des parents dans les procédures concernant les mineurs conformément aux dispositions de l'article 5 in fine de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- préciser les conditions de prise en considération des placements financiers et du patrimoine immobilier du demandeur de l'aide juridictionnelle ;
- sensibiliser les juridictions sur les dispositions du troisième alinéa de l'article 50 de la loi du 10 juillet 1991¹⁰ prévoyant que « la juridiction qui déclare l'action abusive ou dilatoire prononce le retrait de l'aide juridictionnelle » ;
- modifier les dispositions de l'article 34 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, afin de préciser que seul le RSA « socle » dispense de la justification des ressources ;
- développer l'utilisation de l'application « CAFPRO » par les BAJ ;
- donner d'ores et déjà un accès aux BAJ aux données fiscales dans le cadre de la dématérialisation de l'avis d'imposition prévue en 2014.

¹⁰ Cf. Fiche sur le retrait de l'aide juridictionnelle.

Annexe 3.4. *L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle*

FICHE N°4 : L'ADMISSION PROVISOIRE A L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Problématique

Dans les cas d'urgence, sous réserve de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée soit par le président du bureau ou de la section compétente du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ), soit par la juridiction compétente ou son président.

Textes applicables

L'article 20 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et les articles 41 et 62 à 65 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de ladite loi définissent les conditions dans lesquelles l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre provisoire.

Constats et analyse

Il convient d'abord de relever que certains des interlocuteurs de la mission indiquent que le président de la juridiction saisie d'une demande d'admission provisoire à l'aide juridictionnelle se trouve rarement en possession des éléments patrimoniaux lui permettant d'apprécier si le demandeur satisfait ou non aux conditions légales d'obtention de l'aide juridictionnelle.

Dans ce cas le président de la juridiction peut être enclin à rejeter la demande d'admission provisoire faute d'élément probant. Il s'expose alors à une demande de renvoi de la part de l'avocat afin que le bureau de l'aide juridictionnelle soit saisi d'un dossier complet et puisse statuer sur la demande. Un tel renvoi sollicité peut amener ce président à renvoyer l'affaire à une audience éloignée. Cette hypothèse est peu favorable à une fluidité de l'écoulement des procédures de la juridiction saisie.

Mais l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut quand même amener l'avocat à solliciter le renvoi pour avoir le temps d'étudier le dossier de son client. Dès lors, l'admission provisoire ne présente pas beaucoup d'intérêt pour le justiciable, son avocat et la juridiction.

Dans le cas où le président de la juridiction saisie admet provisoirement à l'aide juridictionnelle sans élément probant sur la situation du demandeur, celui-ci peut voir ensuite sa demande rejetée par le BAJ et se trouver alors, comme d'ailleurs son avocat, dans une situation inconfortable après avoir cru obtenir l'aide juridictionnelle.

En matière d'appel, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle offre toutefois l'avantage de permettre à l'avocat de formaliser la déclaration d'appel dans le délai de recevabilité. En effet, la demande d'aide juridictionnelle n'interrompt pas le délai d'appel sauf à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat ou une juridiction administrative statuant à charge de recours devant le Conseil d'Etat¹.

Afin d'éviter ces difficultés inhérentes à l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle, qu'elle soit prononcée par le président de la juridiction ou par celui du BAJ, certains bureaux ont mis en place, en liaison avec les barreaux, un circuit spécifique permettant de statuer en urgence sur de telles demandes pour les appels.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose :

- De supprimer l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle ;
- De généraliser un circuit spécifique, en liaison avec les barreaux, permettant de statuer en urgence sur les demandes d'aide juridictionnelle pour exercer une voie de recours ou lorsque l'audience doit se tenir moins d'un mois après que le justiciable a eu connaissance de sa date ;
- D'aligner les effets de la demande d'aide juridictionnelle en matière de suspension du délai d'appel, sur le caractère suspensif de cette demande à l'égard des autres actions en justice.

Annexe 3.5. Les commissions d'office (DEF)

FICHE N°5 - LES COMMISSIONS D'OFFICE (DEF)

Problématique

La défense en matière pénale nécessite parfois la désignation en urgence d'un avocat alors commis d'office, mais ce mode de désignation ne doit pas être confondu avec le mode de rémunération.

Rationaliser la pratique des commissions d'office implique de :

1. réduire l'accès à la commission d'office aux seules procédures urgentes
2. systématiser le contrôle des ressources après l'audience lorsqu'un justiciable a bénéficié de l'assistance d'un avocat commis d'office.

Textes applicables

Articles 116, 274, 317 417 du code de procédure pénale.

Articles 19 et 20 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et articles 81 et 82 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de ladite loi.

Constats et analyse

La désignation d'un avocat commis d'office en matière pénale, voire civile, intervient chaque fois qu'une disposition légale prévoit que le juge ou le président de la juridiction, voire le procureur de la République, désigne ou demande au bâtonnier de l'ordre des avocats de désigner un avocat à une personne lorsque cette dernière n'en a pas fait le choix.

La loi du 10 juillet 1991, à l'exception des cas visés à ses articles 9-1 et 9-2, prévoit que l'aide juridictionnelle ne peut-être accordée en totalité ou partiellement qu'après examen des ressources du demandeur. Ainsi, toute demande d'aide juridictionnelle doit faire l'objet d'un examen des ressources, qu'il s'agisse d'une demande déposée par un justiciable avant l'audience, ou d'une demande déposée par l'avocat commis d'office, après accomplissement de sa mission. Dans ce dernier cas, l'avocat dépose la demande d'aide au bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) au lieu et place de la personne assistée¹. L'avocat doit fournir toutes les indications et pièces relatives à la situation de son client et à défaut une attestation, établie à sa demande par le greffe, relative aux déclarations faites à l'audience.

En 2012, sur 915.000 admissions à l'aide juridictionnelle, 604.000 ont donné lieu au dépôt préalable d'une demande instruite par le BAJ et à une décision d'admission et 303.000 ont bénéficié d'une procédure de commission d'office sans examen préalable des ressources, soit environ 1/3 des admissions à l'aide juridictionnelle.

¹ Article 19 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991.

En matière pénale, sur 375.000 admissions prononcées, 300.000 justiciables ont bénéficié de la procédure de la commission d'office. Il s'avère qu'en cette matière, dès lors que les avocats sont commis d'office, l'examen des demandes ne se fait pas à travers un véritable contrôle mais que la voie des commissions d'office organisée au sein des BAJ donne lieu à l'octroi de l'aide juridictionnelle quasi systématiquement.

Dès lors, la pratique actuelle des commissions d'office pose deux difficultés. D'une part, il y est recouru abusivement, hors de tout contexte d'urgence, d'autre part, le contrôle des ressources après la réalisation de la mission d'assistance par l'avocat, qui est prévu par les textes, n'est que trop rarement pratiqué par les BAJ.

Le recours à la commission ne peut s'admettre que dans le cadre des procédures d'urgence (déferrement pour une comparution immédiate ou pour une présentation à un juge d'instruction pour une mise en examen) pour lesquelles il s'avère impossible au justiciable comparissant dans ces conditions, de déposer une demande d'aide juridictionnelle avant l'audience et surtout de présenter les pièces justificatives de ses ressources et de sa situation économique exigée par la loi.

Toutefois, les statistiques démontrent que le recours à la commission d'office a bien souvent lieu hors de tout contexte d'urgence. Cette dérive s'explique par les facteurs suivants :

- le manque de diligences du justiciable avant l'audience
- le manque d'information du justiciable sur l'aide juridictionnelle et les modalités de dépôt de la demande lors de la remise de sa convocation
- la nécessité de fluidifier le fonctionnement des juridictions et d'éviter les renvois d'audience

Aussi, encadrer le recours aux commissions d'office implique de favoriser l'information du justiciable sur l'aide juridictionnelle dès que la convocation à l'audience ou la citation à comparaître lui est délivrée. En outre, lorsque le délai entre la date de délivrance de la convocation ou de la citation et la date d'audience est supérieur à un mois, il pourrait être notifié au justiciable, lors de la délivrance de l'acte, qu'à défaut d'avoir déposé une demande d'aide juridictionnelle au BAJ avant l'audience, il ne pourra former une demande de renvoi pour ce motif le jour de l'audience.

L'information du justiciable sur le dispositif d'aide juridictionnelle pourrait être améliorée par :

- la remise d'un dossier de demande d'aide juridictionnelle et de sa notice d'accompagnement par l'OPJ notifiant la convocation à l'audience,
- la diffusion au public de dossiers d'aide juridictionnelle dans les commissariats et gendarmerie,
- la formation, même sommaire, des OPJ et des APJ en matière d'aide juridictionnelle,
- une mention sur le droit à l'aide juridictionnelle et les modalités d'accès sur les citations à comparaître.

S'agissant de la faiblesse des contrôles de ressources par le BAJ à l'issue de la procédure, un examen bienveillant ou sommaire de la demande d'aide juridictionnelle dans le cadre des commissions d'office n'est nullement justifié lorsque les personnes font l'objet d'une citation directe, d'une convocation par procès-verbal ou d'une convocation par officier de police judiciaire délivrée plus de deux ou trois mois avant l'audience. Cette pratique, non conforme aux textes, a pour objectif de ne pas pénaliser les avocats qui ont effectué leurs missions dans l'urgence de leur permanence.

La Cour des comptes a relevé le dévoiement de cette procédure et la problématique de l'admission quasi-systématique à l'aide juridictionnelle dans le cadre de la commission d'office². L'ampleur des conséquences budgétaires de ce traitement particulier peut être mesurée dans certains tribunaux où les deux tiers des admissions totales à l'aide juridictionnelle sont accordées à la suite d'une demande déposée dans le cadre d'une procédure avec commission d'office de l'avocat³. On peut observer que très souvent l'attestation de fin de mission (AFM) est délivrée par le greffier de la juridiction saisie avant même la décision du BAJ d'admission à l'aide juridictionnelle. Elle est d'ailleurs jointe à la demande d'admission.

Exonérer ces demandes de véritable contrôle a pour but d'éviter des tensions avec les avocats pour le cas où l'admission à l'aide juridictionnelle serait refusée *a posteriori* à l'avocat qui devrait alors réclamer des honoraires à son client, ce qui le priverait fréquemment d'une rémunération en raison de l'impossibilité pour l'auxiliaire de justice de retrouver un lien effectif avec celui-ci.

En tout état de cause, le bureau de l'aide juridictionnelle doit pouvoir s'assurer, *a posteriori*, que la personne ayant bénéficié de l'aide juridictionnelle, y était éligible. Toutefois, il s'avère que la population concernée par les procédures pénales dans lesquelles la commission d'office est utilisée avec un contrôle sommaire, voire une absence de contrôle, est dans la quasi-totalité des cas en situation économique précaire et relève de l'aide juridictionnelle⁴.

La question de la qualification de l'urgence justifiant le recours à la commission d'office reste posée ainsi que celle de l'information *a posteriori* des bureaux d'aide juridictionnelle sur les ressources.

Certains bureaux d'aide juridictionnelle ont cherché ces dernières années à faire évoluer cette pratique en engageant une concertation menée par les chefs de tribunaux de grande instance avec les conseils de l'ordre des avocats⁵. Dans le cadre d'une telle collaboration, les protocoles de l'article 91 pourraient utilement comporter une mention selon laquelle les parties signataires s'engagent à favoriser le contrôle des ressources dans le cadre des commissions d'office.

² Cf. rapport cour des comptes « gestion et efficacité des CARPA »

³ Tribunal de grande instance de Bobigny.

⁴ Cf. étude en 2005 au moyen d'un contrôle *a posteriori* du directeur de greffe du bureau de l'aide juridictionnelle de Lille montrant que 98% des dossiers traités avec un contrôle sommaire, concernaient des prévenus ou mis en examen relevant des conditions légales d'octroi de l'aide juridictionnelle.

⁵ Aix-en-Provence, Angers, Bordeaux, Lille, Montpellier, Nice.

Les statistiques locales du recours à la commission d'office montrent une réelle diversité dans les pratiques qui laisse penser que le phénomène peut être endigué sans nuire aux intérêts des avocats intervenants ou d'une bonne administration de la justice⁶

La négociation des protocoles d'organisation de la défense pénale devrait être un cadre approprié à une telle démarche. Il convient de la développer.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- favoriser l'information du justiciable sur le dispositif d'aide juridictionnelle par la remise d'un dossier de demande d'aide juridictionnelle et de sa notice d'accompagnement par l'OPJ notifiant la convocation à l'audience et la diffusion au public de dossiers d'aide juridictionnelle dans les commissariats et gendarmerie ;

- améliorer la formation des OPJ et des APJ en matière d'aide juridictionnelle ;

- faire apparaître sur les modèles de citation et de convocation une mention sur le droit à l'aide juridictionnelle et les modalités d'accès ;

- limiter la pratique des examens sommaires des demandes d'aide juridictionnelle dans le cadre des commissions d'office aux procédures d'urgence (déferrement pour une comparution immédiate ou pour une présentation à un juge d'instruction pour une mise en examen) pour lesquelles il s'avère impossible au justiciable comparaissant dans ces conditions, de déposer une demande d'aide juridictionnelle avant l'audience et surtout de présenter les pièces justificatives de ses ressources et de sa situation économique exigées par la loi ;

- exclure de ces procédures d'octroi quasi systématique de l'aide juridictionnelle, les demandes d'aide juridictionnelle pour les procédures pénales non urgentes dans lesquelles les demandeurs ont fait l'objet d'une citation directe, d'une convocation par procès-verbal ou d'une convocation par officier de police judiciaire ;

- généraliser les conventions entre les chefs de tribunaux de grande instance et les bâtonniers afin d'organiser l'indemnisation de la défense pénale d'urgence avec production par les avocats de demandes d'aide juridictionnelle renseignées par eux conformément aux dispositions de l'article 19 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 ;

- prévoir dans le cadre des protocoles de défense pénale dits article 91 une clause obligatoire relative à la vérification des ressources en matière de commission d'office.

- améliorer les contrôles a posteriori des demandes d'aide juridictionnelle présentées dans le cadre des commissions d'office ;

- veiller à la réduction du délai de notification de la décision d'admission ou de rejet par le BAJ à l'avocat de façon à ce qu'elle soit connue de lui avant l'audience et de ne pas lui faire courir le risque d'intervenir sans aucune rétribution au bout du compte.

⁶ Si le taux de commission d'office sur l'ensemble des admissions à l'AJ en 2012 s'élève à 60% dans la Cour d'appel de Paris, 48% dans celle de Versailles et 38% dans celle de Colmar, il est de 12% dans la Cour d'appel de Riom et de 13% dans les Cours d'Agen et de Bourges.

Annexe 3.6. Les décisions d'aide juridictionnelle totale et partielle

FICHE N°6 : LES DECISIONS D'AIDE JURIDICTIONNELLE TOTALE ET PARTIELLE

Problématique

L'aide juridictionnelle peut être totale ou partielle. Elle est refusée aux demandeurs ne remplissant pas les conditions d'attribution.

En 2011 les admissions à l'aide juridictionnelle partielle (92.077) ont représenté 10,4 % du nombre total des admissions (882.607) et en 2012 ce taux est demeuré inchangé à raison de 98.669 admissions à l'aide juridictionnelle partielle pour un total de 939.282 admissions, ce qui a amené le cahier des charges de la MAP-AJ à s'interroger sur la question du faible recours, voire du non-recours, à l'aide juridictionnelle partielle¹.

Textes applicables

Les articles 2, 4 et 5 de la loi n° 91- 647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et les articles 1 à 5-1 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de ladite loi fixent les conditions de ressources pour bénéficier de l'aide juridictionnelle totale ou partielle.

La loi de finances n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 pour l'année 2013 n'a pas modifié les plafonds de ressources pour l'admission à l'aide juridictionnelle dont le tableau récapitulatif est donné par l'annexe 1 à la circulaire du 7 janvier 2013².

Situations rencontrées

Le plafond de revenus mensuels est fixé à 929 € pour l'aide juridictionnelle totale et à 1.393 € pour l'aide juridictionnelle partielle qui mettent à la charge de l'Etat tous les frais des mesures d'instruction (expertises, constatations, consultations, enquêtes sociales, médiations, etc.). En revanche, l'aide juridictionnelle partielle fait obligation à son bénéficiaire de régler à l'avocat un honoraire complémentaire librement négocié mais soumis au contrôle du bâtonnier et un émolument complémentaire au profit des officiers publics ou ministériels qui ont prêté leur concours (huissier, notaire).

Le taux de l'aide juridictionnelle partielle, c'est-à-dire de la contribution de l'Etat en nombre d'unités de valeur versées à l'auxiliaire de justice, s'élève, pour un demandeur sans personne à charge, à :

- 85 % pour des ressources mensuelles de 930 € à 971 € ;
- 70 % pour des ressources mensuelles de 972 € à 1.024 € ;
- 55 % pour des ressources mensuelles de 1.025 € à 1.098 € ;
- 40 % pour des ressources mensuelles de 1.099 € à 1.182 € ;

¹ Cf. rapport Fragonnard dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté.

² Cf. tableau en annexe.

- 25 % pour des ressources mensuelles de 1.183 € à 1.288 € ;
- 15 % pour des ressources mensuelles de 1.289 € à 1.393 €.

Ces plafonds sont majorés de 18 % pour chacune des deux premières personnes à charge et de 11,37 € pour la troisième personne à charge et chacune des suivantes. Le tableau de l'annexe 1 à la circulaire du 7 janvier 2013 permet une lecture aisée de ces plafonds de ressources.

Constats et analyse

Arguer que les admissions à l'aide juridictionnelle partielle représentent seulement 10,4 % du nombre total des admissions pour avancer un faible recours, voire un non-recours, à l'aide juridictionnelle partielle, est erroné car l'aide juridictionnelle partielle n'est jamais demandée en tant que telle mais octroyée en fonction de la situation économique du foyer du demandeur. En effet, celui-ci souhaite en général obtenir une aide juridictionnelle totale et c'est le bureau de l'aide juridictionnelle (BAJ) qui ne la lui attribue que partiellement.

Alors que selon l'INSEE, la population éligible à l'aide juridictionnelle partielle est aussi nombreuse que celle éligible à l'aide juridictionnelle totale, seulement 10,4 % du nombre total des décisions d'aide juridictionnelle l'octroient partiellement. Ce constat amène à s'interroger sur l'utilité de son maintien.

Cette approche de la situation économique des foyers plus personnalisée qu'un octroi ou un refus de l'aide juridictionnelle totale présente d'abord l'avantage d'être plus juste par sa progressivité.

Certains des avocats rencontrés ont fait valoir que l'obtention de l'aide juridictionnelle partielle à taux réduits (15 % ou 25 %) ne présente souvent pas beaucoup d'intérêt financier pour le justiciable dans la mesure où celui-ci devra payer des honoraires complémentaires à son avocat. Toutefois il convient de noter d'une part que la convention d'honoraires est soumise au contrôle du bâtonnier qui peut les réduire, voire les augmenter, et d'autre part que le principe même de l'octroi d'une aide juridictionnelle, fut-elle partielle, dispense d'abord du règlement de la contribution pour l'aide juridictionnelle (CPAJ) et ensuite de toute consignation en cas de mesure d'instruction.

Tel est le cas par exemple lorsqu'une expertise est ordonnée en matière de contentieux familial qui représente plus de la moitié des affaires civiles des tribunaux de grande instance. Le justiciable se trouve dans une situation analogue lorsqu'une aide juridictionnelle partielle lui est octroyée pour une procédure sans représentation obligatoire. Il bénéficiera également d'une dispense de règlement des actes d'huissier de justice (assignation, signification,...), voire d'instruction.

Il a été aussi relevé par des avocats que le justiciable auquel une aide juridictionnelle partielle était octroyée, bénéficiait aussi naguère d'un taux réduit de T.V.A. applicable aux honoraires complémentaires. Tel n'est plus le cas actuellement où tous les honoraires d'avocats sont soumis au même taux normal de T.V.A.³

³ Taux normal de 19,6 % défini par l'article 278 du code général des impôts.

Des avocats ont fait observer que lors du premier entretien avec le client qui souhaite bénéficier d'une aide juridictionnelle, l'auxiliaire de justice procède lui-même à une estimation de ses chances d'obtenir cette aide et il arrive que le client renonce à toute action en justice dès lors que l'aide juridictionnelle ne serait pas totale.

Dans certaines situations, l'avocat qui estime que son client n'obtiendrait qu'un faible taux d'aide juridictionnelle en raison de ses ressources, préfère lui déconseiller de déposer une telle demande et lui proposer des honoraires modérés afin de ne pas retarder l'introduction effective de l'action et de ne pas différer la préparation de son dossier, période qui constituerait un alourdissement économique de sa gestion au sein du cabinet.

Des bâtonniers, parfois par la voix de leurs représentants, ont fait observer que l'aide juridictionnelle partielle donne lieu de plein droit à des honoraires complémentaires qui font l'objet d'un contrôle de leur part. Cet encadrement est une garantie pour le client mais aussi, selon eux, pour l'avocat dans le cas où celui-ci aurait tendance à les minorer à l'excès, pouvant ainsi mettre en péril la survie économique de son cabinet.

Augmenter les plafonds de l'aide juridictionnelle totale et supprimer l'aide juridictionnelle partielle présenterait d'une part l'avantage d'une simplification apparente de l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle, ce qui ne serait pas le cas dans la mesure où les calculs sont opérés par le logiciel AJWin et non par les agents dont le travail est identique pour une aide juridictionnelle totale et une aide juridictionnelle partielle, mais surtout d'autre part l'inconvénient d'une frontière brutale et injuste entre une aide juridictionnelle totale accordée et une absence de toute aide à l'accès à la justice.

Conclusion

Au terme de cette analyse, le maintien du principe de l'aide juridictionnelle partielle est nécessaire d'un point de vue de justice sociale en raison de sa progressivité et utile au bénéficiaire pour être dispensé du paiement de la contribution pour l'aide juridictionnelle (CPAJ) et de toute consignation en cas de mesure d'instruction. Elle permet enfin un encadrement effectif des honoraires complémentaires dus à l'avocat.

Annexe 3.7. Les mécanismes opérant un retour sur l'aide juridictionnelle

FICHE N° 7 LES MECANISMES OPERANT UN RETOUR SUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Problématique

Afin de favoriser une meilleure efficacité budgétaire, les mécanismes permettant à l'Etat de récupérer toute ou partie des dépenses engagées au titre de l'aide juridictionnelle doivent être utilisés.

Constats et analyse

1. LA DEMANDE PAR L'AVOCAT TENDANT AU REMPLACEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE PAR DES HONORAIRES EXIGIBLES SUR LA PARTIE PERDANTE

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991, *« en toute matière, l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale peut demander au juge de condamner la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à lui payer une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide »*.

L'article 37 est applicable en toute matière, civile, administrative et pénale¹ que l'aide juridictionnelle soit totale ou partielle.

Les quatre barreaux rencontrés ont incité les avocats à solliciter du tribunal l'application de cet article 37. Dans deux barreaux des modèles de conclusions ont été communiqués aux avocats pour les aider dans cette démarche. Cependant ce mécanisme est encore peu utilisé. Selon les avocats, les montants accordés par les magistrats sont souvent faibles, voire inférieurs au montant qui serait perçu par l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle.

Il résulte des entretiens avec les chefs de juridictions et les acteurs des bureaux de l'aide juridictionnelle (BAJ) que le mécanisme d'une telle demande est peu connu des magistrats et des avocats. Ceux-ci sont peu communicatifs sur leurs honoraires par discrétion vis-à-vis de leurs confrères dans un contexte de concurrence. En matière familiale le bénéfice de l'article 37 est difficilement accordé par les juges aux affaires familiales qui, après être parvenus à un apaisement des tensions passées, ne souhaitent pas créer une nouvelle cause de conflit au sein du couple.

¹ La mise en œuvre de cette disposition ne peut avoir lieu, en matière pénale, qu'au profit de la partie civile.

2. LE RETRAIT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'article 50 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 dispose que, « sans préjudice des sanctions pénales éventuellement encourues, 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 est retiré, en tout ou partie, dans les cas suivants :

1° 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 ;

2° 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 d'aide juridictionnelle, celle-ci ne lui aurait pas été accordée ;

3° Lorsque la procédure engagée par le demandeur bénéficiant de l'aide juridictionnelle a été jugée dilatoire ou abusive ».

La faculté de retirer le bénéfice de l'aide juridictionnelle est peu utilisée. Les BAJ sont informés d'un retour à meilleure fortune surtout par des courriers d'une partie adverse au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Les avocats sont pour la plupart réticents à saisir dans ce cas le BAJ d'une demande de retrait pour solliciter des honoraires plus en adéquation avec la situation nouvelle de leur client. A Lyon, le bâtonnier suggère aux avocats de lui transmettre un signalement afin qu'il présente la demande de retrait au BAJ.

Les délais de traitement des demandes de retraits par les BAJ ont également dissuadé certains avocats de faire application de l'article 50.

Le barreau de Versailles a créé une convention de renonciation à l'aide juridictionnelle accessible à tous les avocats, disponible sur le site du barreau. Cette convention, signée par l'avocat et son client bénéficiaire de l'aide juridictionnelle dans des instances pouvant aboutir à un enrichissement, engage le client à renoncer au bénéfice de l'aide juridictionnelle en cas d'un tel retour à meilleure fortune. Dans ce cas, le barreau adresse un courrier au BAJ pour le prévenir de cette renonciation.

Il convient de souligner qu'une telle renonciation ne peut pas être actuellement considérée comme un retrait. En effet, la créance sur l'Etat générée par la décision d'attribution de l'aide juridictionnelle ne peut être éteinte, avant paiement, que par une décision de retrait qui sera transmise à la CARPA. Dès lors, pour arriver à une extinction de la créance, la renonciation à l'aide juridictionnelle doit être suivie d'un retrait. Le texte devrait donc prévoir qu'une renonciation à l'aide juridictionnelle doit être analysée comme une demande de retrait et être suivie de la décision correspondante qui peut être aisément prise dans les formes de l'article 22 de la loi.

Certains directeurs de greffe ont donné instruction à leurs services de communiquer au BAJ les décisions juridictionnelles entraînant un retour à meilleur fortune du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Ces initiatives doivent se généraliser et les chefs de juridictions doivent s'impliquer dans cette démarche. Dans un but de simplification et d'efficacité budgétaire, cette transmission interne au tribunal de grande instance ou entre juridictions doit être réalisée par voie dématérialisée sur le RPVJ².

² Cf. fiche sur la dématérialisation

Le président du BAJ de Lyon, dans certains dossiers de divorce, accorde une aide juridictionnelle « *pro parte* » conformément à l'alinéa 2 de l'article 10 de la loi du 10 juillet 1991. L'aide juridictionnelle est alors accordée jusqu'à l'ordonnance de non conciliation dans la perspective de la fixation d'une pension alimentaire, d'une provision pour frais d'instance ou d'une provision à valoir sur les droits dans la liquidation du régime matrimonial. Le greffe ne pouvant pas établir d'attestation de fin de mission spécifique à la phase de conciliation, la contribution de l'Etat doit être fixée actuellement par ordonnance de taxe du juge.

Pour éviter cet inconvénient, le directeur de greffe du tribunal de grande instance de Montpellier propose de scinder en deux la procédure de divorce et de prévoir huit UV pour la phase de conciliation et 24 UV pour la phase postérieure à l'assignation³, une attestation de fin de mission devant être délivrée à l'issue de chacune de ces deux procédures distinctes.

Toutefois, l'ordonnance de non-conciliation ne clôture pas actuellement l'affaire inscrite au rôle et ne permet pas la délivrance d'une attestation de fin de mission.

3. LE RECOUVREMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Conformément aux dispositions de l'article 43 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et l'article 123 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, la partie condamnée aux dépens ou perdante qui ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'Etat au titre de cette aide dans la proportion des dépens mis à sa charge. Toutes les juridictions sont concernées par le recouvrement⁴.

Le recouvrement est un indicateur de performance pour le programme 101⁵. Les recettes du recouvrement sont depuis janvier 2013 affectées au budget général de l'Etat.

Les juridictions rencontrées se sont beaucoup investies pour améliorer le recouvrement. Un service centralisateur a été créé dans chacune de ces juridictions. Au tribunal de grande instance de Lyon un mode opératoire de vérification et de transmission des jugements susceptibles de faire l'objet d'un recouvrement a été élaboré et diffusé aux agents. Un contrôle a posteriori sur échantillonnage des décisions rendues par les magistrats est effectué pour détecter d'éventuelles difficultés. Ce contrôle a mis en évidence un nombre important de décisions dans lesquelles la formulation du dispositif relatif aux dépens empêche le processus de recouvrement⁶.

Les services administratifs régionaux (SAR) doivent apurer un gros retard lié à la mise en place en 2011 du nouveau circuit budgétaire d'émission des titres de recouvrement⁷. Ainsi, au SAR de Douai, 2.692 titres de perceptions représentant un montant de 1,6 million d'euros sont en attente. Au SAR de Montpellier ce montant s'élève, d'après le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, à environ 800.000 euros.

³ L'article 90 du décret prévoit 34 UV pour un divorce autre que par consentement mutuel et 26 UV pour une procédure au fond devant le tribunal de grande instance, soit une différence de huit UV.

⁴ Toutefois, en matière pénale, il ne peut être mis en œuvre qu'en ce qui concerne les frais avancés au profit de la partie civile, bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

⁵ L'objectif pour 2013 a été fixé à un taux de mise en recouvrement de 12% des dépenses d'aide juridictionnelle représentant 27 millions d'euros.

⁶ 31,68% des décisions rendues par la chambre de la famille au cours du 1^{er} semestre 2011 ne permettent pas le recouvrement.

⁷ Circulaire du 29 avril 2011

Les deux SAR rencontrés par la mission ont également souligné la rigidité de l'appliquatif Chorus et l'absence de communication entre celui-ci et les autres logiciels métiers. Les données qui lui sont indispensables pour l'émission des titres de recouvrement, doivent être à nouveau saisies dans cette application.

De nombreux états de recouvrement transmis par les juridictions ne peuvent donner lieu à émission d'un titre de perception en raison de l'absence d'identité complète (date et lieu de naissance, numéro SIRET) de la personne physique ou morale condamnée⁸. La cour de cassation, dans le dialogue de gestion du 29 novembre 2012, relève que les conditions exigées par l'article 125 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 pour l'élaboration des titres de perception entrent en contradiction avec celles relatives à la déclaration de pourvoi contenues dans l'article 975 du code de procédure civile, lesquels n'exigent ni les date et lieu de naissance des personnes physiques, ni l'exigence de la mention du numéro SIRET des personnes morales.

La même constatation peut être faite en ce qui concerne les actes de saisine des juridictions du premier degré et d'appel qui ne nécessitent pas ces précisions⁹.

Pour pallier ces difficultés, le BAJ de Montpellier, soutenu par sa hiérarchie, propose de simplifier la procédure de recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle en instituant un droit fixe de procédure en matière civile qui incomberait à l'adversaire du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle succombant aux dépens et qui serait recouvré selon une procédure identique à celle applicable aux amendes civiles.

La mission souscrit à cette proposition.

Afin d'atteindre le taux de mise en recouvrement défini par la loi de finances, il s'avère nécessaire, d'une part d'organiser une formation des magistrats à la rédaction des mentions du dispositif de leurs décisions concernant les dépens, et d'autre part de diffuser un mode opératoire national à partir de ceux déjà élaborés par certaines juridictions.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- sensibiliser les magistrats et les avocats aux mécanismes de l'article 37 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 ;
- modifier la réglementation afin qu'une renonciation à l'aide juridictionnelle équivaille à une demande de retrait qui sera soumise sans délai au bureau de l'aide juridictionnelle dans les formes de l'article 22 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 ;
- généraliser la communication par les greffes au BAJ, par voie dématérialisée sur le RPVJ, des décisions juridictionnelles entraînant un retour à meilleur fortune du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, aux fins de retrait ;

⁸ L'absence de ces précisions rend impossible la création du débiteur dans Chorus, étape incontournable de la saisie de facturation.

⁹ Articles 56, 58, 648 et 901 du code de procédure civile.

- remplacer le système actuel du recouvrement de l'aide juridictionnelle par un droit fixe de procédure en matière civile qui incomberait à l'adversaire du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle succombant aux dépens et qui serait recouvré selon une procédure identique à celle applicable aux amendes civiles ;
- organiser une formation des magistrats à la rédaction des mentions du dispositif de leurs décisions concernant aux dépens ;
- diffuser un mode opératoire national à partir de ceux déjà élaborés par certaines juridictions.

Annexe 3.8. La délivrance de l'attestation de fin de mission et le paiement des auxiliaires de justice

FICHE N°8 : LA DELIVRANCE DE L'ATTESTATION DE FIN DE MISSION ET LE PAIEMENT DES AUXILIAIRES DE JUSTICE

Problématique

Le paiement des missions accomplies par un avocat au titre de l'aide juridictionnelle est effectué par la CARPA après communication par cet avocat de la décision d'aide juridictionnelle et de l'attestation de fin de mission (AFM) délivrée par le greffier. Lors de la délivrance de l'AFM, le greffier exerce le contrôle du service fait.

Les autres auxiliaires de justice sont rétribués directement par les SAR sur présentation de mémoires transmis par les juridictions du ressort.

Textes applicables

Articles 27 à 39 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

Articles 90 à 118-8 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991.

Constats et analyse

1. LES ATTESTATIONS DE FIN DE MISSION

L'AFM est établie conformément à l'article 90 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 qui détermine le montant de la rétribution due à l'avocat en fonction d'un nombre d'unités de valeur variable selon les procédures avec des majorations possibles pour les incidents de procédure, les mesures d'instruction et de médiation.¹ Ces dispositions comportant de nombreux renvois et, étant pour certaines susceptibles d'interprétation, sont d'une application difficile.

Ainsi, en matière d'assistance éducative, des avocats sollicitent la délivrance d'une AFM après chaque audience alors que celle-ci ne peut être délivrée qu'après le prononcé de la mesure d'assistance éducative. Les mesures d'investigation et d'orientation éducative, les mesures de placement provisoire prises sur le fondement de l'article 375-5 du code civil ne peuvent donner lieu à la délivrance d'une AFM. De même en matière pénale, contrairement à la pratique de certains greffiers, si un mineur, à l'issue de la première comparution devant le juge des enfants, est renvoyé directement devant le tribunal pour enfants, sans acte d'instruction, l'AFM ne peut contenir la rubrique relative à l'instruction².

¹ Les majorations sont cumulables dans la limite de 16 UV.

² Rubrique 6 : instruction correctionnelle sans détention provisoire devant le juge des enfants avec renvoi devant le tribunal pour enfants, soit 12 UV.

Afin d'unifier les pratiques, il apparaît impératif de revoir le tableau inséré dans l'article 90 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991, de limiter le nombre de renvois afin de faciliter sa lecture et d'apporter des précisions à certaines rubriques susceptibles d'interprétation.

L'Union nationale des caisses de règlements pécuniaires des avocats (UNCA) et les barreaux rencontrés déplorent une absence d'uniformisation des attestations de fin de mission. De nombreuses AFM sont encore complétées manuellement alors que toutes les applications informatiques permettent leur édition, soit par fusion des données, soit par traitement de texte. Dans de nombreuses juridictions, les anciennes AFM n'ont pas été supprimées dans les logiciels dont il résulte un risque de délivrance par les greffiers d'AFM erronées.

La direction des services judiciaires devra donner des instructions afin que les greffes n'utilisent que les formulaires d'AFM intégrés dans les applicatifs. Une mise à jour de ces formulaires dans les différents applicatifs et la suppression de ceux obsolètes s'impose.

Les dispositions de l'article 109 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 qui prévoient des minations dans la rétribution d'un avocat qui assiste plusieurs personnes dans un litige reposant sur les mêmes faits et comportant des prétentions ayant un objet similaire, ne sont pas toujours appliquées par les greffiers qui ne semblent pas maîtriser cette procédure. Certains greffiers, dans ce cas, ne délivrent qu'une seule AFM alors qu'il faut une AFM par décision avec application de la minoration à partir de la deuxième AFM.

Cette difficulté met en lumière le déficit de formation des greffiers dans le domaine de l'aide juridictionnelle.

2. LA SUPPRESSION DE LA DELIVRANCE DES ATTESTATIONS DE FIN DE MISSION

Afin de simplifier le circuit de la dépense d'aide juridictionnelle et alléger les tâches du greffe, la direction des services judiciaires propose de supprimer la délivrance par le greffe des attestations de fin de mission. Cette proposition appelle plusieurs observations.

L'attestation du service fait est une prérogative exclusive de l'ordonnateur de cette dépense. Elle ne peut en aucun cas être transférée aux CARPA sauf modification de la réglementation sur la comptabilité publique.

Elle est impérative lors de la phase de liquidation de la dépense. Il apparaît difficile que la décision juridictionnelle puisse remplacer l'AFM. D'une part la CARPA devra rechercher dans la décision les différents éléments lui permettant de vérifier les diligences accomplies par l'avocat et de calculer le nombre d'unités de valeurs auxquelles il peut prétendre ; d'autre part certaines missions de l'avocat sont achevées avant le prononcé du jugement comme, par exemple, l'audition du mineur.

Par ailleurs, la transmission de certaines décisions de justice à la CARPA se trouve confrontée au caractère non-public de certaines d'entre elles (adoptions, certaines mesure de tutelles ou de curatelle, etc.).

Enfin le remplacement de l'AFM par le jugement comme certification du service fait nécessiterait l'envoi par le greffe d'une copie certifiée conforme du jugement à la CARPA. L'allègement des tâches de greffe n'en serait donc pas amélioré.

En revanche, lorsque la signature électronique sera effective, l'envoi dématérialisé des AFM aux avocats allègera les tâches du greffe.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- réexaminer le tableau inséré dans l'article 90 du décret du 19 décembre 1991, limiter le nombre de renvois contenu dans ce tableau afin de faciliter sa lecture et apporter des précisions à certaines rubriques susceptibles d'interprétation ;
- donner des instructions afin que les greffes n'utilisent que les formulaires d'AFM intégrés dans les applicatifs métiers ;
- mettre à jour les formulaires d'AFM dans les différents applicatifs et supprimer ceux obsolètes ;
- assurer une formation plus approfondie des greffiers dans le domaine de l'aide juridictionnelle

Annexe 3.9. L'organisation et le pilotage des bureaux de l'aide juridictionnelle

FICHE N° 9 : L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DES BUREAUX DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Problématique

Le fonctionnement du bureau de l'aide juridictionnelle (BAJ) peut être optimisé par un pilotage adapté plus soutenu et une organisation plus fonctionnelle de ses sections.

Textes applicables

Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de ladite loi.

Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Constats et analyse

L'activité d'un bureau de l'aide juridictionnelle se trouve maintenant parmi les préoccupations des chefs de juridiction qui ne la considèrent plus comme une activité secondaire voire accessoire. Cette préoccupation a aussi amené les juridictions de l'ordre administratif vers une évolution du fonctionnement de leurs sections.

1. LE PILOTAGE DU BUREAU DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'activité d'un bureau de l'aide juridictionnelle se trouve maintenant parmi les préoccupations des chefs de juridiction qui ne la considèrent plus comme une activité secondaire voire accessoire. En effet, le délai de traitement des demandes d'aide juridictionnelle conditionne la fluidité du traitement des affaires civiles et pénales d'une juridiction en évitant les demandes de renvoi de la part des avocats qui attendaient naguère une décision du bureau de l'aide juridictionnelle. Ainsi ce délai est dorénavant l'un des critères de performance de la juridiction pris en compte par les dialogues de gestion.

Dans certains tribunaux de grande instance, des rencontres ont lieu régulièrement entre les chefs du tribunal de grande instance et le bâtonnier, ou son représentant ainsi que très souvent le directeur de greffe, notamment en sa qualité de vice-président du BAJ, et le président du BAJ afin d'évoquer toutes difficultés que pourraient présenter des dossiers d'aide juridictionnelle et d'y apporter rapides des réponses pragmatiques ou de principe.

Ces réunions ont lieu mensuellement à Lille, tous les deux mois minimum, voire plus fréquemment en fonction des besoins, à Lyon. A Montpellier, elles se sont espacées depuis l'élection de l'actuel bâtonnier.

Afin d'éviter de laisser perdurer des situations de blocage qui pourraient se faire jour tenant parfois à des difficultés contingentes d'instruction des demandes d'aide juridictionnelle, il convient d'institutionnaliser des réunions régulières entre ces acteurs de l'aide juridictionnelle, en y associant au besoin les huissiers de justice et selon une fréquence à déterminer en fonction des spécificités locales. Le principe de ces rencontres peut opportunément trouver sa place dans les conventions locales entre tribunaux de grande instance et barreaux, voire chambre départementale des huissiers de justice.

2. L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET LES CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS

L'activité d'un bureau de l'aide juridictionnelle ne se trouve pas parmi les préoccupations des seuls chefs des juridictions judiciaires. Elle a aussi amené les juridictions de l'ordre administratif vers une évolution du fonctionnement de leurs sections.

Nombre de tribunaux administratifs gèrent directement tout le processus les concernant à travers les conventions signées à cet effet avec les chefs de tribunal de grande instance dans le cadre de la convention nationale entre le ministère de la justice et le conseil d'Etat. Le déploiement de l'application AJWin dans leurs locaux permet aux agents des juridictions administratives de consulter les données fournies par ce logiciel. Mais les besoins spécifiques de ces juridictions en matière notamment de délais relatifs à la recevabilité des voies de recours et de sursis à statuer, ont amené les acteurs locaux à permettre aux agents des greffes de ces juridictions administratives de saisir les données nécessaires à la prise des décisions relatives à l'aide juridictionnelle¹.

Ces aspects relatifs à AJWin ne sont pas étrangers au fait que les sections des tribunaux administratifs et celles des cours administratives d'appel fonctionnent en réalité de manière autonome en ce qui concerne les moyens humains et en grande partie matériels nécessaires. En effet, les présidents de ces sections sont des magistrats administratifs, les agents qui en assurent le secrétariat sont des fonctionnaires de ces juridictions et les réunions de ces sections se tiennent dans leurs propres locaux. Dans les situations rencontrées par la mission, les directeurs de greffe des tribunaux de grande instance qui sont, de plein droit, vice-président de ces sections n'y siègent pas, la présidence étant toujours assurée par les présidents, magistrats administratifs. Il convient de noter que la majeure partie des décisions y sont prises en application des dispositions de l'article 22 de la loi.

Le rôle des BAJ est alors limité à l'affranchissement des courriers postaux expédiés aux justiciables, et ce pour des raisons tenant à la prise en charge de ces frais postaux par le budget de fonctionnement des tribunaux de grande instance.

Dès lors se pose la question du maintien au sein des BAJ des sections des tribunaux administratifs et des autres juridictions administratives de première instance et de celles des cours administrative d'appel pour ce seul motif de coûts pour la mission Justice (services judiciaires).

¹ Cf. proposition de généraliser l'implantation de l'application AJWin dans tous les tribunaux administratifs, exposée dans la fiche sur les systèmes d'information et la dématérialisation.

Afin que chacune des juridictions concernées ait auprès d'elle une section réactive à ses besoins spécifiques, il convient que chaque ordre de juridiction dispose d'un BAJ au sein de son organisation interne. Le transfert des sections des tribunaux administratifs et des autres juridictions administratives de première instance et celles des cours administratives d'appel vers l'organisation interne des tribunaux administratifs d'une part, et le maintien des sections compétentes pour les juridictions judiciaires de première instance et de celles des cours d'appel au sein des tribunaux de grande instance, est aussi plus en cohérence avec les exigences de la LOLF.

Il s'en suit que la création d'un bureau de l'aide juridictionnelle au sein de chaque tribunal administratif avec, le cas échéant, une section pour la cour administrative d'appel, doit s'accompagner d'une modification des textes afin que le vice-président de ce BAJ « des juridictions administratives » ne soit plus le directeur de greffe du tribunal de grande instance mais le « greffier en chef »² du tribunal administratif³.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- prévoir par conventions locales entre les tribunaux de grande instance et les barreaux, voire les chambres départementales des huissiers de justice, des réunions régulières entre les chefs des tribunaux de grande instance, les directeurs de greffe, les présidents de BAJ et les bâtonniers, en y associant au besoin les présidents des chambres départementales des huissiers de justice et selon une fréquence à déterminer en fonction des spécificités locales, afin d'analyser notamment les éventuelles difficultés contingentes touchant à l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle ;
- généraliser le déploiement de l'application AJWin dans les locaux des tribunaux administratifs pour que ces juridictions administratives gèrent directement tout le processus les concernant à travers les conventions signées à cet effet avec les chefs des tribunaux de grande instance dans le cadre de la convention nationale entre le ministère de la justice et le conseil d'Etat ;
- transférer les sections des tribunaux administratifs et autres juridictions administratives de première instance et celles des cours administratives d'appel vers l'organisation interne des tribunaux administratifs d'une part, et maintenir les seules sections compétentes pour les juridictions judiciaires de première instance et de celles des cours d'appel au sein des BAJ des tribunaux de grande instance, conformément aux logiques de la LOLF ;
- désigner le « greffier en chef » du tribunal administratif en qualité de vice-président du BAJ « des juridictions administratives ».

² Dénomination de la fonction occupée par un fonctionnaire de catégorie A du ministère de l'intérieur à la tête du greffe d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel, équivalent au titre de directeur de greffe dans les juridictions judiciaires.

³ Article 16 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

Annexe 3.10. L'organisation de la profession d'avocat pour l'exercice des missions au titre de l'aide juridictionnelle

FICHE N°10 - L'ORGANISATION DE LA PROFESSION D'AVOCAT POUR L'EXERCICE DES MISSIONS AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE – DEF.

Textes applicables

Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat.

Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de ladite loi.

Constats et analyse

1. LA COMPOSITION DES BARREAUX

La profession d'avocat représente 80 % de l'effectif des professions libérales juridiques¹ en France. Au premier janvier 2011 elle comptait près de 54.000 avocats en exercice (22.133 inscrits au barreau de Paris et 31.532 aux 160 barreaux hors Paris). La croissance de l'effectif est de 3,6 % par an en moyenne depuis 2.000.

La densité à l'échelle nationale est de 80 avocats pour 100.000 habitants (contre 60 en 1999) et varie selon la zone géographique considérée (28 en Franche-Comté, 218 en Ile-de-France). En Europe la densité en avocats était en 2008 de 156 en Belgique, 352 au Luxembourg, 332 en Italie et 282 au Royaume Uni². Toutefois, le terme d'avocat ne renvoie pas à une réalité uniforme au sein de l'Union et peut recouvrir tant la profession de juriste que le champ des professions réglementées.

En 2012, 25.000 avocats, soit 46 % de la profession, ont été rétribués au titre d'au moins une mission d'aide juridictionnelle.

Le montant de la rétribution est fixé conformément à un tarif par procédure (AJ) ou par acte (aide à l'intervention de l'avocat). Le dispositif d'aide juridique, confié aux Caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) pour chaque barreau qui la compose, le versement de la rétribution des avocats.

Si la profession d'avocat est une profession libérale et indépendante, l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991, permet à l'avocat de prêter son concours à l'aide juridictionnelle à temps partiel selon des modalités fixées par convention avec l'ordre, et partant une organisation collective des intervenants à l'aide juridictionnelle.

¹ Rapport de l'Observatoire du CNB pour l'année 2011, *Avocats : évolutions et tendances de la profession*, p.5.

² *Systèmes judiciaires des Etats Membres du Conseil de l'Europe*, Rapport de la CEPEJ Edition 2010.

2. L'ORGANISATION DES BARREAUX POUR LES MISSIONS D'AIDE JURIDICTIONNELLE

2.1 Une organisation compatible avec les règles statutaires de la profession

Le caractère libéral et indépendant de la profession est prévu par l'article 1^{er} de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et l'article 2 du décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat.

L'indépendance constitue l'un des principes essentiels de la profession. Il s'agit à la fois d'une indépendance matérielle, morale et intellectuelle, quel que soit le mode d'exercice choisi. Même lorsque l'avocat est salarié, l'article 7 alinéa 4 prévoit que « dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, il bénéficie de l'indépendance que comporte son serment », et n'est soumis à un lien de subordination envers son employeur que pour la détermination de ses conditions de travail. De même, lorsque l'avocat exerce en tant que collaborateur libéral, il n'est soumis à aucun lien de subordination : l'avocat consacre une partie de son activité au cabinet d'un ou plusieurs avocats, et le reste de son temps au développement d'une clientèle personnelle en bénéficiant des moyens matériels et humains du cabinet. Dans le cadre des contrats de collaboration libérale et salariée, l'indépendance de la profession d'avocat est garantie par le recours à l'arbitrage du bâtonnier en cas de litige.

La direction des affaires civiles et du sceau estime que la réglementation actuelle permet à l'avocat de continuer à exercer ses fonctions soit à titre individuel, soit comme associé, soit en qualité de salarié ou de collaborateur libéral, tout en convenant avec l'ordre de consacrer une partie de son temps à des missions d'aide juridictionnelle pour lesquelles il percevrait une rémunération forfaitaire. Dans le cadre de ces « structures dédiées », l'avocat exercerait donc ses fonctions à temps partiel et non au profit exclusif de cette structure afin d'éviter une trop grande dépendance à cette structure.

2.2 L'intervention de l'avocat en matière d'aide juridictionnelle

Le règlement intérieur d'un barreau peut prévoir que les avocats prêtent, à temps partiel, leur concours à l'aide juridictionnelle selon des modalités fixées par convention avec l'ordre³.

Dans le cas particulier où les missions d'aide juridictionnelle sont effectuées dans le cadre de permanences organisées par le barreau et rétribuées selon des bases forfaitaires fixées par convention avec l'ordre, la CARPA peut, à titre de provision, procéder au versement immédiat de ces rétributions sur la seule production d'une fiche justifiant de la permanence accomplie, visée par le bâtonnier ou son représentant⁴.

Le cadre juridique actuel autorise donc l'organisation au sein des barreaux de dispositifs de permanences assurées par des collaborateurs du barreau en matière d'aide juridictionnelle. Une rétribution forfaitaire et non plus à l'acte peut être versée en contrepartie du temps de travail consacré à cette organisation.

³ Quatrième alinéa de l'article 29 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

⁴ Article 27 du règlement type pris pour l'application de l'article 29 précité et annexé au décret n° 96-887 du 10 octobre 1996.

Cette faculté est déjà mise en œuvre par plusieurs barreaux sur des matières particulières. Les expériences locales démontrent que ce type d'organisations peut permettre d'assurer la continuité de la défense, d'améliorer la qualité de la défense par la spécialisation des intervenants et la mutualisation de moyens et de permettre autonomie et adaptation aux spécificités locales.

2.3 Les organisations existantes

2.3.1 Les protocoles de l'article 91 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991

Les protocoles relatifs à l'organisation de la défense, prévus par les articles 91 et 132-6 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, consistent en des conventions passées entre les barreaux et les tribunaux de grande instance. Les matières pouvant faire l'objet d'un protocole sont limitativement énumérées par ces textes⁵.

Depuis la réforme de la garde à vue en juillet 2011, celle-ci a été exclue du champ des protocoles des articles 91 et 132-6 du décret et un nouveau dispositif a été mis en place pour assurer le fonctionnement des permanences pour les gardes à vue au sein des barreaux⁶.

Si les protocoles recouvrent principalement la matière pénale, le civil n'en est pas exclu (assistance éducative). De plus, s'ils relèvent principalement de l'aide juridictionnelle (défense devant une juridiction), l'aide à l'intervention de l'avocat est également concernée (médiation et composition pénale). Rien ne s'oppose à l'extension des protocoles à d'autres matières. Ainsi leur champ d'intervention a évolué au fil des réformes pour des motifs d'opportunité.

Les protocoles sont homologués par arrêté du Garde des sceaux pour une période de trois ans renouvelable. Ils permettent, en contrepartie d'engagements d'objectifs (disponibilité, formation renforcée des avocats, facilité d'accès au dossier, copie des pièces de la procédure, entretien avec le prévenu, etc.), assortis de procédures d'évaluation, d'allouer aux barreaux signataires une dotation complémentaire pouvant atteindre au maximum 20 % du montant des rétributions versées annuellement au titre des missions d'aide juridictionnelle entrant dans le champ du protocole. Cette dotation permet de financer les frais de fonctionnement des permanences et de verser une rétribution complémentaire aux avocats ayant assuré une mission d'assistance.

En 2013, 41 barreaux ont conclu un protocole pour une durée de trois ans (27 protocoles⁷ ont été homologués et 14 arrivés à échéance sont en cours d'homologation), soit le quart des barreaux environ, proportion stable depuis plusieurs années. En 2012, le montant total versé aux barreaux signataires à ce titre s'élève à 5,67 millions d'euros.

⁵ Il s'agit de la défense pénale correctionnelle, de l'assistance éducative devant le juge des enfants, de l'assistance d'une partie civile devant une juridiction du 1er degré sauf en matière contraventionnelle et criminelle, de l'assistance d'une partie civile pour une instruction correctionnelle, de l'assistance d'une partie civile pour une instruction criminelle, des procédures devant le JLD relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, de la médiation pénale, de la composition pénale et des mesures ou activités d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité proposées au mineur délinquant.

⁶ Décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 relatif à l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et de la retenue douanière et circulaire d'application du 12 juillet 2011.

⁷ Aix-en-Provence, Angers, Angoulême, Bobigny, Bordeaux, Chalon-sur-Saône, Foix, Grasse, Le Mans, Le Puy-en-Velay, Lyon, Marseille, Meaux, Metz, Montauban, Montpellier, Mulhouse, Nanterre, Nantes, Nice, Nîmes, Poitiers, Quimper, Rouen, Saintes, Toulon, Versailles.

La typologie des barreaux signataires montre une certaine diversité de taille, d'implantation (zone urbaine ou rurale) et d'activité. Toutefois, les barreaux qui ont l'activité la plus importante sont plus représentés que les autres parmi les signataires. En effet, l'opportunité de signer un protocole croît avec l'activité de la juridiction. Le montant de la dotation complémentaire étant proportionnel au nombre de missions effectuées, il ne permettra pas de couvrir les frais de gestion engagés si l'activité est réduite.

A partir de 2007, afin de faciliter la conclusion et le renouvellement des protocoles, un guide méthodologique a été élaboré par le SADJAV en lien avec le conseil national de l'aide juridique afin d'apporter aux barreaux et aux chefs de juridiction un ensemble de réponses pratiques aux divers problèmes rencontrés lors de l'élaboration, de l'exécution et du renouvellement des protocoles.

Cette diffusion n'a pas permis de rendre le système plus attractif et d'inciter les barreaux à conclure des protocoles de défense. Ceux-ci considèrent que le dispositif est complexe et ils en souhaitent une simplification⁸.

En effet, si le calcul du montant de la dotation allouée doit tenir compte de critères qualitatifs et quantitatifs, la Cour des comptes a relevé qu'« une très grande opacité a été constatée dans la détermination par la Chancellerie du taux de la dotation complémentaire ». Elle considère en outre, qu'« il n'y a pas d'indicateur établi pour juger de l'impact du protocole, et donc de sa qualité, pour les justiciables » et que le mode de calcul du montant de la dotation reviendrait, au mieux, à tenir compte « d'un faisceau d'éléments convergents permettant de justifier la fixation du taux de la dotation complémentaire »⁹.

En dépit d'un projet de circulaire généralisant l'obligation de transmission à la chancellerie d'un bilan annuel d'étape de nature à l'éclairer sur la réalisation des objectifs fixés par le protocole, le mode de calcul de la dotation n'a pas évolué depuis lors.

La possibilité de recourir à de telles organisations pourrait être simplifiée dans sa mise en œuvre, étendue à d'autres matières en fonction des besoins de chaque barreau et permettre en outre l'abandon de la tarification à l'acte au profit d'une rémunération du temps de travail consacré à cette organisation.

Deux exemples de fonctionnement de protocoles :

- Les permanences du barreau de Lille en matière pénale

Aux termes d'un protocole conclu avec le TGI de Lille sur le fondement de l'article 91 de la loi, le barreau a créé une commission pénale dotée de dix coordonnateurs en matière pénale et huit en matière de droit des étrangers, tous désignés par le conseil de l'ordre. Les avocats de permanence sont tous volontaires et ne sont pas rémunérés en fonction du nombre de dossiers traités mais par un forfait horaire selon le temps consacré à l'affaire au regard de sa difficulté. Le coordinateur de permanence assure en outre un rôle de soutien auprès de son confrère si nécessaire. Les attestations de fin de mission ne leur sont pas délivrées personnellement mais adressées au barreau qui les transmet ensuite à la CARPA.

⁸ Actes des Assises de l'accès au droit et de l'aide juridictionnelle, 30 janvier 2007 : « Le modèle des protocoles atteint aujourd'hui ses limites et des évolutions sont nécessaires. (...) Les demandes de la chancellerie vont croissant ».

⁹ La Gestion et l'efficacité des CARPA, rapport de la Cour des Comptes, 2008, p. 84-85.

Le bâtonnier de Lille observe que certains avocats tirent essentiellement leurs ressources de leur activité pendant les différentes permanences. Il craint qu'une structure dédiée attire les justiciables au détriment des avocats exerçant en cabinets classiques qui se trouveraient ainsi paupérisés. Toutefois, il précise que certains avocats peuvent exercer essentiellement dans le cadre des permanences pendant une période transitoire de leur carrière alors que d'autres s'y consacrent tout au long de leur vie professionnelle¹⁰.

○ Les permanences du barreau de Lyon en matière pénale

Un protocole a été signé le 19 septembre 2012 sur le fondement de l'article 91 de la loi entre le barreau de Lyon et le tribunal de grande instance. Il a été renouvelé pour trois ans le 13 mars 2013. Les permanences ont été organisées au fil du temps en fonction de l'évolution de la réglementation et les processus ont été progressivement unifiés.

L'avocat de permanence¹¹ est rétribué au moyen, d'une part d'un forfait pour le temps consacré à l'ensemble de sa présence à la permanence indemnisant le blocage de son agenda, et d'autre part des UV de l'affaire traitée. La comptabilité de l'Ordre des avocats lui paie le forfait et le montant des UV ; l'avocat signe une subrogation pour que la CARPA perçoive les UV de sa prestation ; la CARPA rembourse l'Ordre des avocats. Ce système est facilité par les courts délais de traitement du bureau de l'aide juridictionnelle.

2.3.2 Les conventions matérielles et financières en matière de garde à vue

Si le décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 a exclu la garde à vue du champ des protocoles, il a toutefois inséré, à la demande des barreaux, un nouvel article 132-20 au décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 qui instaure un système de subventions dont le versement annuel est conditionné par la conclusion d'une convention biannuelle entre le barreau et le tribunal de grande instance concrétisant leurs engagements respectifs.

En 2012, 54 conventions financières ont été passées entre la chancellerie et les barreaux engagés dans une démarche d'amélioration de la qualité de la défense au cours de la garde à vue pour une dépense totale de 2.354.250 € sur les trois millions d'euros prévus. La plupart des barreaux ayant la plus forte activité en la matière (23 sur 25) ont ainsi conclu une convention. Il en résulte que le champ des conventions couvre 60 % du nombre total d'interventions concernées.

La subvention est sollicitée par moins d'un tiers des barreaux. En deçà d'un certain nombre d'interventions, la mise en place d'un système de permanences apparaît plus problématique.

Des représentants de la profession d'avocats souhaitent la réintégration en 2014 des interventions aux cours de la garde à vue dans les protocoles 91 dans un souci de simplification et de rationalisation.

¹⁰ Les structures dédiées ont été évoquées lors des « Etats généraux de l'aide juridictionnelle » de Lille le 25 juin 2010.

¹¹ compositions pénales exceptées.

2.3.3 Les organisations ad hoc

Les échanges dans le cadre de la MAP et les déplacements sur sites ont permis de rendre compte d'expériences d'organisation de la défense menées localement.

2.3.3.1 La convention en matière de contentieux locatif passée entre le barreau de Montpellier et l'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) de l'Hérault

Cette convention, signée en décembre 2012, a pour objet de favoriser l'accès au droit des locataires faisant l'objet d'une procédure d'expulsion devant le tribunal d'instance statuant en référé. A cet effet, le barreau dresse une liste d'avocats volontaires et spécifiquement formés pour intervenir dans ce domaine.

L'ADIL délivre au justiciable une information sur l'aide juridictionnelle et demande au barreau la désignation d'un avocat auquel elle adresse son analyse de la situation du locataire et les éléments matériels utiles¹².

Tout au long de la procédure, l'avocat et l'ADIL s'informent réciproquement de l'évolution de l'affaire.

2.3.3.2 La permanence pénale d'urgence créée par une association d'avocats du barreau de Montpellier

A Montpellier une association d'une soixantaine d'avocats s'est créée en dehors de l'ordre pour assurer la défense des justiciables dans le cadre de la défense pénale d'urgence : « URGENTISTES PENAUX ». Elle indique vouloir contrer l'image de l'avocat commis d'office, de moindre qualité. Les statuts de cette association, pour bien se démarquer de l'ordre, prévoit l'incompatibilité entre les membres du bureau et les membres du conseil de l'ordre ou de président d'une section syndicale d'avocats.

2.3.3.3 Les permanences du barreau de Lyon en matière d'expulsions locatives

En matière d'expulsions locatives, un système de permanences a été mis en place au tribunal d'instance de Lyon et de Villeurbanne par le barreau de Lyon. Lorsque le justiciable vient au tribunal pour une assignation en référé expulsion, le juge peut lui proposer de consulter, préalablement à l'examen de son affaire, la permanence APPEL (Action Pour la Prévention des Expulsions Locatives) tenue dans une salle du tribunal par un avocat, un membre de la CAF et un membre de l'ALPIL (association spécialisée dans le droit au logement). Cette réunion d'acteurs permet souvent d'éviter l'expulsion en trouvant des solutions pour que la famille garde son logement. Ces structures sont financées par le CDAD et par l'ordre qui va permettre que ces avocats soient rémunérés.

2.3.3.4 L'organisation du barreau de Bobigny en matière de contentieux locatif

Il est indiqué à la mission qu'une structure liée au contentieux locatif existe à Bobigny.

¹² Calcul du montant de la dette, contenu de l'enquête transmise au juge sur le fondement de l'article 114 de la loi du 29 juillet 1998, chiffrage des aides auxquelles la personne peut prétendre, dispositifs réglementaires mobilisables, etc.

2.3.3.5 Les autres expériences locales

Outre les expériences précitées, le rapport du Conseil national des barreaux (CNB) qui a abouti au vote d'une résolution le 23 mars 2013, fait état d'autres expériences locales de structures conventionnées, notamment en matière de défense pénale d'urgence, via les protocoles article 91, mais également dans d'autres matières¹³.

Au sein de ces structures exercent des avocats volontaires travaillant en groupe, sous le contrôle des ordres et répondant à des obligations en termes de formation et de participation à la structure. Le CNB travaille actuellement à un recensement de ces pratiques locales.

L'état des lieux des organisations existantes (protocoles 91, organisation matérielle garde à vue, organisations ad hoc de certains barreaux) permet de constater l'éparpillement et la complexité de dispositifs qui se superposent. Ce phénomène génère une absence de lisibilité d'ensemble ainsi qu'une perte de temps et de moyens, tant pour les barreaux et les juridictions que pour l'administration centrale.

3. L'ANALYSE ET LES PERSPECTIVES

3.1 Les échanges MAP et les positions des parties prenantes

3.1.1 Les éléments de consensus

Les débats et les rencontres dans les juridictions et les barreaux ont fait émerger des lignes de consensus. Le cadre de l'expérimentation devra respecter les caractères libéral et indépendant de la profession d'avocat¹⁴. Les collaborateurs seront libres de développer leur activité par ailleurs et de participer à plusieurs groupes spécialisés. A ce stade, le salariat et le statut d'agent de l'Etat ne sont pas envisagés¹⁵. Un consensus se dégage¹⁶ sur un conventionnement à temps partiel dans le cadre des expérimentations, même si le CNB estime que la collaboration à temps plein ne remettrait pas en cause le statut de collaborateur libéral.

3.1.2 Les craintes et les réticences

Quelques risques de dérives sont relevés par le CNB : quasi-salariat des volontaires, dépendance financière, statut des collaborateurs.

La FNUJA redoute une menace sur l'avenir des jeunes avocats, la création d'une sous-catégorie d'avocats, l'absence de temps pour développer une clientèle personnelle, la requalification en salariat, une rupture de la concurrence et un risque d'hyperspécialisation des jeunes avocats.

Le SAF dénonce une réticence idéologique d'une partie de la profession qui redoute qu'on porte atteinte au principe de liberté.

¹³ Droit des étrangers, défense des mineurs, assistance éducative, CRPC, hospitalisation sous contrainte, garde à vue, défense des victimes.

¹⁴ Rappel du CNB lors de la réunion MAP du 16 avril 2013

¹⁵ Déclaration de Me Tamet pour le CNB lors d'une réunion MAP du 16 avril 2013

¹⁶ DACS/CNB/FNUJA

3.2 La présentation des modes d'organisation envisageables

3.2.1 L'examen des projets d'expérimentation

3.2.1.1 Le projet de Lyon de "structure dédiée mixte consacrée à la garde à vue"

Le barreau de Lyon envisage, dans sa note adressée à la chancellerie le 12 décembre 2012, d'expérimenter pendant une durée de six mois, une structure d'intervention en garde à vue composée de 19 avocats dédiés, conventionnés et rémunérés par l'Ordre sous la forme d'honoraires. A ceux-ci s'ajouteraient cinq avocats désignés et rétribués à l'acte pour assurer une permanence liée à toutes les autres missions, ainsi que des coordinateurs. Le coût de fonctionnement de cette structure nécessiterait le doublement de la subvention garde à vue actuellement perçue par le barreau de Lyon, d'après les estimations de ce dernier (de 180.000 € perçus en 2012 à 358.766 €).

3.2.1.2 Le projet du CNB : "structures conventionnées"

Le rapport du CNB, qui a abouti au vote d'une résolution le 23 mars 2013, appelle à une extension et à un assouplissement des protocoles de défense de l'article 91 du décret du 19 décembre 1991 afin de permettre la mise en place de structures conventionnées¹⁷.

Il considère que l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991 permet un conventionnement de certains avocats avec l'ordre pour assurer les missions d'AJ, avec la seule réserve du temps partiel. Enfin, il estime que les structures conventionnées nécessitent un doublement du budget actuel de l'aide juridictionnelle, l'instauration d'un contrôle ordinal effectif et le maintien du libre choix de l'avocat.

Il estime que la mise en place de structures conventionnées doit pouvoir coexister avec le maintien du système du paiement à l'acte qui permettra, d'une part de maintenir le principe du libre choix de l'avocat et, d'autre part, d'assurer une défense de qualité dans les secteurs où l'absence de défense conventionnée n'obère ni la présence de l'avocat, ni la qualité de la défense.

L'article 29 de la loi du 10 juillet 1991 impose un exercice à temps partiel. Le CNB a indiqué le 16 avril 2013 qu'il n'envisageait pas d'avocats demeurant *ad vitam aeternam* dans ces structures. Il songe à des contrats de six mois renouvelables une fois, une sorte d'internat. Dans certains domaines spécialisés le temps partiel peut être durable. L'esprit est que l'avocat, sauf les jeunes pendant un temps limité, ait une autre activité simultanément.

¹⁷ Définies comme « des avocats ou groupes de cabinets d'avocats assurant des prestations de défense ou de conseil en direction des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle dans des secteurs d'activité délaissés par les avocats dans le cadre de leur exercice libéral », p.3 du rapport.

3.2.1.3 La proposition de protocole pilote du barreau de Lille en matière d'hospitalisation sans consentement

Le barreau de Lille a élaboré un projet de protocole de défense des personnes hospitalisées sous contrainte. Il prévoit des formations spécifiques pour les avocats réunis au sein de la commission de droit des personnes hospitalisées sous contrainte du barreau de Lille. Cette dernière se réunirait régulièrement pour une mise en commun des acquis professionnels et de la jurisprudence. Elle rencontrerait périodiquement les autres acteurs concernés¹⁸.

Le protocole prévoit la désignation de quatre avocats coordinateurs assurant à temps partiel et pour une durée déterminée, des missions d'animation, de coordination et de répartition des charges. En outre, un avocat de permanence serait désigné chaque semaine. Il est envisagé que l'avocat se rende systématiquement au préalable dans l'établissement hospitalier afin de s'y entretenir avec la personne pour préparer sa défense dans les meilleures conditions.

3.2.2 Les lignes directrices pour l'expérimentation

3.2.2.1 Les modifications des textes

Etude en cours.

3.2.2.2 Les débats sur la projection budgétaire

L'organisation de structures collectives au sein des barreaux permettra à ceux-ci d'acquérir plus d'autonomie et de souplesse de fonctionnement et ainsi d'adapter le service rendu aux besoins locaux. Sur le plan budgétaire, cela doit se traduire par une rétribution forfaitaire, à hauteur du temps de travail consacré à la structure, ainsi que par un principe de dotation globale aux barreaux.

Le rapport-résolution du CNB de mars 2013 indique que les structures conventionnées nécessitent un contexte de doublement du budget actuel de l'aide juridictionnelle grâce à l'augmentation des droits d'enregistrement des actes juridiques. Dans le cadre des échanges MAP (réunion du 16 avril 2013) les représentants du CNB ont précisé que le budget global de l'aide juridictionnelle devrait être doublé et 20% consacrés aux structures conventionnées.

Le SAF considère qu'il peut y avoir des financements complémentaires ciblés. En matière de copropriété, des collectivités territoriales pourraient subventionner cette structure. Sur l'assistance éducative des mineurs, les conseils généraux pourraient également subventionner.

L'administration de l'Etat estime réaliste de ne pas tabler sur une augmentation globale des dépenses de l'Etat et pense que les expérimentations pourraient permettre de mieux utiliser les crédits existant.

¹⁸ Médecins, directeurs d'établissement, personnels soignants.

3.2.2.3 Les objectifs de résolution des difficultés du système actuel d'indemnisation des gardes à vue

Le système de rétribution de l'avocat intervenant en garde à vue fait l'objet de nombreuses critiques. Lors de la réunion du 16 avril 2013, l'UNCA a souligné les difficultés liées à la rémunération du dernier avocat, aux taux de TVA et aux incidences techniques du plafond sur la rémunération de l'avocat.

Actuellement, dans les cas d'interventions successives de différents avocats au cours d'une même mesure de garde à vue, la rétribution de la mission d'assistance est versée au dernier avocat intervenu. Or, dans plusieurs barreaux, la rétrocession par le dernier avocat d'une partie de la somme perçue aux autres avocats intervenus a été la source de différends entre avocats.

La difficulté est encore accrue lorsque le dernier avocat bénéficie de la franchise de TVA alors que ceux qui l'ont précédé y sont assujettis. Certains barreaux, à l'initiative de leur bâtonnier ont dû mettre en place, une procédure de répartition des sommes entre les avocats.

L'UNCA considère que ce système a été mis en place dans la précipitation, qu'il ne fonctionne pas et qu'il doit être allégé. Des déperditions d'énergie (SAR/BOP...) sont déplorées. L'UNCA est favorable à une expérimentation sur le modèle des protocoles de l'article 91 du décret.

3.2.2.4 L'objectif de résolution des difficultés du système des protocoles 91

Si les structures sont envisagées sous l'angle d'une extension du champ des protocoles, il conviendra de rendre le mode de calcul de la dotation plus transparent, conformément aux préconisations de la Cour des comptes de 2008.

3.2.2.5 Le champ des structures

Le CNB estime le 16 avril 2013 que les protocoles de l'article 91 ont permis une nette amélioration de la défense dans les matières concernées, notamment pour la défense des mineurs et des étrangers. Ces systèmes ont permis de former des avocats spécialisés travaillant en groupe dans le cadre ordinal. Il souhaite son extension à l'ensemble des droits fondamentaux en tenant compte des disparités locales. Il fait remarquer que certains secteurs d'activités sont délaissés par les avocats dans leur exercice libéral, que la profession s'est repliée sur les cabinets, sur son activité libérale et a laissé de côté la société civile.

Le SAF regrette qu'on n'envisage que le pénal et la garde à vue alors que des besoins importants existent en matière civile¹⁹. Il estime qu'en Seine-Saint-Denis, il faudrait une structure dédiée pour les copropriétés en difficulté avec cinq jeunes avocats épaulés par deux anciens. Une expérience de quelques années dans cette structure permettrait ensuite une installation assurée dans ce département.

¹⁹ Logement, assistance éducative, droit de la consommation, copropriétés en difficulté, etc. matières très techniques qui demandent une spécialisation.

3.2.2.6 La mutualisation des moyens entre les barreaux

Le CNB estime que la défense est très inégale sur l'ensemble du territoire en France. Les grands barreaux peuvent mettre en place une aide efficace, ce qui n'est pas toujours le cas des autres barreaux²⁰.

La Conférence des bâtonniers souligne que certains barreaux vivent des indemnités de l'aide juridictionnelle et des commissions d'office. Elle estime qu'ils n'ont pas les moyens d'améliorer la qualité de cette défense. Elle avance qu'un regroupement de certains moyens au niveau de la cour d'appel pourrait être envisagé.

²⁰ Rapport CNB 23 mars 2013 p.9: la mise en place des structures conventionnées pose le problème de l'évolution des institutions professionnelles et des structures d'exercice professionnel (regroupement de moyens régionaux, voire nationaux, regroupement des avocats en cabinets plus importants ou en structures inter-barreaux).

[illegible]

Annexe 4.2. Tableau de synthèse de l'AJ

**Nature, volume et valeurs des missions
d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat réalisées en 2012**

Nature des missions		Volume des missions		Valeur des missions (en €HT)	Mode de financement
Aide juridictionnelle	Toutes missions confondues	779.895		236.384.995	Dotation budgétaire + CPAJ
	Civil	396.635	50,86%	154.962.257	
	dont JAF	171.383		83.083.541	
	Pénal	341.336	43,76%	68.050.651	
	Administratif	41.924	5,38%	13.372.086	
Aide à l'intervention de l'avocat	Toutes missions confondues	210.692		43.576.608	Dotation budgétaire
	GAV	161.136		39.295.821	
	Retenue douanière	784		181.799	
	Médiation pénale, composition pénale et mesure d'aide ou de réparation du mineur	4.594		211.324	
	Assistance aux détenus	44.178		3.887.664	

Chiffres UNCA exercice 2012

Annexe 4.3. Plafonds de ressources 2013

Annexe 1

tableau applicable en 2013

AIDE JURIDICTIONNELLE

METROPOLE, DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER, SAINT-BARTHELEMY, SAINT-MARTIN ET SAINT-PIERRE, ET-MIQUELON

Loi n°51-647 du 10 juillet 1991 (Orléans n°91-1266 du 19 décembre 1991) (n°2003-300 du 02 avril 2003 - Loi de Finances pour 2013)

CONDITIONS DE RESSOURCES						
Taux de l'aide juridictionnelle	pour un demandeur sans personne à charge (*)	pour un demandeur ayant :				
		1 personne à charge (*)	2 personnes à charge (*)	3 personnes à charge (*)	4 personnes à charge (*)	5 personnes à charge (*)
		Le montant maximal des ressources du foyer, après prise en compte des crédits pour personnes à charge, doit être inférieur à :				
100%	829 €	1 086 €	1 263 €	1 369 €	1 475 €	1 581 €
85%	810 €	1 067 €	1 244 €	1 350 €	1 456 €	1 562 €
70%	802 €	1 054 €	1 231 €	1 337 €	1 443 €	1 549 €
55%	1 025 €	1 088 €	1 265 €	1 421 €	1 571 €	1 677 €
40%	1 059 €	1 102 €	1 279 €	1 435 €	1 585 €	1 691 €
25%	1 103 €	1 208 €	1 405 €	1 622 €	1 728 €	1 834 €
15%	1 269 €	1 303 €	1 500 €	1 725 €	1 935 €	2 041 €

(*) Personnes à charge ou personnes sans personnes à charge au sens de l'article 128 du 19 décembre 1991

(**) Au delà de personnes à charge, les plafonds de ressources prévus dans cette colonne sont majorés de 100 euros par personne supplémentaire

montant des crédits pour charges de famille pour 2012 : 187 € par famille, première personne 100 € pour les suivantes à charge

Annexe 4.4. Valeur d'une mission type pour les plus grandes procédures

**NIVEAU DE RETRIBUTION DES AVOCATS
AU TITRE DE CERTAINES MISSIONS D'AIDE JURIDICTIONNELLE
ET D'AIDE A L'INTERVENTION DE L'AVOCAT**

Nature de la mission	Nombre d'UV	Montant de rétribution AJ
Assistance d'un époux dans le cadre d'un divorce par consentement mutuel	30	723,6€
Assistance d'un époux dans le cadre d'un autre cas de divorce (accepté, altération du lien conjugal, faute)	34	820€
Assistance d'un justiciable devant le JAF, hors procédure de divorce	16	385,92€
Assistance d'un justiciable devant le CPH, hors départage	30	723,6€
Représentation dans le cadre d'une instance au fond devant le TGI	26	627,12€
Assistance dans le contentieux des baux d'habitation	21	506,52€
Assistance devant le tribunal correctionnel	8	192,96€
Assistance devant la Cour d'assises	50	1206€
Assistance dans le cadre des hospitalisations sans consentement	4	96,48€
Assistance dans le cadre d'une garde à vue de 24h		300€

Données HT – Montant UV retenu: 24,12 € (valeur nationale moyenne)

Annexe 4.5. *Rapports pré-existants concernant l'aide juridictionnelle*

AIDE JURIDICTIONNELLE

RAPPORTS PUBLICS DE REFERENCE

2001 : AJ dans son ensemble

- Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice ((M. BOUCHET – Conseiller d'Etat honoraire)
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/014000368/0000.pdf>

2007 : AJ dans son ensemble

- Sénat - R. du LUART : L'aide juridictionnelle (Rapport d'information - commission des finances) (« Réformer un système à bout de souffle »)
<http://www.senat.fr/rap/r07-023/r07-0231.pdf>

2008 : Gestion des CARPA

- Cour des comptes : La gestion et l'efficacité des CARPA (communication à la commission des finances du Sénat, art. 58-2 LOLF)
http://www.unca.fr/images/stories/pdf/Circulaires_Rapports_Charte/La_gestion_et_l_efficacite_des_Carpa.pdf
- Sénat R. du LUART : La gestion de l'AJ par les CARPA (rapport d'information - commission des finances) (« Vers un regroupement des CARPA ? »)
<http://www.senat.fr/rap/r08-063/r08-0631.pdf>

2009 : professions du droit et AJ

- Commission présidée par Maître BARROIS : Les professions du droit (mission confiée par le Président de la République)
http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rap_com_barrois_20090408.pdf
- MM. BELEVAL(CE) et ARNAUD (CC) : la mise en œuvre des propositions du rapport Barrois en ce qui concerne l'accès au droit et l'AJ (mission confiée par la GDS)
http://www.avocats-lille.com/doc/aj/rapport_gouvernemental_Belaval_12-2009.pdf

2011 : AJ dans son ensemble

- Assemblée nationale – Ph. GOSSELIN et G. PAU-LANGEVIN : Améliorer l'accès au droit et à la justice (rapport d'information - commission des lois)
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3319.asp>

2012 : AJ dans son ensemble et PLF 2013

- rapports des commissions AN et Sénat sur le projet de budget Justice (à partir des réponses du ministère aux QP de PLF 2013)
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/a0258-tVII.asp>
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r0251-ti.asp>
<http://www.senat.fr/rap/i12-148-317/i12-148-3171.pdf>

2012 : AJ et pauvreté

- Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale – GT Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux (B. Fragonard)
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000645/0000.pdf>
- Comparaisons internationales (ex : CEPEJ).
http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_fr.pdf

RAPPORTS RECENTS DES PROFESSIONS

- Conseil national des barreaux : « La taxation des mutations et actes juridiques, une source de financement complémentaire de l'aide juridique » - Commission Accès au droit et à la justice ; Résolution de l'assemblée générale du CNB 6 et 7 juillet 2012.
- Conseil national des barreaux : « la réforme de l'accès au droit » - Commission Accès au droit et à la justice ; Résolution de l'assemblée générale du CNB des 22 et 23 mars 2013
- Chambre nationale des huissiers et université de Panthéon - Assas Paris II : Conférence – débat sur la CPAJ – 7 mars 2012 (Gazette du Palais 22 / 24 avril 2012)
- Haut Conseil des professions du droit : « Propositions pour une réforme du financement et de l'organisation de l'aide juridictionnelle » - mai 2013

Tableau des préconisations

RAPPORT BOUCHET – MAI 2001

N°	Contenu des préconisations
LES CONDITIONS D'ADMISSION	
1	Le plafond de ressources pour l'accès à l'aide juridictionnelle totale (actuellement 5 175 F) doit être nettement relevé, ainsi que la majoration pour charges de famille (actuellement 588 F par personne à charge). La commission propose de porter le plafond à 6 750 F (ce qui correspond à 120 % du SMIC net 39 heures) et la majoration par personne à charge à 1 000 F (p. 8 *). Le barème (hors prestations familiales) qui en résulte serait le suivant : L'augmentation proposée est donc importante (de 30 à 40 % selon la taille de la famille).
2	- mieux tenir compte des situations particulières qui peuvent entraîner une modification brutale des ressources (p. 10), - exclure l'aide personnalisée au logement de la base de calcul (p. 10), - ne pas tenir compte des ressources des parents pour les mineurs, non plus que de l'aide en nature que constitue l'hébergement (p. 10) - ne pas tenir compte du patrimoine (p. 11), - supprimer la condition d'entrée régulière en France pour les recours devant la commission des recours des réfugiés (p. 11), - créer une enveloppe spécifique en vue de l'octroi de l'aide à titre exceptionnel (p. 11)
Instruction de la demande	
3	- recourir à une déclaration sur l'honneur pour les ressources (p. 11), - séparer l'examen des ressources de celui de la recevabilité ou du bien-fondé du recours (p. 11), - conférer un caractère suspensif à la demande d'aide juridictionnelle en appel (p. 12).
Aide juridictionnelle partielle	
4	Suppression de l'aide juridictionnelle partielle compte tenu de l'importante élévation du plafond La commission recommande de développer, au-delà du plafond, la possibilité du recours à l'assurance de protection juridique et au crédit sans intérêt.
Assurance de protection juridique	
Soumission de l'APJ à des clauses relatives à la clarté et à la qualité des prestations, pourrait couvrir un nombre plus important de foyers, que ce soit par le biais de contrats individuels ou de contrats de groupe. L'offre d'un contrat de protection juridique pourrait être rendue obligatoire à l'occasion de toute souscription d'un contrat d'assurance (pp. 22 à 24).	
Un système de prêt à taux zéro (p. 9), conçu comme un droit pour toutes les personnes remplissant les conditions de ressources, pourrait aider les ménages à étaler la charge des frais engendrés par un procès, tout en permettant la prise en compte des événements entraînant une brusque modification des ressources. Il constituerait ainsi une aide importante pour les classes moyennes. Il pourrait être accordé jusqu'au seuil d'éligibilité suivant : 1 personne 10 125 F / 2 personnes 11 625 F / 3 personnes 13 125 F / 4 personnes 14 625 F	
LA REMUNERATION DES AVOCATS	
5	Le système actuel de référence à une unité de valeur est opaque. Il doit être remplacé par un système de référence à un coût horaire fixé en fonction de deux facteurs clairement déterminés, à savoir la rémunération de la prestation intellectuelle de l'avocat et la couverture des frais nécessaires à son exercice dans des conditions normales.
6	La commission propose de retenir, pour l'appréciation de la prestation intellectuelle , la référence au traitement net d'un magistrat ayant 10 ans d'ancienneté, soit (compte tenu des primes) 262 733 F par an (40 000 €). Cette somme est à comparer au bénéfice médian des avocats en 1999, soit 155 581 F pour les collaborateurs et 225 135 F pour les avocats exerçant en cabinet individuel. Compte tenu du nombre d'heures facturables retenu par les centres de gestion agréés (de l'ordre de 1 200 heures annuelles), du fait notamment des conditions actuelles d'organisation de la justice, cela correspond environ à 220 F de l'heure (34 €) (pp. 12 et 13).
7	En ce qui concerne les frais, une évaluation objective est possible sur la base des chiffres vérifiés par les centres de gestion agréés, notamment l'ANAAFA. Supérieurs dans l'ensemble à 50 % du chiffre d'affaires, sauf pour les collaborateurs, ces chiffres font cependant apparaître une grande disparité selon les lieux et les modes d'exercice. La commission propose dès lors de retenir non pas une moyenne nationale, mais un pourcentage calculé au niveau de chaque région pour les avocats dont au moins 25 % du chiffre d'affaires provient de l'aide juridictionnelle (pp. 13 et 14). Le coût horaire devra évoluer de façon automatique, en fonction du traitement de référence pour la rémunération de la prestation intellectuelle et en fonction des prix pour l'indemnisation des frais (p. 14).
8	Quant au nombre d'heures affecté à chaque type de procédure, le barème actuel peut servir de base, sous réserve d'ajustements justifiés, en tenant compte du fait que la commission propose qu'un honoraire de résultat soit admis en

	cas diligences particulières, sous le contrôle du juge On peut d'ailleurs noter que, par-delà la diversité des systèmes qui justifie une prudence dans les comparaisons, des similitudes entre pays européens apparaissent dans la rémunération correspondant aux procédures les plus importantes en matière civile, avec, à l'inverse, des différences qui peuvent être importantes en matière pénale (pp. 14 et 15).
9	La commission se prononce également pour le développement d'une offre alternative à la rémunération forfaitaire par dossier. Il s'agit de la possibilité déjà ouverte partiellement par l'article 29 de la loi du 10/07/1991, permettant aux Ordres des avocats de passer des conventions avec des avocats rémunérés au temps et non plus au dossier, ce qui est déjà le cas dans certains barreaux pour diverses permanences. Elle pourrait être développée au profit des instances régionales chargées d'animer la politique d'accès au droit et à la justice, voire de fondations consacrées à l'aide juridique (p. 19).
LA REPONSE AUX BESOINS DU PUBLIC	
10	L'exigence de transparence Cette exigence doit être pleinement satisfaite tant dans les rapports entre les professionnels du droit et leurs clients qu'entre ces professionnels et l'Etat, garant du bon usage des fonds publics. Dans les rapports avec la clientèle, il convient de rendre obligatoire l'information du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle sur la pertinence et les perspectives de succès de l'action envisagée, ainsi que la conclusion d'une convention définissant les droits et devoirs de chacun, et indiquant le montant de la rémunération de l'avocat. Cette proposition, qui rejoint celle du Conseil national des barreaux, peut s'inspirer des projets établis par le Conseil national de la consommation, sous réserve d'adaptation par les différents ordres (pp. 16 et 17). En ce qui concerne l'Etat, il est fondé à obtenir un rapport précis lui permettant d'évaluer - au niveau de l'organisme à créer dont il sera plus loin question - les résultats obtenus et les modifications éventuelles à apporter au système. Grâce à l'UNCA qui a créé à cet effet un logiciel adapté à la demande de la commission, une meilleure connaissance du fonctionnement concret du système dans les divers lieux d'exercice a pu être obtenue mais elle reste incomplète, faute de fourniture des éléments de réponse nécessaires par 40 % des CARPA. Des informations exhaustives doivent pouvoir être obtenues (p. 17).
11	Le contrôle de la qualité Le rapport préconise l'élaboration de chartes de qualité, dont il indique les principaux éléments, qui engageraient les avocats désirant assurer des missions d'aide juridictionnelle. Elles permettraient notamment une évaluation dont l'absence est un des principaux défauts du système actuel (pp. 17 et 18).
12	Les modes alternatifs de règlement des conflits , qui doivent avoir pour but de compléter les modes juridictionnels et non de se substituer à eux, méritent d'être encouragés par les pouvoirs publics, * par la définition des garanties minimales que doivent présenter les personnes intervenant à ce titre, * par la précision de la déontologie qui entoure ces modes de règlement des conflits, * par une prise en charge du coût de certains d'entre eux (p. 36).
13	Le droit à consultation préalable Le rapport préconise également d'affirmer le droit à une consultation juridique d'avocat pour toute personne éligible à l'aide juridictionnelle qui envisage d'engager une procédure juridictionnelle ou de recourir à un mode alternatif de règlement des conflits. Ce droit pourrait être satisfait par la remise de bons délivrés par les juridictions, les ordres et par certaines structures agréées comme les points d'accès au droit ou les maisons de la justice et du droit. La consultation serait rémunérée sur la base d'une heure, au même tarif que pour l'aide juridictionnelle, et s'imputerait, le cas échéant, sur la rémunération de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle. Correspondant à la mission d'information et de conseil de l'avocat, elle permettrait d'éclairer le bénéficiaire sur la pertinence et les chances de succès de l'action envisagée et pourrait dans certains cas éviter des procédures inutiles (p. 37). Le droit à l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles les plus importantes pour les droits des personnes devrait également être reconnu (p. 38).
14	Le développement de l'information et du conseil selon une logique de service public Le développement de l'information et du conseil juridique correspond à un besoin considérable, notamment parmi les populations les plus démunies, et appelle des initiatives nouvelles de la part tant des pouvoirs publics que des barreaux, des associations ou des collectivités territoriales, de façon à assurer une couverture satisfaisante des besoins sur l'ensemble du territoire national. Le rapport rappelle les nécessaires garanties de professionnalisme, de compétence, de disponibilité et de responsabilité que doivent présenter les différentes structures assurant des activités d'information et de conseil juridiques. Il préconise à cet égard la création d'un label de qualité (pp. 39 et 40).
15	Le développement d'une culture du droit , notamment par le biais de l'école et des médias, constitue un enjeu démocratique dans une société où le droit prend une place croissante (p. 42). De façon générale, la commission considère que le développement de l'aide à l'accès au droit, qu'il s'agisse des consultations, de l'assistance dans certaines procédures, de l'information et du conseil ou des actions de sensibilisation au droit, mérite un effort plus important de la part des pouvoirs publics. A titre indicatif, la commission estime à 20 % des crédits de l'aide juridictionnelle le montant des dépenses qui devraient être consacrées à l'accès au droit (p. 35).
LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE	
16	La mise en œuvre de la politique d'accès au droit et à la justice suppose à la fois un pouvoir fort d'impulsion, de

coordination et d'évaluation et l'association des divers partenaires concernés.

La commission constate que ces deux exigences ne sont pas satisfaites à l'heure actuelle :

d'une part, il n'existe pas de coordination interministérielle malgré la multiplicité des interventions d'administrations ou d'institutions ne relevant pas du ministère de la Justice, d'autre part, le Conseil national de l'aide juridique, en l'état de sa composition, de ses attributions et de ses moyens, ne peut jouer qu'un rôle limité, essentiellement d'ordre consultatif.

La commission considère, dès lors, indispensable, comme préalable à toute autre mesure, la mise en place d'une structure de pilotage de la politique d'accès au droit et à la justice.

Elle propose à cet effet la création, en remplacement du CNAJ, d'un organisme juridiquement autonome, à composition tripartite (un tiers de représentants des pouvoirs publics, un tiers de représentants des professions juridiques, un tiers de représentants qualifiés des organisations actives dans le domaine de l'accès au droit et la justice), dont le directeur assumerait en même temps la fonction de délégué interministériel.

Cet organisme devrait disposer d'**instances territoriales au niveau de la région** – le niveau régional apparaissant comme le plus adapté également à l'évolution souhaitable dans le domaine de la gestion des fonds de l'aide juridictionnelle par un regroupement des C.A.R.P.A. ou dans celui de l'exercice du pouvoir disciplinaire des ordres par un conseil interordinal. Bénéficiant du concours des divers acteurs qu'il s'agit de coordonner et non de remplacer – tels l'U.N.C.A. et les C.A.R.P.A. pour la gestion de l'aide juridictionnelle – cette nouvelle structure n'a nul besoin d'être lourde mais sa nécessité est évidente aux yeux de la commission pour réussir la réforme souhaitée (pp. 44 et 45).

RAPPORT DU LUART – Octobre 2007

N°	Contenu des préconisations
I - LES AVOCATS ET LES AUXILIAIRES DE JUSTICE	
1	Etablir un « barème horaires » mieux adapté qu'aujourd'hui à la réalité du travail accompli par l'avocat, afin de permettre sa juste rémunération ;
2	Impliquer l'ensemble de la profession d'avocat autour du bon fonctionnement de l'AJ par la mise en place d'un dispositif fondé sur une participation des avocats soit en temps, « participation temps », soit par le biais d'une contribution financière, « participation financière » ;
3	Développer « les protocoles de qualité de la défense » passés entre les barreaux, d'une part, et les juridictions, d'autre part, et envisager l'extension de tels protocoles à la matière civile, afin de garantir encore plus largement la qualité de la prestation dont profite le bénéficiaire de l'AJ ;
4	Envisager le regroupement des Caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats (CARPA).
II - LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AJ ET LES AUTRES JUSTICIABLES	
5	Créer un « ticket modérateur justice » laissant à la charge du bénéficiaire de l'AJ une part de la dépense de justice liée à son affaire ;
6	Systématiser la conclusion d'une convention entre l'avocat et le bénéficiaire de l'AJ, en vue d'une plus grande responsabilisation de part et d'autre ;
7	Simplifier la procédure de retrait de l'AJ ;
8	Mieux organiser l'information du justiciable sur les règles de recouvrement éventuel des sommes engagées, et faire en sorte que, dès l'intervention de la décision de justice, il ait connaissance du montant à rembourser le cas échéant ;
9	Faciliter, dans les cas de recouvrement, les procédures de paiement dès la sortie du tribunal.
III - L'ETAT	
9	Systématiser l'évaluation de l'impact sur les crédits de l'aide juridictionnelle de toute nouvelle loi ;
10	Enrichir la formation initiale et continue des magistrats et des greffiers par une approche plus complète et plus directe du fonctionnement et des enjeux de l'AJ ;
11	Lancer une mission d'audit sur l'organisation et le fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) et diffuser les bonnes pratiques ainsi repérées ;
12	Enrichir l'évaluation de la performance du programme « Accès au droit et à la justice » par un indicateur rendant compte du taux d'émission des états de recouvrement de l'AJ par les juridictions, selon les degrés d'instance, et d'un indicateur mesurant le délai de délivrance de l'attestation de fin de mission (AFM) à l'avocat ;
13	Tirer profit de la réforme de la carte judiciaire pour définir une nouvelle stratégie de répartition des moyens, en particulier humains, dédiés au traitement des demandes d'AJ ;
14	S'appuyer encore plus largement sur les maisons de la justice et du droit (MJD) et les points d'accès au droit (PAD) afin d'en faire des relais entre les demandeurs de l'AJ et le Palais de justice ;
15	Imaginer de nouveaux points de relais entre les demandeurs de l'AJ et les Palais de justice : mairies, commissariats, associations d'aide aux victimes, chambres de commerce... ;
16	Diffuser encore plus largement l'usage des nouvelles technologies au sein du système de l'AJ : dossiers de demande d'AJ téléchargeables en ligne sur internet, plates-formes numériques sécurisées d'échange entre les juridictions, d'une part, et les avocats et les auxiliaires de justice, d'autre part, vidéoconférence... ;
17	Mettre en conformité la France avec les règles qui s'imposent à tous les Etats membres de la Communauté européenne en matière de TVA à taux réduit (pour les prestations de l'avocat).

RAPPORT DU LUART – Octobre 2008

N°	Contenu des préconisations
1	Enrichir l'évaluation de la performance du programme « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice » par la création d'un indicateur mesurant le délai de délivrance de l'AFM à l'avocat.
2	Même si l'enquête réalisée par la Cour des comptes tend à prouver que les logiciels de l'UNCA et de la CARPA de Paris sont apparemment fiables, le rapport estime désormais impératif de procéder à des homologations.
3	Avec la Cour des comptes, le rapport considère nécessaire de mettre en place une liaison internet entre le BAJ et la CARPA, dans un cadre qui assurerait à la fois une plus grande facilité d'exploitation et la sécurité des données.
4	Le rapport estime urgent que les bâtonniers et les présidents de CARPA, d'une part, et les chefs de juridiction, d'autre part, signent des conventions de transmission électronique modernisées entre tous les BAJ et toutes les CARPA.
5	Le rapport estime nécessaire la mise en place d'un lien plus étroit entre le greffe et la CARPA. Un tel lien devrait, en effet, permettre à la fois un gain de temps dans les cas litigieux mais aussi un accroissement des contrôles et, donc, de la sécurité du dispositif de l'AJ.
6	Le rapport souhaite donc vivement inciter la Chancellerie à généraliser la création d'une liaison électronique entre le BAJ et le greffe.
7	Le rapport considère que des progrès restent donc à accomplir en matière de calibrage des dotations. Ces progrès pourront, notamment, être obtenus grâce à l'amélioration du suivi réalisé par le SADJPV des paiements effectués par les CARPA.
8	Le rapport juge indispensable d'accélérer le mouvement de regroupement des CARPA, d'encourager ces caisses à dialoguer entre elles afin de mettre en place un système d'échange de bonnes pratiques financières, et, enfin, d'assurer un suivi précis et rigoureux des produits et des charges de gestion de l'AJ par les CARPA.
9	Le rapport insiste sur la responsabilité incombant aux CARPA, d'une part, de mettre en œuvre un contrôle rigoureux de leurs comptes et, d'autre part, de prendre en compte les considérations éventuellement formulées par leurs commissaires aux comptes.
9	Afin de rendre plus opérant le contrôle externe opéré par la Chancellerie, le rapport s'interroge sur l'opportunité d'un renforcement des effectifs du SADJPV.
10	Le rapport estime que la « carte » des CARPA devra, en effet, s'adapter à l'évolution du maillage du territoire par les juridictions.

RAPPORT DARROIS – MARS 2009

N°	Contenu des préconisations
Titre I : Mieux satisfaire les besoins des justiciables	
1	Imposer la mise en place d'un conseil départemental de l'accès au droit dans chaque département dans un délai maximum de deux ans
2	Rattacher les missions d'assistance dans les pourparlers transactionnels, les procédures participative et la médiation pénale au domaine de l'aide à l'accès au droit
3	Confier aux bureaux d'aide juridictionnelle l'examen des demandes d'assistance dans les procédures non juridictionnelles, et établir un barème ou un plafond de rétribution des missions d'assistance dans les procédures non juridictionnelles
4	Maintenir la revalorisation automatique des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle et réaffirmer le caractère indemnitaire de la contribution de l'Etat à la rétribution des auxiliaires de justice, rééquilibrer son barème et tarifier les frais d'expertise
5	En cas d'aide partielle, instaurer un barème indicatif ou un tarif pour rendre prévisible l'honoraire complémentaire de l'avocat.
Titre II : Diversifier le financement de l'accès au droit	
6	Réaffirmer l'engagement de l'Etat dans le financement de l'aide juridictionnelle.
7	Associer les professionnels du droit au financement de l'accès au droit et à la justice, en créant un régime autonome d'indemnisation des auxiliaires de justice, alimenté par la contribution financière des professionnels du droit, et géré par le Haut conseil des professions du droit.
8	Favoriser l'assurance de protection juridique, pour qu'elle devienne le complément de toute assurance obligatoire (police multirisque habitation, assurance scolaire...), et assure une protection juridique familiale de base allant du contentieux locatif jusqu'au divorce toute faute et à la défense pénale des mineurs.
Titre III : Maitriser le coût de l'aide juridictionnelle	
9	Exiger une consultation juridique préalable à toute demande d'aide juridictionnelle pour exercer une action en matière civile, encadrer la fixation de l'honoraire de consultation, et en exclure la déduction de la rétribution de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle.
10	Permettre au juge de retirer l'aide juridictionnelle lorsqu'il constate un retour à meilleure fortune de son bénéficiaire, supprimer le maintien de plein droit à l'intimé de l'aide juridictionnelle accordée en première instance.
11	Prévoir le retrait de plein droit de l'aide en cas de condamnation de son bénéficiaire pour procédure abusive.
12	Réduire à 15 jours le délai de contestation des décisions des bureaux d'aide juridictionnelle.
13	Préconiser la création d'une CARPA par conseil des barreaux de cour d'appel.
14	Permettre aux barreaux de recruter des avocats collaborateurs en charge des missions d'aide juridictionnelle.
15	Elargir le champ des dépenses d'aide juridictionnelle recouvrables et inciter les juridictions à recouvrer ces dépenses.
16	Sensibiliser les avocats et magistrats sur la faculté ouverte à l'avocat d'être rémunéré par l'adversaire du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle

RAPPORT ARNAUD BELAVAL – décembre 2009

N°	Contenu des préconisations
1	Un nouveau schéma de gestion de ces dotations est souhaitable. Dans ce nouveau schéma, l'acte d'engagement juridique créant une créance potentielle – l'engagement de la dépense, après l'admission, relevant du bénéficiaire de l'aide dans la majorité des cas – et la consommation d'AE pourraient être rapprochés et les CARPA, sur le fondement d'une convention de mandat, pourraient mieux suivre les créances non réclamées, ce qui permettrait au contrôleur budgétaire et comptable du ministère de solder le compte de classe 4 sur lequel seraient inscrites les avances aux CARPA à hauteur des rétributions liquidées.
2	Il pourrait être envisagé d'instituer un droit supplémentaire sur les droits d'enregistrement. Cette solution est de loin la plus simple, puisqu'elle s'intègre dans une procédure existante et que les actes concernés sont aisément identifiables.
3	Conserver le dispositif de gestion actuel des crédits de l'AJ [SADJAV/ CARPA avant 2011].
4	Le statut d'établissement public administratif apparaît finalement le plus approprié pour la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle, dans l'hypothèse où celle-ci devrait être confiée à une structure dédiée.

Rapport Gosselin Pau-Langevin – Avril 2011

N°	Contenu des propositions
1	Porter le plafond de ressources pour obtenir le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale au niveau du SMIC net.
2	Rendre effectif le droit à l'assistance juridique dans les procédures non juridictionnelles en appliquant enfin les dispositions de la loi du 10 juillet 1991 qui s'y rapportent et en étendant l'article L. 211-10 du code des assurances à toutes les procédures de réparation amiable d'un préjudice corporel (obligation pour l'assureur de rappeler à la victime dès la première correspondance qu'elle peut à son libre choix se faire assister d'un avocat et, en cas d'examen médical, d'un médecin).
3	Accélérer le développement de la médiation juridictionnelle et extra juridictionnelle.
4	Introduire l'action de groupe dans le droit français, limitée dans un premier temps, aux litiges du droit de la consommation.
5	Introduire la prise en charge par l'Etat de la consultation juridique préalable à une demande d'aide juridictionnelle.
6	Recruter les présidents des bureaux de l'aide juridictionnelle de préférence parmi des magistrats en activité ou, à tout le moins, s'assurer que chaque président de bureau de l'aide juridictionnelle reçoive une formation préalable adaptée.
7	Réviser la liste réglementaire des pièces justificatives devant être nécessairement fournies dans le cadre d'une demande d'aide juridictionnelle à peine de rejet.
8	Expliciter les conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle en égard aux capitaux mobiliers et immobiliers détenus par le demandeur au moyen d'une modification de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 pris pour son application.
9	Poursuivre les efforts tendant à permettre la mise en œuvre effective des procédures prévues par la loi de mise en recouvrement des sommes exposées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle.
10	Etablir un véritable réseau d'échange d'informations et de traitement informatisé des dossiers d'aide juridictionnelle entre les bureaux de l'aide juridictionnelle, les juridictions et les avocats.
11	Edicter des règles communes uniformisant l'établissement des états récapitulatifs des produits et des charges de l'aide juridictionnelle gérée par les caisses des règlements pécuniaires des avocats.
12	Renforcer les effectifs affectés au service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes de sorte de permettre à ce service de réaliser un véritable contrôle <i>a posteriori</i> des pièces adressées par les caisses des règlements pécuniaires des avocats.
13	Homologuer le logiciel de gestion financière et comptable des crédits de l'aide juridictionnelle utilisé par les caisses des règlements pécuniaires des avocats sous réserve de la compatibilité de ses fonctionnalités avec les dispositions législatives et réglementaires et d'intégration des juridictions et des bureaux de l'aide juridictionnelle.
14	Conclure une convention conférant un statut officiel à l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaire des avocats et précisant ses missions dans le suivi de la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle, l'assistance voire la supervision du fonctionnement des caisses des règlements pécuniaires des avocats.
15	Accélérer avec les barreaux la réflexion en vue du regroupement des caisses de règlement pécuniaire des avocats.
16	Ouvrir des discussions avec les représentants des avocats en vue de déterminer un nouveau mode de rétribution des missions d'aide juridictionnelle sur la base d'un tarif horaire.
17	Relancer et étendre les protocoles prévus par le décret du 19 novembre 1991 entre les avocats et la Chancellerie qui permettent de souscrire des objectifs assortis de procédures d'évaluation.
18	Porter à 1 537 € le plafond de l'aide juridictionnelle partielle et demander aux instances représentatives des avocats de déterminer, en concertation avec la Chancellerie, des barèmes d'honoraires exigibles des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle en fonction de leurs ressources.
19	Créer un fonds de soutien à l'accès au droit et à l'aide juridictionnelle alimenté par une hausse des droits d'enregistrement appliqués aux actes juridiques opérant des mutations de droits ou de biens.
20	Fixer dans les garanties minimales que doit respecter l'assurance de protection juridique, l'assistance obligatoire d'un avocat librement choisi quelle que soit la procédure engagée et de plus pour les procédures visant à la réparation d'un dommage corporel, l'assistance d'un médecin expert.
21	Mieux informer les assurés sur leurs droits et les inviter à veiller au respect dans leurs contrats de l'article L. 127-2 du code des assurances selon lequel : « L'assurance de protection juridique fait l'objet d'un contrat distinct de celui qui est établi pour les autres branches ou d'un chapitre distinct d'une police unique avec indication du contenu de l'assurance de protection juridique et de la prime correspondante ».
22	Rendre les contrats d'assurance de protection juridique attractifs, lisibles, efficaces et accessibles au plus grand nombre en entamant des négociations en vue de fixer des primes modérées.
23	Engager une vaste campagne de communication, d'information et de popularisation de l'assurance de protection juridique.
24	Etendre l'assurance de groupe qui permet par exemple à une entreprise de souscrire une assurance pour le compte de ses salariés, aux contrats d'assurance de protection juridique.

Annexe 4.6. La notion de « prélèvement obligatoire »

Direction du Budget / DG Trésor / 29 mai 2013

Pour le COPIL MAP sur l'aide juridictionnelle : Fiche sur la non substitution d'un prélèvement obligatoire à la CPAJ

1/ Qu'est-ce qu'un prélèvement obligatoire ?

C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition des prélèvements obligatoires (PO), à partir de trois grands critères :

- la **nature** des flux : les flux doivent correspondre à des **versements effectifs** ;
- les **destinataires des versements** : ce sont **uniquement « les administrations publiques »**, au sens de la comptabilité nationale, et les institutions communautaires européennes ;
- le **caractère « non volontaire » des versements** : le caractère obligatoire des versements ne procède pas d'un critère juridique mais d'un double critère économique : **absence de choix du montant et des conditions de versement, inexistence de contrepartie immédiate**.

Au sein de l'Union européenne, même si la notion de prélèvements obligatoires à proprement parler ne figure pas dans le système européen de comptabilité nationale (SEC 95), les impôts et cotisations sociales y sont définis selon des critères précis et contraignants pour les États membres.

En France, ce sont les comptables nationaux de l'Insee qui décident du classement d'un prélèvement dans la catégorie des prélèvements obligatoires. Certaines conventions comptables méritent d'être rappelées. Par exemple, ne considérer que des versements « effectifs » conduit à exclure des prélèvements obligatoires, les cotisations sociales dites « imputées » qui constituent la contrepartie de prestations fournies directement, c'est-à-dire en dehors de tout circuit de cotisations, par les employeurs à leurs salariés ou anciens salariés et ayant droits. Ces régimes directs d'employeurs concernent surtout les salariés de la fonction publique et de certaines grandes entreprises (La Poste, France Télécom...). Les cotisations imputées ont en France une importance non négligeable : elles représentent plus de 10 % des cotisations sociales effectives.

Sont également exclus, par définition, tous les prélèvements qui ne sont pas effectués au profit du secteur des administrations publiques tel que le définit la comptabilité nationale. Cette convention conduit à éliminer des prélèvements obligatoires une grande partie des taxes ou cotisations versés à des organismes autres que les administrations publiques (ou les cotisations aux ordres professionnels).

Enfin, certains prélèvements ne sont pas considérés comme obligatoires car ils correspondent à une décision considérée comme « volontaire » de la part de celui qui les paie, ou sont la contrepartie d'un service rendu (les amendes non fiscales, les droits de timbre sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises...).

Le champ couvert par la notion de prélèvements obligatoires ne recouvre donc pas l'ensemble des recettes fiscales et sociales votées dans les lois de finances de l'État et dans les lois de financement de la Sécurité sociale.

2/ La CPAJ ne constitue pas un prélèvement obligatoire

La CPAJ n'est pas enregistrée en comptabilité nationale comme un prélèvement obligatoire notamment parce qu'elle est perçue au profit du Conseil national des barreaux qui n'est pas une administration publique.

Son rendement n'est donc pas pris en compte dans le taux de prélèvements obligatoires.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

2013

RAPPORT SUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET LEUR ÉVOLUTION

Art. 52 de la loi organique
du 1^{er} août 2001 relative
aux lois de finances

« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution. Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.

Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

Annexe 1

La notion de prélèvement obligatoire

C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition des prélèvements obligatoires (PO), à partir de trois grands critères :

- la nature des flux : les flux doivent correspondre à des versements effectifs ;
- les destinataires des versements : ce sont uniquement « les administrations publiques », au sens de la comptabilité nationale, et les institutions communautaires européennes ;
- le caractère « non volontaire » des versements : le caractère obligatoire des versements ne procède pas d'un critère juridique mais d'un double critère économique : absence de choix du montant et des conditions de versement, inexistence de contrepartie immédiate.

Au sein de l'Union européenne, même si la notion de prélèvements obligatoires à proprement parler ne figure pas dans le système européen de comptabilité nationale (SEC 95), les impôts et cotisations sociales y sont définis selon des critères précis et contraignants pour les États membres.

En France, ce sont les comptables nationaux de l'Insee qui décident du classement d'un prélèvement dans la catégorie des prélèvements obligatoires. Certaines conventions comptables méritent d'être rappelées. Le fait, par exemple, de ne considérer que les versements effectifs conduit à exclure des prélèvements obligatoires les cotisations sociales dites « imputées » qui constituent la contrepartie de prestations fournies directement, c'est-à-dire en dehors de tout circuit de cotisations, par les employeurs à leurs salariés ou anciens salariés et ayant droits. Ces régimes directs d'employeurs concernent surtout les salariés de la fonction publique et de certaines grandes entreprises (La Poste,

France Télécom...). Les cotisations imputées ont en France une importance non négligeable : elles représentent plus de 10 % des cotisations sociales effectives.

Sont également exclus, par définition, tous les prélèvements qui ne sont pas effectués au profit du secteur des administrations publiques tel que le définit la comptabilité nationale. Cette convention conduit à éliminer des prélèvements obligatoires une grande partie des taxes ou cotisations versées à des organismes autres que les administrations publiques (ou les cotisations aux ordres professionnels), ainsi que les versements à des organismes qui se situent à la frontière des régimes de sécurité sociale et des régimes d'assurance, comme les sociétés mutualistes.

Enfin, certains prélèvements ne sont pas considérés comme obligatoires car ils correspondent à une décision considérée comme « volontaire » de la part de celui qui les paie, ou sont la contrepartie d'un service rendu (les amendes non fiscales, les droits de timbre sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises...).

Le champ couvert par la notion de prélèvements obligatoires ne recouvre donc pas l'ensemble des recettes fiscales et sociales votées dans les lois de finances de l'État et dans les lois de financement de la Sécurité sociale.

En effet, trois types de facteurs sont susceptibles de nourrir des écarts entre ces agrégats.

En premier lieu, certains retraitements sont nécessaires pour passer des recettes budgétaires telles qu'elles figurent dans les lois de finances aux prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale. La

RAPPORT PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES

prise en compte de ces recettes en « droits constatés » dans la comptabilité nationale en constitue l'un des éléments. L'annexe 2 décrit, à titre d'illustration, les traitements qu'il est nécessaire d'appliquer aux recettes budgétaires de l'État présentées dans la loi de finances pour aboutir aux prélèvements obligatoires de l'État au sens de la comptabilité nationale.

D'autre part, une partie des prélèvements obligatoires résulte de décisions autonomes qui ne sont pas retracées dans les lois de finances. C'est le cas, notamment, des recettes de fiscalité directe locale dont les évolutions dépendent des décisions des collectivités locales et ne sont pas soumises au vote du Parlement. C'est également le cas des modifications des taux des cotisations sociales (Unedic, régimes de retraite...) qui sont décidées par les partenaires sociaux. De même, certaines taxes alimentant les ressources des organismes divers d'admi-

nistration centrale (les ODAC) et ne transitant pas par le budget de l'État peuvent constituer des prélèvements obligatoires (taxe sur les entreprises cinématographiques, taxe sur les logements vacants par exemple).

Enfin, et à l'inverse, certaines recettes votées dans des lois de finances ne sont pas traitées comme des prélèvements obligatoires. C'est le cas pour certaines taxes ou cotisations professionnelles, par exemple, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, ou encore de certaines recettes non fiscales votées en loi de finances de l'État.

Le taux de prélèvements obligatoires, qui rapporte le produit de l'ensemble des prélèvements obligatoires sociaux et fiscaux au produit intérieur brut (PIB), n'en constitue pas moins la synthèse la plus usuelle parmi les indicateurs macro-économiques relatifs aux prélèvements fiscaux et sociaux.

Annexe 2

Des recettes budgétaires de l'État aux prélèvements obligatoires de l'État en comptabilité nationale

Le montant des prélèvements obligatoires de l'État diffère des montants de recettes nettes tels qu'ils sont présentés dans le tome 1 de l'Évaluation des Voies et Moyens, rapport annexé au projet de loi de finances.

Plusieurs retraitements sont, en effet, nécessaires pour parvenir, à partir des recettes fiscales nettes de l'État en données budgétaires, au champ pertinent des prélèvements obligatoires de l'État.

La prise en compte des « droits constatés » : en comptabilité nationale, les évaluations souhaitent respecter le principe selon lequel les impôts sont enregistrés au moment où ils sont dus, c'est-à-dire au moment où le fait générateur de la dette fiscale se manifeste. Or, en pratique, il peut exister un décalage temporel entre le fait générateur d'un prélèvement (par exemple, pour la TVA, l'achat d'un bien par un ménage) et le moment où la recette est inscrite dans les comptes de l'État (pour les recettes de TVA, les déclarations ont lieu le mois suivant l'achat ayant donné lieu à paiement). Afin de neutraliser cet écart, il est nécessaire de calculer un décalage temporel permettant

de restaurer le lien entre la recette et son fait générateur. Un décalage temporel est ainsi calculé pour la TVA, mais aussi pour la TICPE.

Les autres opérations des comptes (AOC) : parmi les recettes budgétaires, certaines doivent être soustraites car elles ne sont pas considérées, au sens de la comptabilité nationale, comme des PO (timbre unique, permis de chasser...).

Aux recettes fiscales de l'État comptabilisées en prélèvements obligatoires s'ajoutent les recettes non fiscales, dont seulement une faible partie (qui dépend de la nature de la recette non fiscale) est comptabilisée en PO. De même, une partie seulement des fonds de concours et des comptes spéciaux du Trésor est considérée comme PO.

Les prélèvements obligatoires de l'État ainsi obtenus sont enfin diminués des prélèvements obligatoires reversés au profit de l'Union européenne et des prélèvements de PO au profit des collectivités locales.

L'ensemble de ces opérations peut être résumé à travers l'égalité ci-dessous :

Prélèvements obligatoires de l'État =	Recettes fiscales nettes du budget général
	+ corrections droits constatés
	+ autres opérations des comptes
	+ recettes non fiscales en PO
	+ fonds de concours en PO
	- prélèvements sur recettes (UE et collectivités locales en PO)
	+ budgets annexes en PO
	+ comptes spéciaux du Trésor en PO

Annexe 3

**Liste des impôts et taxes constitutifs
des prélèvements obligatoires en 2011**

BUDGET GÉNÉRAL ÉTAT	EN M€
RECETTES FISCALES	
PRODUITS DES IMPÔTS DIRECTS ET ASSIMILÉS	
1. Impôt sur le revenu	
Impôt sur le revenu (y compris contribution sur les revenus locatifs)	50 623
2. Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	
Contrôle fiscal : impôt sur les sociétés sur avis de mise en recouvrement (AMR)	3 085
Taxe foncière et taxe professionnelle La Poste et France Telecom	6
Droits divers	42
Majoration 10 % et frais de poursuite	527
Frais de dégrèvement sur impôts locaux	1 738
3. Impôt sur les sociétés	
Impôt sur les sociétés	38 373
Imposition forfaitaire annuelle (IFA)	591
4. Autres impôts directs et taxes assimilées	
Retenues à la source sur certains bénéfices non commerciaux et de l'impôt sur le revenu	530
Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et bons anonymes	5 763
Prélèvement exceptionnel de 25 % sur les distributions de bénéfices	13
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	4 305
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage	33
Prélèvements sur les entreprises d'assurance	83
Cotisation minimale de taxe professionnelle	253
Participation des employeurs à l'effort de construction	14
Taxe de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue	14
Taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité	88
Taxe sur les surfaces commerciales	4
Cotisation nationale de péréquation de taxe professionnelle	25
Cotisation foncière des entreprises (affectation à l'État du titre 2010)	757
Taxe systémique sur les banques	495
Recettes diverses	405
TOTAL DES PRODUITS DES IMPÔTS DIRECTS ET ASSIMILÉS	107 767

RAPPORT PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

PRODUITS DES IMPÔTS INDIRECTS

5. Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	13 224
---	--------

6. Taxe sur la valeur ajoutée

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	130 727
----------------------------------	---------

7. Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes

Mutations à titre onéreux de créances, rentes, prix d'offices	88
Mutations à titre onéreux de fonds de commerce	161
Mutations à titre onéreux de meubles corporels	1
Mutations à titre gratuit entre vifs (donations)	1 593
Mutations à titre gratuit par décès (successions)	6 881
Mutations de jouissance (baux)	1
Conventions actes civils	7
Partages	151
Droits fixes	193
Pénalités	2
Taxe de publicité foncière	101
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	97
Recettes diverses et pénalités	94
Droits d'importation	165
Autres taxes intérieures	226
Autres droits et recettes accessoires	4
Amendes et confiscations	148
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	45
Taxe spéciale sur certains véhicules routiers (taxe à l'essieu)	170
Autres droits et recettes à différents titres	3
Taxe sur les achats de viande	157
Taxe spéciale sur la publicité télévisée	50
Redevances sanitaires d'abattage et de découpage	52
Produit de la taxe sur certaines dépenses publicitaires	29
Part de la taxe de l'aviation civile	77
Taxe sur les stations et liaisons radioélectriques privées	28
Produits des jeux exploités par la Française des jeux	2 100
Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos	760
Prélèvements sur le produit brut des paris hippiques	449
Prélèvement sur les paris sportifs	94
Prélèvement sur les jeux de cercle en ligne	74
Prélèvement sur les paris hippiques en ligne	94
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (affectation à l'État du titre 2010)	93
Autres taxes	29
TOTAL DES IMPÔTS INDIRECTS	157 838

RAPPORT PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES

RECETTES NON FISCALES

Contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés	545
Pénalités	1
Produits divers	6
Autres produits divers	1 017
TOTAL DES RECETTES NON FISCALES	1 569
Correction D995 nette	- 2 652

FONDS DE CONCOURS

Contributions des entreprises industrielles au fonds national pour l'emploi (FNE)	4
---	---

TRANSFERTS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES ET À L'UNION EUROPÉENNE

Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	-7 363
Prélèvement au profit des collectivités locales	-3 449
Prélèvement au profit des communautés européennes	-2 917

BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

Taxe de l'aviation civile	312
---------------------------	-----

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	216
Taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	198
Développement agricole et rural	111
TOTAL IMPÔTS ÉTAT	251 635

ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE (ODAC)**EN M€**

Taxe sur les primes d'assurance au profit du FGAO (Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages)	109
Taxe sur les primes d'assurance au profit du FGTI (Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions)	275
Taxe additionnelle sur les billets d'avion pour l'aide au développement sanitaire au profit du FSD (Fonds de solidarité pour le développement)	165
Contributions des employeurs de main d'œuvre étrangère au profit de l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants)	133
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) au profit de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)	479
Taxes d'aménagement du territoire due par les concessionnaires d'autoroutes au profit de l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de transport de France)	576
Contribution au service public de l'électricité (CSPE)	3 031
Contribution additionnelle aux primes d'assurances au profit du FNGCA (Fonds national de garantie contre les calamités agricoles)	101
Redevances perçues sur formalités au profit de l'INPI (Institut national de la propriété industrielle)	170
Taxes au profit du FAM (France agri mer)	128

RAPPORT PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Contribution additionnelle au FCRAC (Fonds de compensation des risques de l'assurance construction)	1
Taxes au profit des Voies navigables de France (VNF)	175
Taxes au profit de la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)	1
Taxe sur les logements vacants au profit de l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat)	27
Cotisations employeur au profit de l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat)	480
Taxe spéciale d'équipement au profit de la SGP (Société du Grand Paris)	115
Taxe sur les locaux commerciaux en Île-de-France au profit de la SGP (Société du Grand Paris)	158
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) relative à la RATP (Régie autonome des transports parisiens) au profit de la SGP (Société du Grand Paris)	60
Contribution annuelle des distributeurs d'énergie au FACE (Fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale)	354
Prélèvement sur les sommes mises sur les jeux de la Française des Jeux (FdJ) au profit du CNDS (Centre national du sport)	193
Prélèvement complémentaire sur les sommes mises sur les jeux de la Française des Jeux (FdJ) au profit du CNDS (Centre national du sport)	43
Taxe parafiscale sur les spectacles au profit de l'ASTP (Association pour le soutien du théâtre privé)	6
Cotisation des entreprises cinématographiques au profit du CNC (Centre national de la cinématographie française)	206
Taxes sur les services de télévisions au profit du CNC (Centre national de la cinématographie française)	764
Cotisation patronale à l'AGS (Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés)	1 510
Taxe sur les mutuelles au profit du fonds CMU (Fonds de financement de la Couverture maladie universelle)	1 667
Cotisations employeur au profit du FNAL (Fonds national de l'allocation logement)	2 636
Droits de consommations sur les tabacs au profit du FNAL (Fonds national de l'allocation logement)	165
Contributions chômage au profit du FS (Fonds de solidarité)	1 368
Droits de consommations sur les tabacs au profit du FS (Fonds de solidarité)	137
Contribution additionnelle de 1,1 % sur les revenus du capital au profit du FNSA (Fonds national des solidarités actives)	1 141
Correction D995 nette	-6
TOTAL ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE (ODAC)	16 368

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES (APUL) EN M€**FISCALITÉ DIRECTE LOCALE**

Redevances des mines	24
Taxe professionnelle (entreprises non agricoles)	401
Taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie	1 153
Taxe pour frais de chambres des métiers	222
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	4 653

RAPPORT PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Taxe d'habitation (TH)	15 974
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	26 693
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	921
Taxe pour frais de chambre d'agriculture et cotisation pour la Caisse d'assurance des accidents agricoles	307
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux	891

FISCALITÉ INDIRECTE LOCALE

Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	10 800
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	11 839
Taxe sur les jeux et spectacles	278
Redevances et taxes funéraires	11
Versement pour dépassement du plafond légal de densité (PLD)	51
Taxe locale d'équipement (TLE)	720
Participation pour non-réalisation de stationnement	24
Taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement (TLE) au profit de la région Île-de-France	22
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) transférée aux départements	6484
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) transférée aux régions	4 215
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) transférée aux départements	6 264
Impôts sur les spectacles	34
Taxe de séjour	233
Taxe sur certaines fournitures d'électricité	1 889
Octroi de mer	981
Taxe de ski de fond	4
Surtaxes sur les eaux minérales	20
Taxes sur les emplacements publicitaires	135
Taxe sur les passagers	4
Taxe destinée au financement des conseils d'architecture et d'urbanisme	96
Taxe sur les tabacs (région Corse)	60
Taxe sur l'énergie hydraulique	1
Taxe départementale des espaces naturels sensibles	334
Taxe sur les transports (région Corse)	41
Taxe sur les remontées mécaniques	50
Taxe sur les rhums	3
Taxe sur les carburants (DOM)	471
Taxe d'assainissement	2 052
Redevance pour la création de bureaux en région Île-de-France	232
Autres taxes indirectes	338
Taxe sur les certificats d'immatriculation	2 076
Produit du versement de transport	6 579

RAPPORT PRÉLEVEMENTS OBLIGATOIRES

Taxe d'apprentissage au profit du FNDMA (Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage)	466
Contribution au développement de l'apprentissage	732
Taxe sur les surfaces commerciales	619

TRANSFERTS DE L'ÉTAT

Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux nets des frais de dégrèvement	5 863
Prélèvements sur les recettes de l'État	3 449

TOTAL ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES (APUL) 118 699

ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE (ASSO) EN M€

Cotisations au FCATA (Fonds commun des accidents du travail agricole)	13
Droits de plaidoirie	6
Contribution sociale de solidarité des sociétés (CS3)	5 237
Contribution des entreprises médicaments	65
Contributions préretraites des employeurs au FSV (Fonds de solidarité vieillesse)	119
Contributions préretraites des employeurs à la CNAV	228
Taxe grossistes répartiteurs	356
Contribution des laboratoires	623
Taxe sur les appels surtaxés dans les jeux télévisés	10
Cotisation de solidarité spéciale sur les boissons alcooliques	598
Droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels	122
Droit de consommation sur les produits intermédiaires	93
Droit de consommation sur les alcools	2 403
Droit sur les bières et les boissons non alcoolisées	368
TVA brute collectée par le secteur de la santé	1 255
TVA brute collectée sur les producteurs de boissons alcoolisées	2 150
TVA brute sur les produits pharmaceutiques (commerce de gros)	3 452
TVA brute sur les tabacs	3 493
Taxe sur les primes d'assurance automobile	966
Taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire	736
Taxe sur les salaires	11 659
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB)	849
Contribution patronale sur les stock-options	250
Taxe sur les véhicules de société (TVS)	928
Contribution sociale généralisée (CSG) - (quote-part au profit de la CNAF)	11 078
Contribution sociale généralisée (CSG) - (quote-part au profit de la CNAM)	60 830
Contribution sociale généralisée (CSG) - (quote-part au profit du CNSA)	1 173
Contribution sociale généralisée (CSG) - (quote-part au profit du FSV)	9 830
Contribution sociale généralisée (CSG) - (quote-part au profit de la CADES)	5 630
Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) au profit de la CADES	6 297

RAPPORT PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Prélèvement social de 2,2 % sur les revenus du patrimoine et de 2,2 % puis 3,4 % sur les produits de placements (quote-part au profit de la CNAV)	400
Prélèvement social de 2,2 % sur les revenus du patrimoine et de 2,2 % puis 3,4 % sur les produits de placements (quote-part au profit du FSV)	800
Prélèvement social de 2,2 % sur les revenus du patrimoine et de 2,2 % puis 3,4 % sur les produits de placements (quote-part au profit du FRR)	1 733
Droit de licence sur la rémunération des débiteurs de tabacs	317
Forfait social	1 144
Contribution additionnelle de solidarité de 0,3% (part employeurs) au profit de la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie)	1 935
Contribution additionnelle de solidarité de 0,3% (part ménages) au profit de la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie)	348
Taxe sur les farines	66
Taxe sur les corps gras alimentaires	126
Exit tax sur les assurances	1 670
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les mutuelles	1 064
Taxe sur les paris hippiques au profit de la CNAM	160
Droits de consommations sur les tabacs (quote-part fonds CMU puis CNAMTS)	5 088
Droits de consommations sur les tabacs (quote-part exonérations)	3 816
Droits de consommations sur les tabacs (quote-part FCAATA)	35
Droits de consommations sur les tabacs (quote-part FFIPSA)	1 938
Frais de dégrèvement	-180
TOTAL ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE	151 277
UNION EUROPÉENNE	EN M€
Droits de douane et autres droits	1 982
Cotisation à la production de sucre et d'isoglucose	43
Ressource TVA	2 917
Fonds de garantie aux actions extérieures et versements divers	13
TOTAL UNION EUROPÉENNE	4 955
TOTAL DES IMPÔTS, HORS COTISATIONS SOCIALES ET NETS DES IMPÔTS NON RECOUVRABLES	542,9 Md€
COTISATIONS SOCIALES EFFECTIVES, NETTES DES COTISATIONS NON RECOUVRABLES	333,4 Md€
TOTAL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	876,3 Md€

Annexe 4.7. Etude comparative sur l'accès au droit (SAEI) 2012/2013

SADJAV – CR – 12.09.2013 : source : fiches du SAEI 2012 / 2013

Présentation synthétique des structures intégrées d'aide juridictionnelle aux Etats-Unis, au Québec et au Royaume-Uni

Nature et Financement de ces structures:

- Etats-Unis, le *Public Defender Service*: structure publique, fonds de nature fédérale ou étatique, montants variables selon les états, chaque structure a une organisation propre, pas d'uniformité à l'échelle du territoire.
- Royaume-Uni, le *Public Defender Service*, inspiré du modèle américain : structure publique mise en place à titre expérimental (villes de Cheltenham, Darlington, Pontypriid et Swansea).
- Québec: Les centres communautaires d'aide juridique (11): dépendant de la Commission des services juridiques, organisme public. Fonds de nature publique et d'origine variée (province du Québec, Etat fédéral du Canada, recouvrement).

Champ de compétence:

- Etats-Unis: matière pénale, conseil et assistance contentieuse.
- Royaume-Uni: matière pénale, conseil et assistance contentieuse.
- Québec: contentieux variés, conseil et assistance contentieuse.

Statut de l'avocat au sein de ces structures:

- Etats-Unis: avocats (+psychologues, enquêteurs, experts en criminalistique) salariés de la structure. Engagement d'une durée variable, de quelques années à l'ensemble de la carrière.
- Royaume-Uni: avocats salariés du Legal Service Commission. Actuellement, 27 solicitors sont employés par le LSC.
- Québec: avocats (+ notaires) salariés (CDI exceptionnellement CDD). L'avocat employé à plein temps par un centre doit se consacrer exclusivement à l'exercice de ses fonctions par cet employeur et ne peut effectuer une assistance juridique auprès d'une clientèle parallèle. Le statut d'avocat permanent peut être obtenu après 1 an de fonctions. Les salaires sont déterminés par une convention collective. Le salaire moyen annuel est de 48.000 à 100.000\$ canadiens.

Coexistence avec d'autres dispositifs :

- Royaume-Uni: l'essentiel de l'activité de l'aide juridictionnelle demeure assuré par des avocats du secteur privé (barristers et solicitors).
- Québec: Coexistence des centres communautaires et du secteur libre. Lors des dernières statistiques on comptait 368 avocats permanents pour 103.692 dossiers traités (contre 2066 avocats du secteur libre pour 81.191 dossiers traités).



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

SERVICE DES AFFAIRES
EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

TABLEAU DES SOUS-ORGANES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE - Organisation de l'assistance juridique dédiée aux justiciables - Décembre 2012.doc

L'organisation de l'assistance juridique dédiée aux justiciables (Allemagne, Espagne, Etats-Unis, Pays-Bas, Québec, Royaume-Uni) Etude réalisée par le Bureau du droit comparé du SAEI-novembre 2012

Dans l'ensemble des pays étudiés, l'assistance juridique dédiée aux justiciables existe, sous des formes variées, et peut se décliner autour de deux grands axes : la consultation juridique et/ou l'assistance juridictionnelle.

Dans trois pays (Espagne, Etats-Unis et Pays-Bas), l'assistance juridique est protégée par des dispositions constitutionnelles ou par la jurisprudence de la Cour Suprême¹. Dans trois autres pays (Allemagne, Québec et Royaume-Uni), l'assistance aux justiciables est consacrée par des lois².

Dans l'ensemble des pays, les *structures juridiques* dédiées aux justiciables sont aussi très différentes, et varient en fonction de la *nature* de l'assistance juridique et de la *matière* qui fait l'objet de cette assistance.

- La *consultation juridique* peut toujours être dispensée par des cabinets d'avocats. Dans certains pays, on peut noter aussi une intervention fréquente en ce domaine du secteur associatif ou de la pratique de l'assistance juridique en ligne (Etats-Unis, Pays-Bas).
- C'est surtout en ce qui concerne l'*assistance juridictionnelle*, que les différences entre les pays sont les plus marquées.

Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni³, existe l'institution du *Public Defender Services*, véritable structure intégrée d'avocats spécialisés dans la défense des justiciables qui disposent de faibles revenus. Au Québec, on peut retrouver une structure voisine, le *centre communautaire juridique*, au sein de laquelle des avocats permanents de l'aide juridique, assurent dans un cadre salarié, des missions d'aide juridictionnelle.

¹ En Espagne, l'aide juridictionnelle, appelée « *assistance judiciaire gratuite* » est régie par une loi de 1996 et le principe de gratuité de la justice est garanti constitutionnellement. Aux Pays-Bas, l'article 18 de la Constitution dispose que toute personne peut se faire assister en justice, complété par une loi du 23 décembre 1993. Aux Etats-Unis, le droit à l'aide juridictionnelle est considéré comme une composante du procès équitable depuis un arrêt de la Cour suprême de 1963, mais cette jurisprudence est réservée à la matière pénale.

² En Allemagne, il s'agit de certaines dispositions du Code de procédure civile et du Code de procédure pénale. Au Québec, c'est la loi du 3 juillet 1972 sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques qui traite de la matière. Aux Pays-Bas, la matière est régie par une loi spécifique de 1949, le « *Legal Aid and Advice Act* ».

³ A titre expérimental pour le Royaume-Uni.

Le plus souvent, l'aide juridictionnelle est cependant assurée par des avocats exerçant de façon libérale et ayant reçu une habilitation par un organisme supervisant l'aide juridictionnelle⁴. Cet organisme peut être le *Public Defender Services*, lui-même, lorsqu'il a subdélégué la défense pénale à un cabinet privé (**Etats-Unis**), le «*Legal Services Commission*» (**Royaume-Uni**), le *Conseil de l'aide juridictionnelle*, «*Raad voor Rechtsbijstand*» (**Pays-Bas**), ou bien encore, le *Collège des avocats*, «*collegio de los abogados*» (**Espagne**). L'habilitation est nécessaire, lorsqu'il s'agit du contentieux pénal (**Etats-Unis**), ou en toutes matières (**Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni**). En **Allemagne** et au **Québec**, il n'existe toutefois pas de système d'habilitation.

1 - L'assistance dans le cadre de la consultation juridique

C'est aux **Pays-Bas** que la consultation juridique est la plus développée, avec en particulier la mise en place de bureaux de consultations juridiques performants et un système développé d'informations juridiques en ligne. La consultation juridique est privilégiée, à l'instar de toutes les institutions précontentieuses. Aux **Etats-Unis** et au **Royaume-Uni**, les conseils juridiques peuvent être dispensés dans de nombreuses matières, par des avocats ou des associations, tandis qu'en **Allemagne**, ils ne sont fournis que par des avocats, et exclus en matière pénale. Dans ce dernier pays, le conseil juridique n'est fourni qu'à l'intention de personnes présentant des difficultés financières.

Avocats rémunérés par l'Etat en Allemagne

En **Allemagne**, les consultations juridiques, «*Beratungshilfe*» peuvent couvrir un grand nombre de domaines, mais ne sont dispensées que par des avocats⁵, rémunérés par la Caisse de l'Etat (*Land*) concerné⁶. Ces avocats figurent sur une liste et sont librement choisis par le justiciable. Ne peuvent bénéficier de l'aide juridique, que les personnes remplissant les conditions nécessaires à l'octroi de l'aide juridictionnelle totale (revenus nets, déduction faite des charges, inférieurs à 15 euros par mois) et qui effectuent une demande auprès du tribunal d'instance de leur domicile faisant état de leur situation juridique et de leur besoin d'obtenir un conseil. La décision d'accorder l'aide au conseil⁷ est prise par le «*Rechtspfleger*» (équivalent de notre greffier en chef) et, en cas de refus, peut faire l'objet d'un recours devant le juge d'instance. La rémunération de l'avocat est de 30 euros par consultation (hors TVA), auxquels s'ajoutent 70 euros si l'avocat a accompli une démarche extrajudiciaire.

Hot line associatives aux Etats-Unis

Aux **Etats-Unis**, les justiciables peuvent bénéficier de consultations juridiques gratuites dans des domaines également variés, qui couvrent, contrairement au système allemand, la matière pénale. Certaines consultations sont organisées par les barreaux, d'autres sont fournies dans le cadre de «*hot lines*» gérées par des associations qui bénéficient notamment des fonds récoltés par le programme IOLTA⁸. Par ailleurs, de nombreux sites internet d'information juridique gratuits ont été mis en place par les barreaux.

⁴ Au **Québec**, dans une moindre mesure, cette mission peut aussi être confiée à des notaires.

⁵ Dans les grands tribunaux sont aménagés des locaux spécialement destinés à la fourniture de cette aide au conseil.

⁶ L'avocat peut toutefois demander au bénéficiaire de l'aide au conseil une participation de 10 euros.

⁷ Le justiciable dispose alors d'un «bon de consultation juridique».

⁸ Ce programme qui a permis de récolter près de 125 millions de dollars consiste à prélever les intérêts produits par le placement des sommes versées par les clients à leur avocat et finance les programmes du secteur associatif.

Réseau public national aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la consultation juridique est assurée gratuitement par des bureaux de consultation juridique, de structure publique, qui offrent une information générale concernant les lois et règlements, le plus souvent dans les matières du droit de la consommation, du droit du travail et des litiges familiaux. Ces bureaux peuvent dans les cas les plus complexes renvoyer leurs clients vers des juristes privés ou des médiateurs. Ces derniers sont alors rémunérés -selon une grille d'honoraires fixes- par le Conseil de l'aide juridictionnelle, en charge de la politique d'aide juridictionnelle, lorsque les justiciables disposent de faibles revenus. Les bureaux de consultation juridique fournissent annuellement des avis juridiques à un demi-million de clients. Il existe 30 bureaux répartis de telle façon que chaque citoyen néerlandais ne se trouve pas à plus d'une heure de transport. Les centres d'appels des bureaux sont interconnectés afin de répartir la charge de travail. La majorité des prestations est assurée par téléphone. La consultation juridique peut parfois aussi être réalisée par des syndicats et associations de consommateurs. Il existe enfin une assistance en ligne interactive appelée «*Rechtwijzer*», initiée par le conseil de l'aide juridictionnelle en coopération avec l'université de Tilburg, qui permet d'obtenir des informations d'ordre juridique et de trouver les moyens de résoudre certains conflits, notamment en droit de la famille et en droit de la consommation.

Au Royaume-Uni, en matière civile, il existe des associations dont «*Citizen Advice Bureau*» ou des «*Law centres*» qui dispensent des conseils juridiques en droit privé ou en droit administratif.

2 - L'assistance dans le cadre de l'aide juridictionnelle

2 - 1 Les acteurs de l'aide juridictionnelle et les procédures d'habilitation

Dans le cadre de l'aide juridictionnelle, des procédures d'habilitation spécifiques sont prévues dans tous les pays. Un certain contrôle politique peut être exercé aux États-Unis où les *Chief Public Defenders* sont nommés par les gouverneurs des États. Surtout, les cabinets d'avocats sont agréés après avoir suivi une formation (États-Unis, Espagne), en raison de leur expérience et de leur compétence (États-Unis, Pays-Bas) ou encore en fonction de leur ancienneté (Espagne, Royaume-Uni). L'Allemagne et le Québec ne connaissent pas de vraie procédure d'habilitation.

En Allemagne, le demandeur conserve le libre choix de son avocat en matière civile. En matière pénale, lorsque le prévenu n'a pas choisi son avocat, le président du tribunal est tenu de lui nommer un avocat d'office, sur la base d'une liste. Il ne s'agit toutefois pas d'une liste d'avocats habilités et le justiciable peut toujours choisir un avocat n'y figurant pas.

Au Québec, les services juridiques sont rendus par les avocats permanents de l'aide juridique ou par les avocats de pratique privée, selon le choix du justiciable. L'accomplissement des missions d'assistance est assuré à part égale, par des avocats permanents dépendant des centres communautaires, et par des avocats du secteur libre, et très accessoirement par des notaires. Les avocats de pratique privée qui souhaitent effectuer de l'aide juridictionnelle, peuvent s'inscrire sur une liste, sans que ne soit exercé aucun contrôle de la part du barreau ou d'aucune autre institution. Ils sont regroupés autour de leur comité qui peut exercer un rôle dans le cadre de la fixation de leurs honoraires. Les avocats permanents de l'aide juridique, sont en revanche, recrutés par voie d'affichage public et exercent leurs fonctions sous

l'autorité des employeurs du réseau de l'aide juridique⁹ (Commission ou Centre communautaire juridique), le plus souvent dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. Ils ne peuvent avoir une clientèle privée. L'ensemble des avocats est soumis au respect des règles du Code de déontologie. Il n'existe pas de commission disciplinaire dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

En Espagne, il n'existe pas de structures d'avocats spécifiques dédiées à l'aide juridictionnelle. Les avocats qui exercent dans le cadre de l'aide juridictionnelle sont indépendants et désignés par le Barreau (collège des avocats). Lorsqu'ils sont intéressés pour intervenir dans le cadre d'une commission d'office, ils doivent remplir un certain nombre de conditions : s'inscrire sur une liste de tour d'office en fonction de leur appétence pour telle matière, justifier d'au moins trois ans d'inscription au barreau et suivre une formation d'une durée d'un an dans le cadre de la spécialité qu'ils ont choisie.

Aux États-Unis, en matière pénale, c'est l'institution publique du *Public defender Service* qui a été créée pour assurer la défense de toutes les personnes disposant d'un faible revenu. Ces structures emploient principalement des avocats qui sont salariés, des travailleurs sociaux, des psychologues et des experts en criminalistique. En pratique, afin de prendre en charge la défense de l'ensemble des accusés, et lorsque les affaires vont au-delà de la capacité du *Public Defender Service*, ce dernier subdélègue la défense pénale à des avocats privés. En matière civile, ce sont en pratique les associations employant des avocats salariés qui apportent une assistance juridictionnelle ou bien certains cabinets *pro bono*.

Aux Pays-Bas, les avocats traitant de dossiers d'aide juridictionnelle doivent être enregistrés auprès du Conseil de l'aide juridictionnelle et remplir un certain nombre de qualités. Un contrôle de leur cabinet est effectué par l'association des Barreaux néerlandais.

Au Royaume-Uni, en matière pénale, l'aide juridictionnelle est exercée par des avocats exerçant de façon libérale, qui ont reçu un agrément par le «*Legal Services Commission*»¹⁰, lequel vérifie leur expérience (au moins 12 mois en matière pénale). Est également expérimenté depuis 2000 dans certaines villes un *Public Defender Service*, à l'image du système américain, service composé d'avocats salariés par l'autorité publique, chargé de la défense des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Un premier rapport favorable a été publié le 31 juillet 2007¹¹, cependant l'expérimentation toujours en cours, est actuellement plus discutée, en raison du fait qu'elle ne cadre plus avec les objectifs d'ouverture du marché du droit et ce système s'avère globalement plus onéreux que celui de l'aide juridictionnelle réalisée par des avocats privés. Pour certains dossiers complexes les «*Very High Cost Cases*», (affaires à très hauts coûts), dont il est probable que la durée sera susceptible de dépasser 25 jours, une liste de cabinets habilités à prendre en charge ces dossiers est dressée par la «*Legal Services Commission*». En matière civile, ce sont des *solicitors* et *baristers* de pratique privée qui assurent l'aide juridictionnelle, à condition d'avoir obtenu une licence du *Legal Service Commission* qui leur donne droit à un certain nombre de dossiers dans l'année.

⁹ Le réseau des centres communautaires d'aide juridique comprend des bureaux dans 97 villes du Québec comprenant 116 unités dont 90 bureaux ouverts à plein temps et 26 bureaux ouverts à temps partiel.

¹⁰ La *Legal Services Commission* a élaboré un code de conduite à l'intention des avocats en charge de l'aide juridictionnelle en matière pénale. Parmi les obligations figurent : le devoir d'agir avec intégrité et indépendance, respecter l'obligation de confidentialité, éviter les conflits d'intérêts, etc ...

¹¹ Le PDS déteint le nombre le plus élevé de personnes remises en liberté sans qu'aucune charge n'ait été relevée à leur encontre.

2 - 2 Organisation

Si l'ensemble des pays connaît le système de la permanence des avocats, notamment dans le cadre de la garde à vue, les règles d'organisation sont assez variables. Dans tous les pays, une commission d'office de l'avocat peut être décidée par le juge (Allemagne, États-Unis, Royaume-Uni), les services de police (Pays-Bas) ou bien le barreau (Espagne). De façon générale, les permanences d'avocats peuvent être installées dans un local du tribunal, sans qu'il ne s'agisse, pour l'ensemble des pays, d'une obligation.

En Allemagne, en matière civile, c'est toujours le justiciable qui choisit son avocat, le cas échéant sur la liste qui lui a été communiquée par le barreau. Quant à la matière pénale, les règles sont différentes. Lorsque l'intervention d'un avocat est obligatoire, celui-ci est commis d'office par le président du tribunal, dans le cadre d'une permanence téléphonique d'urgence. En pratique certains avocats se consacrent surtout à l'aide juridictionnelle et un tableau de roulement est établi par le barreau.

Au Québec, la commission des services juridiques offre, outre la fourniture d'une aide juridique dans le cadre de bureaux, un service de consultation téléphonique en matière pénale. Ce service permet à toute personne détenue ou en état d'arrestation, peu importe sa situation financière, d'avoir recours gratuitement à l'assistance d'un avocat.

En Espagne, une fois inscrit sur une liste, l'avocat est désigné lorsque son tour arrive par le service chargé des désignations au sein du barreau : «le département du tour». Cette désignation est valable pour toute la durée de la procédure.

Aux États-Unis, en matière pénale, les avocats du *Public Defender Service* sont désignés par le juge au cas par cas pour chaque affaire, de même que ceux des cabinets d'avocats privés qui ont fait l'objet d'une subdélégation. Dans les grandes villes, un avocat de permanence toute la nuit assure la représentation de l'ensemble des personnes déferées. En matière civile, en revanche, aucun service public de l'aide juridictionnelle n'a été mis en place.

Aux Pays-Bas, les avocats enregistrés auprès du Conseil de l'aide juridictionnelle sont contactés directement par le client, ou bien par l'intermédiaire des Bureaux des consultations juridiques. Dans le cadre d'une garde à vue, lorsqu'une personne est arrêtée, les services de police vont contacter le «*Piket centrale*» de Rotterdam lequel va solliciter le conseil qui est de permanence ce jour-là. Ce dernier, une fois saisi, le plus souvent par SMS, contacte alors le service de police aux fins de rencontrer son client, dans un délai de deux heures après notification au «*Piket centrale*», pour une durée d'une demi-heure.

Au Royaume-Uni, en matière pénale, le justiciable, bénéficiaire de l'aide judiciaire, peut en principe s'adresser au *solicitor* de son choix sur une liste à condition qu'il ait un contrat «*criminal defense service*» avec la «*Legal Services Commission*». À défaut, un avocat est commis d'office par le tribunal. Le *Duty Solicitor Scheme* prévoit un plan d'avocat commis d'office disponible 24/24h. En matière civile, le *solicitor* doit remplir les documents et formulaires relatifs à l'aide juridictionnelle au nom de son client et les adresser ensuite à la *Legal Service Commission*.



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

SERVICE DES AFFAIRES
EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

TADOCETUES ADDORGANISATION JUSTICIAIRE/Étude Juridictionnelle/Étude Domaines de PJJ - décembre 2012.doc

Domaine de l'aide juridictionnelle (Allemagne, Espagne, États-Unis, Pays-Bas, Québec, Royaume-Uni) Étude réalisée par le bureau du droit comparé du SAEI – novembre 2012

Il est intéressant de constater que la *matière pénale est toujours privilégiée* dans l'ensemble des systèmes d'aide juridictionnelle, à l'exception du droit allemand. Dans ce dernier système, la prise en charge financière au titre de l'aide juridictionnelle en procédure pénale n'intervient que lorsque la présence de l'avocat est obligatoire, ce qui correspond à des hypothèses limitées. Au Québec, en Espagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les matières civiles, susceptibles de faire l'objet d'une aide légale sont nombreuses, à la différence du système fédéral américain, où la détermination des matières dépend de la législation des États et où le plus souvent peu de contentieux de droit civil sont couverts.

En Allemagne, l'aide juridictionnelle concerne essentiellement la matière civile (articles 114 et suivants du Code de procédure civile), au sein de laquelle sont pris en charge les frais d'avocat de la partie bénéficiaire, les droits de procédure ainsi que les frais de l'exécution forcée du jugement¹. En matière pénale, l'aide juridictionnelle est beaucoup plus exceptionnelle et n'est en particulier pas prévue de façon générale au moment de la garde à vue². La prise en charge n'intervient que lorsque l'intervention d'un avocat est obligatoire. L'avocat est alors le plus souvent désigné d'office, et ce, dans des hypothèses limitatives (article 140 du Code de procédure pénale StPO), exclusives d'une appréciation de la situation financière du prévenu, et correspondant à des infractions graves punies de 4 années d'emprisonnement, aux cas graves et difficiles, aux contentieux relatifs à la détention ou une interdiction professionnelle ou lorsqu'il est manifeste que l'intéressé ne peut se défendre par lui-même.

Au Québec, l'aide juridictionnelle peut être accordée dans un grand nombre de matières³, civiles et pénales, lesquelles sont prévues par la loi sur l'aide juridique. Elle est accordée dans les affaires familiales, la protection de la jeunesse, la représentation des jeunes en matière

¹ Sera en revanche exclue de la prise en charge une éventuelle condamnation du perdant à payer les frais –y compris d'avocat– exposés par la partie adverse. La partie bénéficiaire de l'aide juridictionnelle qui perd son procès devra supporter seule cette condamnation, disposition dont le Tribunal constitutionnel fédéral a estimé qu'elle ne portait pas atteinte au principe d'égalité devant la loi.

² Si la personne interpellée souhaite consulter un avocat, il sera fait appel à une permanence téléphonique d'urgence. Elle devra rémunérer son avocat, à moins que celui-ci n'intervienne dans le cas d'une désignation d'office.

³ La répartition des contentieux traités par les avocats permanents est la suivante : familial 23,5 % ; civil et autre 37,6 % ; criminel et pénal 38,9 %.

13, place Vendôme
75042 PARIS Cedex 01
Téléphone : 01 44 86 14 19
Télécopie : 01 44 86 14 41

criminelle, les poursuites pour acte criminel et les demandes relatives à des prestations sociales. Elle peut parfois être accordée en matière criminelle, lorsqu'un emprisonnement est encouru, en cas de perte de moyens de subsistance et en cas de circonstances exceptionnelles mettant en cause l'intérêt de la justice, et en matière civile, lorsque la sécurité physique ou psychologique est en cause, lorsque des moyens de subsistance ou des besoins essentiels sont mis en cause et en cas de risque d'atteinte grave à la liberté⁴.

En Espagne, le champ d'application de l'aide juridictionnelle est très varié. Il peut porter sur le droit pénal, le droit administratif, le droit du travail, le droit civil et la matière des violences faites aux femmes. Ces différentes spécialités sont choisies par les avocats dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

Aux Etats-Unis, l'aide juridictionnelle en *matière pénale*⁵ est de principe et considérée comme une composante du procès équitable. Il n'existe en revanche pas de dispositif global de prise en charge de l'aide juridictionnelle en *matière civile*, qui est le plus souvent confiée, lorsqu'elle existe, au service associatif. Seuls certains Etats ont reconnu dans leur législation un tel droit pour des contentieux bien précis, en matière familiale notamment. Les financements accordés aux associations peuvent d'ailleurs exclure certaines catégories de contentieux, par exemple certaines actions contre le gouvernement fédéral ou les Etats. De façon générale, les associations d'aide juridictionnelle sont assez hétérogènes. Certaines sont généralistes, alors que d'autres sont présentes uniquement pour certains types de contentieux ou certaines populations. Il existe souvent un grand nombre de centres spécialisés en fonction du type de contentieux⁶. En pratique, l'aide juridictionnelle en matière civile est souvent limitée à des matières particulières comme le droit de la famille ou le droit au bail.

Aux Pays-Bas, l'aide juridictionnelle concerne aussi bien la matière civile que la matière pénale.

Au Royaume-Uni, l'aide juridictionnelle concerne la matière pénale et la matière civile. En matière pénale, elle est fournie devant les commissariats de police, les magistrates' courts et la Crown Court. En matière civile, l'aide juridictionnelle a vocation à s'appliquer dans un grand nombre de matières. Toutefois, sont prévues dans le cadre d'une diminution du budget de l'aide juridictionnelle, une limitation de son champ d'application. A compter d'avril 2013, un certain nombre de domaines ne seront en effet plus couverts par l'aide légale : les conflits familiaux, sauf en cas de violences domestiques et enlèvements d'enfants; le droit du travail à moins que ne soient en cause un problème de discrimination ou de trafic d'être humain; contentieux relatifs à l'habitation qui ne sont pas considérés comme irrémédiables; les allocations sociales à moins qu'il ne s'agisse d'un appel devant les tribunaux supérieurs; les dettes à moins que cela ne représente un risque de perte du toit familial; les problèmes d'immigration à l'exception des demandes d'asile et les cas de négligence médicale⁷. Cette exclusion de l'aide juridictionnelle dans un grand nombre de matière conduira certainement à une extension de la médiation, afin d'éviter aux justiciables les coûts inhérents à une action en justice.

⁴ Elle n'est en outre jamais accordée dans les affaires en matière de diffamation, dans les contentieux électoraux, dans les actions en dommages et intérêts pour rupture injustifiée de promesse de mariage et dans les contentieux relatifs au stationnement.

⁵ Et concerne aussi certaines actions civiles annexes au contentieux pénal (notamment certaines expulsions locales).

⁶ Dans l'Etat de Washington DC, il existe des centres pour le droit du travail, pour le surendettement ou le droit au bail, ainsi que pour les parents d'enfants atteints de troubles mentaux.

⁷ A l'exception de ceux concernant les enfants âgés de moins de 8 semaines.



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

SERVICE DES AFFAIRES
EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

TABLOUERS BACVINGHSH 300N-JUDICIAIRE/101e perfectionnement de bénéficiaires et montants de la prise en charge de l'Aide

Bénéficiaires et montants de la prise en charge de l'Aide juridictionnelle (Allemagne, Espagne, Etats-Unis, Pays-Bas, Québec, Royaume-Uni) Etude réalisée par le bureau du droit comparé du SAEI – novembre 2012

Les modes et montants des rémunérations des avocats sont très hétérogènes selon les pays. Toutefois, on constate que dans les différents systèmes, les honoraires d'avocat sont forfaitisés, qu'il s'agisse du contentieux civil ou du contentieux pénal. De façon originale, aux **Etats-Unis**, l'aide juridictionnelle est souvent effectuée à titre bénévole. En **Allemagne**, au **Québec** et au **Royaume-Uni**, dans certaines circonstances, le justiciable peut être amené à participer financièrement au remboursement du montant de l'aide juridictionnelle versée. Il existe une grande hétérogénéité des sources de financements de l'aide juridictionnelle. Aux **Etats-Unis**, les financements de l'aide juridictionnelle sont multiples. Interviennent en particulier des fonds fédéraux ou étatiques, des dons et des financements des barreaux. Aux **Pays-Bas**, l'aide légale provient principalement du fonds étatique d'aide juridictionnelle. En **Allemagne** et au **Royaume-Uni**, le financement de l'aide juridictionnelle est étatique. S'agissant du **Québec**, le financement de l'aide juridictionnelle est assuré par la province du Québec et par l'Etat fédéral du Canada.

En **Allemagne**, l'aide juridictionnelle ne peut être octroyée intégralement en *matière civile*, qu'aux personnes qui disposent de moins de 15 euros par mois de revenus nets et peut être partielle, au-delà de cette somme. Dans cette dernière hypothèse, le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle est tenu de rembourser mensuellement à l'Etat une somme déterminée en fonction de ses ressources, destinée à couvrir une partie des frais du procès dans la limite de 48 mois. L'action doit en outre présenter des chances suffisantes de succès. Les honoraires de l'avocat sont déterminés sur la base du barème de la loi RVG, en fonction du montant du litige et des actes accomplis par l'avocat¹. En *matière pénale*, elle ne concerne que les rares hypothèses où l'avocat peut être commis d'office et ne fait l'objet que d'une prise en charge intégrale provisoire par l'Etat² (le trésor public du *Land*). En effet, si le prévenu est condamné à l'issue de la procédure, le trésor public exigera qu'il rembourse les

¹ En Allemagne, les honoraires d'avocats ne sont jamais libres, mais toujours tarifés conformément à la loi RVG, et ce, que les avocats interviennent ou non au titre de l'aide juridictionnelle. A titre d'exemple pour un montant du litige fixé à 2 000 euros, la rémunération sera de 450 euros en première instance et de 500 euros en appel.

² L'intervention de l'avocat à la garde à vue donne lieu à la perception de 162 euros pour le premier travail réalisé dans le dossier et éventuellement 137 euros au titre de l'assistance à l'audition.

13, place Vendôme
75042 PARIS Cedex 01
Téléphone : 01 44 85 14 19
Télécopie : 01 44 85 14 41

sommes versées à l'avocat d'office. En outre, l'avocat a la possibilité de demander au tribunal de fixer le montant d'honoraires complémentaires qui lui seront dus par son client, et de demander à la Cour d'appel de l'autoriser à réclamer au trésor public, une rémunération plus importante que celle établie sur la base du tarif forfaitaire, compte tenu de la difficulté particulière du dossier.

Au Québec, qu'il s'agisse du contentieux civil ou du contentieux pénal, le bénéfice de l'aide juridictionnelle est réservé aux personnes dont les revenus annuels sont inférieurs à certains seuils³. Les avocats de pratique privée sont rémunérés sur la base des tarifs honoraires négociés entre le Barreau du Québec et le ministère de la justice. La rémunération des avocats permanents est déterminée par leur convention collective. Leur traitement de base est calculé sur un quantum de 35h par semaine, avec possibilité de rémunération supplémentaire prévue dans ladite convention⁴. La centralisation des paiements est assurée par un guichet unique géré par la commission des services juridiques qui assure la gestion du réseau de l'aide juridique.

En Espagne, le bénéfice de cette assistance judiciaire, qui peut être totale ou partielle, dépend des revenus et ressources annuelles de la cellule familiale, et non de celles du seul requérant (les ressources doivent ne pas dépasser le double du salaire minimum interprofessionnel). Le choix par la personne placée en garde à vue d'un autre avocat que celui désigné par la Commission d'assistance judiciaire, ou l'existence de revenus supérieurs au plafond prévu par la loi de 1996, entraîne, en conséquence, l'exclusion d'une prise en charge des frais d'assistance d'avocat par l'Etat ou la collectivité locale. Les avocats sont rémunérés sur la base d'un décret en date du 24 juin 2003 qui n'a jamais été réactualisé depuis. Il s'agit d'un barème réglementaire fixant leur rémunération de façon forfaitaire. Les avocats de permanence le sont de 10H du matin à 10H du soir et sont payés forfaitairement 180,30 euros pour cette période de temps pendant la garde à vue. La réactualisation des barèmes du décret de 2003 fait l'objet de revendications de la part des différents collèges d'avocats en Espagne. Afin de limiter les abus, un projet de loi prévoit que l'aide juridictionnelle pourra être limitée à trois fois dans une même année pour une même personne.

Aux Etats-Unis, en matière pénale et civile, les bénéficiaires sont déterminés en fonction de leurs revenus⁵. En matière pénale, il existe un grand nombre de structures, généralement financées par les Etats pour la justice des Etats fédérés, ou par le gouvernement fédéral pour les juridictions fédérales. Certaines structures (*Public Defender Services*) estiment aujourd'hui que leur financement est insuffisant par rapport à leur mission. Lorsque la défense pénale est subdéléguée à des avocats privés, ceux-ci sont rémunérés par la collectivité sur une base horaire. Le montant de la rémunération de l'avocat varie selon l'Etat. En matière fédérale, elle est fixée à 125 dollars de l'heure, sauf pour les dossiers dans lesquels la peine de mort est encourue, auquel cas la rémunération horaire est fixée à 178 dollars de l'heure. Il est également prévu un système de plafond de rémunération pour chaque dossier. En matière civile, ce sont encore le gouvernement fédéral et les Etats qui financent l'assistance réalisée

³ Au 31 mai 2012 : 13 353 dollars (personne seule); 16 335 dollars (adulte + 1 enfant); 17 439 dollars (adulte + 2 enfants ou plus); 18 582 dollars (conjoint); 20 791 dollars (conjoint + 1 enfant) et 21 895 dollars (conjoint + 2 enfants ou plus). L'aide juridictionnelle peut aussi être partielle, au-delà de ces seuils. Certains biens composant le patrimoine sont également pris en compte.

⁴ Les avocats permanents perçoivent une rémunération pouvant varier de 48 000 dollars à 100 000 dollars par an. Les avocats du secteur libre ont perçu 10 474 dollars d'honoraires libres en 2011.

⁵ Plus particulièrement, en matière civile, dans la plupart des programmes, le seuil de revenus pour bénéficier de l'aide juridictionnelle est de 125 % du seuil de pauvreté.

par les associations⁶, tandis que celle apportée par des cabinets d'avocat est généralement bénévole, s'agissant de cabinets *«pro bono»*. Il convient d'ajouter enfin, que certains programmes d'aide juridictionnelle ont mis en place un système de paiement des avocats sur le modèle de l'aide juridictionnelle française, mais ce type de financement reste très marginal aux Etats-Unis.

Aux Pays-Bas, c'est un décret de 2000 qui régit la matière. Le demandeur célibataire ne doit pas bénéficier d'un revenu annuel supérieur à 24 400 euros, ni d'un patrimoine d'une valeur supérieure à 20014 euros, tandis que pour des personnes vivant ensemble, le revenu annuel ainsi que le patrimoine du ménage ne doivent pas dépasser respectivement 34 400 euros et 40 028 euros. (Les seuils prévus pour évaluer le patrimoine sont toutefois augmentés, dans les deux cas, de 2 674 euros pour chaque enfant à charge de moins de 18 ans)⁷. Le système de rémunération des avocats est basé sur l'attribution forfaitaire d'un certain nombre de points pour chaque type d'affaire (pénale, civile, administrative). Le point correspond à environ une heure d'intervention pour l'avocat, et sa valeur nominale est, depuis le 1^{er} juillet 2000, fixée à 111,80 euros, celle-ci étant réajustée chaque année. Pour une intervention dans les locaux de police, dans le cadre de la garde à vue proprement dite (phase postérieure à la rétention policière de 6 heures), et notamment lorsque le suspect est mineur, le taux forfaitaire actuellement applicable est de 1,5 point, soit 167,70 euros. Ce forfait est augmenté de 0,5 point les samedis, dimanche et jours fériés (soit une indemnité de 223,60 euros au total). A ceci s'ajoutent des frais de déplacement, également pris en charge selon le même système forfaitaire, sur la base de 0,5 point par tranche de 60 km de trajet⁸.

Au Royaume-Uni, l'aide juridictionnelle concerne environ 30 % de la population. En 2011, 1 milliard de livres était consacré à l'aide civile et 1 milliard de livres à l'aide pénale. Cette aide est fournie par le budget de l'Etat via le ministère de la justice et gérée par le *«Legal Service Commission»*. Les montants alloués vont diminuer en raison des récentes lois ayant restreint l'accès à l'aide juridictionnelle en matière civile. En matière pénale, la loi de 1984 relative à la police et à la preuve en matière pénale, a créé un droit spécifique à l'assistance et aux conseils d'un avocat dans les commissariats de police qui n'est soumis à aucune condition de revenus. Dans le cadre des *Magistrates' Courts* et de la *Crown Court*, le demandeur ne doit pas dépasser un plafond de ressources. Le système d'honoraires fixes des avocats exerçant leurs activités dans leurs cabinets est fondé sur un coût moyen par affaire – qui comprend les frais de transport et le temps d'attente – déterminé en fonction de zones géographiques⁹, ce qui signifie que le même montant est payé dans chaque dossier jusqu'à la clôture de l'enquête policière, peu importe le temps passé ou la complexité de l'affaire. Devant les *Magistrates' courts*, les honoraires sont forfaitaires et devant la *Crown court*, le *Litigator Graduated Scheme* fixe des honoraires de base qui peuvent augmenter selon certains critères tels que la longueur du procès, le nombre de pages du dossier d'accusation. En

⁶ Il y aurait selon les estimations de *Think tank* plus de 500 associations qui assureraient un programme d'aide juridictionnelle pour un montant de 1,3 milliards de dollars. Sur cet ensemble, le gouvernement finance 134 programmes différents dans tout le pays, via une agence fédérale, la *Legal Services Corporation*.

⁷ Si les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle doivent habituellement s'acquitter d'une contribution personnelle, dont le montant varie en fonction des revenus annuels fiscaux calculés sur l'année N moins 2, jusqu'à 750 euros pour un couple disposant de revenus annuels de 34 400 euros, ils sont totalement exonérés de cette contribution personnelle, lorsqu'ils ont bénéficié de la commission d'office d'avocat, conformément aux dispositions du code pénal.

⁸ A titre d'exemple, le nombre de points attribués pour d'autres contentieux sont les suivants : droit du travail 11 points, divorce 10 points, droit d'asile 4 points.

⁹ A titre d'exemple, pour la région de Londres : l'assistance d'un avocat par téléphone pendant la garde à vue est facturée 31 45 livres par appel, et la présence physique de l'avocat pendant la garde à vue est facturée entre 56,20 et 80 livres, selon différents critères (heures habituelles/en dehors des heures habituelles, infractions graves ...); le transport est facturé entre 28,80 et 69,05 livres (selon les heures).

matière civile, les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle doivent répondre à certaines conditions de revenus qui diffèrent en fonction de la matière. Le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle peut en outre être condamné à rembourser ultérieurement tout ou partie des frais d'avocat par décision du tribunal.

L'assistance juridique dédiée aux justiciables
Questions complémentaires à l'issue de la réunion du 16 avril 2013
Recherches effectuées par le Bureau du droit comparé du SAEI

Lors de la réunion du groupe de travail du 16 avril 2013, et à l'issue de la présentation effectuée par le Bureau du droit comparé du SAEI sur les systèmes d'aide juridictionnelle, plusieurs questions ont été posées auxquelles le SAEI s'est engagé à répondre, en effectuant des recherches complémentaires.

-Comment le service du conseil en ligne est-il organisé dans les pays qui le pratiquent (Etats-Unis, Pays-Bas et Québec) ?

-Quelle est la nature des structures intégrées d'aide juridictionnelle ?

-Comment sont rémunérés les avocats de ces structures ? Quel est leur lien de subordination ?

Le Bureau du droit comparé du SAEI est parvenu à répondre à l'essentiel de ces questions. On rappellera qu'en **Allemagne et en Espagne**, il n'existe pas de structures intégrées d'aide juridictionnelle. Ce sont des avocats exerçant en libéral et figurant sur une liste, qui exercent les missions d'aide juridictionnelle. Les recherches complémentaires n'ont, en conséquence, porté que sur 4 pays : **Etats-Unis, Pays-Bas, Québec et Royaume-Uni**.

Aux Etats-Unis, aux Pays-Bas, au Québec et au Royaume-Uni, outre la prise en charge de la défense des justiciables par des cabinets d'avocat, il existe aussi des structures publiques d'aide juridictionnelle. **Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni**, les structures intégrées ne délivrent une assistance juridique aux justiciables qu'en matière pénale.

Les personnes travaillant au sein de ces structures intégrées d'aide juridictionnelle sont le plus souvent des salariés.

Les financements des structures d'aide juridictionnelle sont variables selon les pays. D'origine étatique **aux Etats-Unis et au Royaume-Uni**, ils proviennent de sources diverses **au Québec et aux Pays-Bas**.

Etats-Unis

Pénal

-Nature de la structure (PDS) et financement

Le *Public Defender Service* n'a pas d'organisation uniforme sur tout le territoire des USA. Il existe une multitude de structures, généralement financées par les Etats pour la justice des Etats fédérés ou par le gouvernement fédéral pour les juridictions fédérales. Certains *Public Defender Service* estiment aujourd'hui que leur financement est insuffisant par rapport à leur mission. Des ONG ont ainsi lancé des actions en justice contre les Etats pour augmenter les financements.

-Lien de subordination des avocats et rémunération

Les avocats employés par ces structures sont salariés. Ils ne sont pas rémunérés par dossier, par heure de travail ou par client, mais ont un salaire fixe mensuel. La plupart d'entre eux y travaillent quelques années, mais certains font toute leur carrière dans ce type d'institution. Le PDS emploie également des psychologues, des enquêteurs et des experts en criminalistique. Le caractère accusatoire de la procédure pénale américaine exige en effet de la défense qu'elle puisse elle-même présenter des preuves pendant le déroulement de la procédure.

Civil

On rappellera qu'il n'existe pas de structure intégrée pour la prise en charge des justiciables en matière civile. Plus de 500 associations assureraient un programme d'aide juridictionnelle. Ces associations sont financées par une agence fédérale « *Legal Services Corporation Finance* ». Il existe parfois des restrictions budgétaires à certaines catégories de contentieux. Chaque association reçoit le plus souvent une combinaison de plusieurs financements : publics (gouvernement fédéral, Etats fédérés, collectivités locales) mais aussi privés (fondations, barreaux, cabinets d'avocats). Certains cabinets d'avocat mettent d'ailleurs à disposition à titre gratuit des avocats de leur cabinet pour une certaine durée. Les associations qui gèrent l'aide juridique en matière civile emploient des avocats salariés qui ne sont pas rémunérés à l'acte ou au dossier. Leurs salaires sont moins élevés que dans les cabinets d'avocats, et beaucoup d'entre eux choisissent ce type de poste par esprit militant.

L'aide juridique en ligne

(nous invitons les lecteurs à se reporter à l'étude très complète réalisée par notre magistrat de liaison aux Etats-Unis, Monsieur Nicolas Guillou, dont le texte figure en document joint).

Les *hotlines* sont généralement ouvertes au profit de personnes vivant sous le seuil de pauvreté et qui résident dans l'Etat ou le Conté dans lequel se trouvent ces services d'assistance. Certaines lignes sont généralistes, d'autres spécialisées dans des matières particulières. Elles peuvent être bilingues (anglais/espagnol). L'aide juridique en ligne n'est pas seulement délivrée par des avocats, mais également par d'autres salariés ou des bénévoles.

Le coût de l'aide juridique en ligne est très variable. Cette aide juridique est en principe gratuite pour ceux qui appellent. Elle peut revêtir plusieurs formes : consultation juridique par téléphone, « chats » juridiques par SMS ou sur internet, et bientôt elle pourra être délivrée au moyen d'applications pour *smart phones*. Si l'appelant a besoin d'une consultation plus approfondie, de la rédaction d'un document judiciaire ou de préparer son audience, l'avocat de la *hotline* le dirigera vers un service juridique approprié : soit un avocat pro-bono, soit un cabinet d'avocats à but non lucratif. L'aide juridique en ligne connaît un succès mitigé quant au résultat. Selon les statistiques disponibles, seuls 50% des appels ont un résultat positif.

Québec

-Nature de la structure (CSJ) et financement

L'aide juridictionnelle est gérée par la **Commission des services juridiques**, organisme public, qui s'appuie au niveau local, sur le réseau des bureaux d'aide juridique. La Commission assure ainsi la gestion du réseau de l'aide juridictionnelle qui est composé de 11 centres communautaires juridiques (disposant de la personnalité morale), 2 centres locaux et 119 bureaux d'aide juridique (dont 92 permanents localisés dans toutes régions du Québec). Les centres communautaires fixent l'établissement des bureaux d'aide juridique et recrutent les avocats et notaires à plein temps. Ils ont parfois aussi recours aux services d'étudiants en droit.

Le financement du budget annuel de l'aide juridictionnelle est de 145 million de dollars canadiens. Il provient de :

- la province du Québec (subventions)
- l'État fédéral du Canada
- le recouvrement des coûts de l'AJ à l'encontre des bénéficiaires, en cas de retour à meilleure fortune ou de paiement de l'indu.

Ce financement est destiné tant aux avocats permanents, qu'aux avocats et notaires du secteur libre.

-Lien de subordination des avocats et rémunération

Les avocats permanents de l'aide juridique sont sous l'autorité du réseau de l'aide juridique (**Commission ou centre communautaire**). Lors des dernières statistiques on comptait 368 avocats permanents pour 103.692 dossiers traités (contre 2066 avocats du secteur libre pour 81.191 dossiers traités). Ils sont recrutés par CDI (exceptionnellement par CDD). L'avocat employé à plein temps par un centre doit se consacrer exclusivement à l'exercice de ses fonctions par cet employeur et ne peut effectuer une assistance juridique auprès d'une clientèle parallèle.

Le statut d'avocat permanent peut être obtenu après 1 an de fonctions. L'employeur est tenu de protéger l'avocat dont la responsabilité civile peut être engagée suite à une faute de nature professionnelle commise dans l'exercice de ses fonctions.

Les salaires sont déterminés par une **convention collective** (avec possibilité de boni pour rendement exceptionnel). La moyenne annuelle est de 48.000 à 100.000 \$/ an. Les avocats

permanents disposent de la possibilité de quitter leur poste à la suite d'un préavis qui est normalement d'une durée de 2 semaines.

Hot lines

La commission des services juridiques a mis sur pied un service de veille téléphonique gratuit disponible 7/7j et 24/24h. Ce service est offert à toute la population du Québec (admissible ou non à l'aide juridictionnelle). Cependant cette prestation gratuite en ligne ne permet d'obtenir une assistance juridique que dans le cadre précis d'une arrestation ou d'une détention. L'assistance permet de bénéficier des conseils d'un avocat.

La mise en place de ce service résulte d'une décision rendue par la cour suprême du Canada qui, conformément à la Charte canadienne des droits et libertés, a imposé aux policiers l'obligation d'informer une personne arrêtée de l'existence d'un service d'assistance gratuit et de la possibilité d'y recourir. Ce sont des avocats employés par les centres communautaires juridiques du Québec qui rendent ce service. Ils sont rémunérés conformément à une convention collective.

Il n'existe pas d'autre service Hotline, et notamment pas en matière civile.

Royaume-Uni

Pénal

-Nature de la structure (PDS) et financement

Le Public Defender Service est une structure publique en charge de la défense des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Cette structure n'a été mise en place qu'à titre expérimental, l'essentiel de l'activité de l'aide juridictionnelle étant assuré par des avocats du secteur privé (barristers et solicitors). Il existe des PDS dans les villes de *Cheltenham*, *Darlington*, *Pontypriidd* et *Swansea*.

Le gouvernement britannique n'entend pas développer à de nouvelles zones géographiques les structures publiques de conseils donnés par les avocats salariés.

C'est le *Legal Service Commission (LSC)* qui gère le budget de l'Etat pour l'ensemble du système de l'aide juridictionnelle. Certains avocats (hors structure PDS) se consacrent à titre exclusif aux clients qui leur sont adressés par le service de l'aide juridictionnelle. Les avocats qui traitent des dossiers d'aide juridictionnelle doivent recevoir une habilitation officielle auprès du LSC.

-Lien de subordination des avocats et rémunération

Les avocats du PDS sont salariés. Ils employés par le Legal Service Commission. Actuellement, 27 solicitors sont employés par le LSC. Les avocats du PDS ne perçoivent jamais d'indemnités au titre des services fournis.

Civil

En matière civile, il n'existe pas de structure intégrée. Ce sont les associations, ainsi que les solicitors et baristers de pratique privée qui assurent l'aide juridictionnelle.

Pays-Bas

-Nature de la structure et financement

Le système de l'aide juridictionnelle est géré par le Conseil de l'aide juridictionnelle qui comprend 1 bureau central et 5 bureaux régionaux.

Le système de l'aide juridictionnelle est un modèle mixte consistant à la fois en une aide publique délivrée par les bureaux de consultation juridique (BCJ) et une aide privée assurée dans un second temps par des juristes privés (avocats et médiateurs enregistrés auprès du Conseil de l'aide juridictionnelle) qui perçoivent généralement des honoraires fixes. L'ensemble du système est rémunéré par le Conseil de l'aide juridictionnelle.

Les BCJ sont des structures publiques qui fournissent une aide, sous forme de consultations de base. Les questions juridiques sont clarifiées aux clients et une information assortie d'avis est fournie. La majeure partie des prestations sont assurées par téléphone (57% des cas). Ces bureaux sont aménagés de telle façon qu'ils ressemblent plus à un magasin plutôt qu'à un bureau. Il s'agit d'espaces ouverts avec une salle d'attente et 3 bureaux. Il existe aussi en accès libre des brochures juridiques. Dans la salle d'attente, des ordinateurs sont disponibles, avec accès à des bases juridiques.

L'aide juridictionnelle est principalement financée par l'Etat (Fond d'aide juridictionnelle) et pour une part mineure par les honoraires des clients.

-Lien de subordination des membres des bureaux et rémunération

Le personnel des bureaux de consultation a une formation universitaire, le plus souvent juridique. Ce personnel employé par les bureaux de consultation ne dispose pas de statut juridique spécial. Il est toutefois soumis à une convention collective. Les salaires sont assez variables ; ils dépendent du degré d'implication de la personne, de sa formation et de son expérience. Ils oscillent en moyenne entre 2.455 euros et 4380 euros par mois. Il existe certains avantages : 8% primes de vacances ; 6% de bonus à la fin de l'année.



AMBASSADE DE FRANCE
AUX ETATS-UNIS D'AMERIQUE

Le Magistrat de Liaison

Washington, le 1^{er} mai 2013

NOTE

A

MONSIEUR LE CHEF DU SERVICE
DES AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES

Objet : L'aide juridique en ligne – Etude de droit comparé

L'aide juridique en matière civile aux Etats-Unis ne fait pas l'objet d'une couverture universelle, contrairement à la matière pénale. De nombreuses associations financées par des subventions publiques et des dons privés tentent de répondre aux besoins de la population, mais ne couvrent en réalité qu'autour d'un cinquième des besoins. Des services d'aide juridique par téléphone ou par internet se sont ainsi développés pour répondre à l'absence de prise en charge des consultations des avocats par l'Etat et ainsi réduire le « Justice Gap ».

La première hotline juridique a été mise en place en 1985 à Pittsburgh, en Pennsylvanie. Avec cette hotline, l'appelant reçoit une réponse à sa question ou est dirigée vers un autre service juridique approprié. Il existe ainsi dès le début des hotlines une fonction d'orientation des demandes.

La mise en place de tels mécanismes suppose de cibler un public, de former des consultants et de disposer d'un budget adapté au projet (I). Le déroulement des consultations varie en fonction du type d'outil, téléphone, internet, SMS et bientôt application smart phone (II). Cette pluralité des outils se conjugue avec une diversité des finalités, car l'aide juridique en ligne peut répondre à des politiques publiques aux objectifs différents (III).

4101 Reservoir Road NW, WASHINGTON DC 20007-2182
Tél. : (202) 944-6033 Fax : (202) 944-6556

I. La mise en place d'un service d'aide juridique en ligne

Mettre en place un service d'aide juridique en ligne suppose d'identifier un public (1), de déterminer le type de conseil à donner (2), de former du personnel à ce type de consultations juridiques (3) et de disposer d'un budget adapté aux prestations souhaitées (4).

1) Identifier un public cible

Les services d'aide juridique en ligne sont le plus souvent construits pour cibler une population particulière. Ainsi, pour être bénéficiaire d'une aide juridique par téléphone, il faut le plus souvent répondre à trois critères : résidence, revenus et âge.

- **La condition de résidence :** La plupart du temps, les appelants doivent être résidents dans l'Etat voire du comté dans laquelle se trouve la hotline. Ainsi, CARPLS¹ (*Coordinated Advice & Referral Program for legal services*), basée à Chicago, offre une aide juridique par téléphone aux résidents du comté de Cook à bas revenus. Ces limitations s'expliquent souvent par le fait qu'une collectivité locale participe au financement du programme et souhaite cibler ses administrés.
- **La condition de ressource :** Les hotlines sont généralement ouvertes au profit de personnes vivant sous le seuil de la pauvreté. Le seuil de pauvreté est fixé à 11.170\$ pour un foyer d'une personne². Les personnes à faibles revenus (dont les revenus imposables n'excèdent pas 150% le niveau de pauvreté, soit 17.235\$ pour une personne³) peuvent aussi en bénéficier. Mais d'autres hotlines n'imposent pas de revenus maximum et ne refusent pas l'aide lors de la consultation téléphonique. C'est seulement si l'appelant a besoin d'une aide juridique plus approfondie que ses revenus seront contrôlés. C'est notamment le cas des hotlines réservées aux seniors.
- **La condition d'âge :** Parfois, les hotlines sont ciblées sur les personnes éligibles à recevoir Medicare (couverture de santé réservée aux plus de 65 ans et aux handicapés). C'est le cas de *Legal Hotline for Texans*⁴, mise en place par le *Texas Legal Services Center* depuis 20 ans et qui ne concerne que les Texans de plus de 60 ans ou qui reçoivent Medicare. Certaines lignes ciblent aussi spécifiquement les personnes âgées, en proposant des conseils adaptés à leurs questions : cette spécialisation vient souvent du type de financement, puisqu'il s'agit dans ces hypothèses de programmes budgétaires d'assistance aux personnes âgées.

En pratique, et malgré certaines tentatives pour cibler les populations les plus fragiles, les études montrent que l'appelant type est une femme, parlant anglais, blanche, ayant entre 38 et 60 ans, célibataire et ayant comme niveau d'éducation l'équivalent du baccalauréat.

¹ <http://www.carpls.org/>

² <http://aspe.hhs.gov/poverty/12poverty.shtml>

³ <http://www2.ed.gov/about/offices/list/ope/trio/incomelevels.html>

⁴ <http://www.tlsc.org/>

2) Déterminer le type de conseils donnés

Si certaines lignes sont généralistes, d'autres sont spécialisées par domaine juridique ou par la population qu'elles ciblent.

- **Les hotlines spécialisées :** Certains services d'aide juridique en ligne sont ciblés sur certains types de problématiques : C'est le cas des violences conjugales, des questions relatives au logement ou concernant la protection des consommateurs. Les sujets les plus souvent abordés sont les conflits propriétaire/locataire, les faillites personnelles, les prêts immobiliers, la protection sociale (sécurité sociale, *Medicaid*, les bons alimentaires...), l'endettement des consommateurs, le droit de la famille, la perte de capacité juridique, la mise sous tutelle, les soins en maison de retraite. C'est le cas de *Save Your Home Philly Hotline* de Philadelphie, ou du *Domestic Violence Action Center* de Hawaï. Cependant, certaines lignes téléphoniques sont mises en place sur un seul sujet comme la protection des consommateurs ou la tutelle mais s'étendent ensuite progressivement à d'autres sujets.
- **Les hotlines généralistes :** Les hotlines généralistes quant à leurs domaines et leur public sont rares. Cependant, certaines lignes téléphoniques sont générales quant à leur sujet mais ne concernent qu'une partie de la population. C'est le cas de la première ligne téléphonique juridique mise en place, *AARP Legal Counsel for the Elderly*⁵, qui cible les personnes âgées de 60 ans et plus ou encore *Pennsylvania SeniorLAW Helpline*. L'*Older American Act* donne une partie du budget du programme. L'opérateur demande l'âge de la personne mais aucune autre preuve n'est exigée. Cette ligne n'a pas de limite de revenus. La consultation téléphonique est ouverte à tous. En revanche, s'il était nécessaire de référer l'affaire à un autre service, les revenus de la personne seraient vérifiés. Plus de 30 lignes téléphoniques ciblent uniquement les plus de soixante ans.
- **Les hotlines bilingues :** Certaines hotlines sont bilingues anglais/espagnol⁶ comme *Family Law Information Hotline (LIFT)*⁷ basée à New York, spécialisée dans le droit de la famille. Elle accepte les appels de parents en prison. Il est apporté une réponse au plus tard 3 jours après la demande. Il existe un chat live le vendredi de 10 à 16h par SMS. D'autres ont recours à un service téléphonique d'interprétariat et c'est l'organisation qui prend à sa charge la traduction simultanée.

3) Former des consultants

⁵ <http://www.aarp.org/states/dc/LCE.html>

⁶ www.laldef.org

⁷ <http://www.liftonline.org/hotline.html>

L'aide juridique en ligne n'est pas seulement délivrée par des avocats, mais également par d'autres salariés ou des bénévoles.

- **Les avocats salariés :** La plupart des personnes répondant aux appels sont des avocats employés par l'organisation qui met en place cette ligne téléphonique. Ces avocats sont souvent employés à mi-temps car on estime que répondre au téléphone 4h par jour est suffisant. Ils sont généralement expérimentés, ce qui nécessite peu de formation, comme par exemple des avocats qui sont en cours de prendre leur retraite ou des avocats avec des enfants. L'âge moyen est 65 ans. Ces avocats peuvent parfois travailler depuis chez eux mais ils sont plus efficaces s'ils sont sur place car ils ont accès aux procureurs, aux maisons de retraite, etc. A titre d'exemple, AARP a un personnel constitué de 50 personnes dont 17 avocats. CARPLS compte 23 avocats pour répondre aux demandes d'aide. La formation se fait par vidéo et a surtout trait à comment raccourcir une conversation. En effet, les appels ont tendance à durer et les avocats traitent en moyenne deux appels par heure.
- **Les autres employés des services d'aide juridique :** Il s'agit essentiellement de travailleurs sociaux qui représentent les clients dans certaines affaires (de maison de retraite par exemple).
- **Les avocats pro-bono :** Peu d'avocats font du pro-bono au téléphone. La plupart du temps, ces avocats qui acceptent de faire du pro-bono sont ceux vers lesquels sont dirigés les appelants qui ont besoin d'un service juridique plus important qu'une simple consultation téléphonique. Il est en effet beaucoup plus rentable d'utiliser leurs services pour des affaires plus complexes (préparation d'une audience, d'un document judiciaire, etc.).
- **Les bénévoles :** Les agences peuvent avoir recours à différents types de bénévoles. Tout d'abord des bénévoles sans formation juridique particulière rappellent les appelants pour leur rappeler la démarche à suivre, la date à laquelle ils doivent se présenter ou envoyer un document. Ils peuvent ainsi aider à orienter les appels et à donner des informations pratiques, comme l'adresse et les horaires d'ouverture du tribunal, ou la liste des documents nécessaires. C'est surtout le cas pour les lignes destinées aux personnes âgées qui souvent n'ont plus toute leur capacité et qui ont besoin d'avoir un suivi de leurs affaires. D'autres agences effectuent une distinction entre les volontaires pouvant travailler pendant la journée qui doivent alors assurer une session de 4 heures par semaine, le matin ou l'après-midi et ceux travaillant une soirée par semaine (*nightline*) le mercredi entre 17h30 et 20h. D'autres organisations recrutent des stagiaires, étudiants en droit, pendant l'été. Elles assurent leur formation dans un domaine : propriétaire/locataire, endettement des consommateurs ou divorce. C'est le cas de CARPLS pour laquelle les volontaires doivent s'engager à assurer 36 heures minimum par an. La hotline étudiante permet aux étudiants en première et deuxième année d'avoir une expérience en aide juridique pendant 10 semaines. Chaque été, l'agence recrute et forme 20 étudiants volontaires à donner des consultations dans les domaines juridiques mentionnés. Toutes ces consultations se font sous la supervision d'un avocat senior de CARPLS.

- **Le conseil d'administration :** Les conseils d'administration et de direction de ces agences sont toujours composés, d'avocats, associés dans des cabinets privés.

4) Prévoir un budget adapté aux prestations souhaitées

Le coût de l'aide juridique en ligne est très variable. Ainsi CARPLS résout 85% des affaires en donnant des conseils et en préparant des documents judiciaires (préparation et relecture des documents juridiques) et renvoie les autres appelants ayant des besoins plus importants vers un réseau spécialisé d'aide juridique et sociale. Ce service, créé en 1993, a aidé plus de 350,000 clients pour un coût moyen de 35 dollars par appel selon ce CARPLS. En revanche, AARP estime le coût moyen d'un appel traité à 200 dollars. Il existe donc une diversité des coûts selon les opérateurs.

Cette aide juridique par téléphone est en principe gratuite pour ceux qui appellent. Mais certaines hotlines qui contrôlent les revenus peuvent demander une participation par appel pour les personnes au-dessus du niveau de pauvreté ou de faibles revenus.

Ces lignes téléphoniques sont mises en place par des cabinets d'avocats à but non lucratif (*non profit law firms*) et des associations, financés par des fondations rattachées aux barreaux et autres organisations juridiques. Ainsi, CARPLS est soutenue par la fondation du barreau du Chicago, le *Chicago Community Trust*, la Fondation du Barreau de l'Illinois, l'*Illinois Equal Justice Foundation* et le *Lawyers Trust Fund of Illinois*.

Ces organisations font également appel à des dons privés. Il est ainsi possible de faire un don depuis leur site internet. Ces dons sont encouragés par des déductions fiscales.

L'aide juridique demeure un sujet très controversé aux Etats-Unis. Les cabinets traditionnels la considèrent comme une concurrence. Le gouvernement selon ses priorités accorde un certain budget aux aides juridiques par téléphone.

II. Le déroulement d'une consultation d'aide juridique en ligne

Le fonctionnement des hotlines juridiques a beaucoup évolué. D'une réponse immédiate donnée par téléphone (1), elle passe aujourd'hui par des « chats » juridiques par SMS ou sur internet (2) et bientôt par des applications pour smart phones (3).

1) Le déroulement d'une consultation par téléphone

La plupart des hotlines fonctionne grâce à des avocats qui répondent immédiatement aux appels. En effet, entre 60 et 70% des personnes ont besoin d'un renseignement ou d'un conseil rapide et

simple à donner et n'ont pas besoin d'aide relative à une procédure judiciaire qui demanderait à être dirigée vers un autre service.

L'avocat, qui répond à l'appel, entre toutes les informations relatives à l'appel dans une base de données. Un deuxième avocat revoit toutes les consultations données dans la journée afin d'effectuer un contrôle de qualité et de compléter les réponses ou de les corriger s'il lui apparaît nécessaire. Ainsi deux avocats sont consécutivement impliqués dans les consultations émises. Ce double contrôle permet de diminuer au maximum toute poursuite pour négligence. Les services d'aide juridique téléphonique sont cependant tous assurés contre la faute professionnelle.

Si l'appelant a besoin d'une consultation plus approfondie, de la rédaction d'un document judiciaire ou de préparer son audience, l'avocat de la hotline le dirigera vers un service juridique approprié : soit un avocat pro-bono, soit un cabinet d'avocats à but non lucratif. Si cette personne a des revenus trop élevés pour une prise en charge totale (il gagne entre 20.000 et 30.000 dollars par an), il sera dirigé vers un avocat recruté dans un cabinet privé mais qui s'est engagé à des honoraires peu élevés (90\$/heure). Cela permet également à l'organisation de recevoir quelques fonds car elle a en général droit à un sixième de ce que l'avocat reçoit. Ces transactions se font sous le contrôle du Comité d'éthique du Barreau de l'Etat.

Les hotlines permettent de répondre à des personnes situées plus loin dans le périmètre de l'agence d'aide juridique. En effet, selon l'ancien système où la personne demandant de l'aide se déplaçait et rencontrait un avocat en personne, seules les personnes vivant près de l'agence pouvaient réellement en bénéficier. L'aide téléphonique permet d'atteindre des personnes beaucoup plus éloignées.

Chaque agence compte entre 15 et 20 appels par jour qui sont transmis à des avocats mais la réceptionniste filtre de nombreux autres appels. Ensuite, le personnel non avocat prend les informations de l'appelant puis le transfère à un avocat. 85% des appels sont relatifs à une question déjà connue. L'avocat y répond immédiatement dans la plupart des cas, mais il peut aussi rappeler la personne pour lui donner une réponse complète.

La plupart des lignes sont accessibles entre 9h00 à 16h30 du lundi au vendredi. Certaines organisent un « nocturne » en rendant la ligne accessible jusqu'à 19h30 un jour de la semaine.

2) L'apparition des « chats de consultation juridique » sur internet

Certaines hotlines organisent un chat une fois par semaine, soit général, soit sur un domaine particulier, pendant une demi-journée. Cela permet de répondre à des questions qu'un grand nombre de personnes se posent sur un sujet en particulier, et de diffuser une même réponse juridique à un grand nombre de personnes. Il s'agit d'un gain de productivité notable.

D'autres hotlines s'organisent complètement sur Internet⁸ comme *LNSJ-Law Hotline*. Cette consultation en ligne permet de prendre toutes les informations de la personne et de vérifier si

⁸ <https://lsnjlawhotline.org/>

elle peut disposer de ce service. Le filtrage paraît plus efficace en ligne qu'au téléphone avec la possibilité de télécharger des documents pour prouver l'âge, les revenus et le domicile de la personne. LNSJ-Law a mis en place une aide particulière pour les personnes ayant été affectées par l'ouragan Sandy mais répond sur toute une variété de sujets : logement, droit de la famille, santé, immigration, droit du travail, discriminations, etc.

D'autres ont mis en place un système élaboré d'aide juridique en ligne comme *Massresources*⁹. Ce site permet d'avoir accès à des réponses générales dans des domaines donnés (bons alimentaires, droit de la famille, protection des personnes âgées), à une liste d'avocats avec le programme *Dial a lawyer*, en donnant accès à des formulaires juridiques comme des ordonnances d'éloignement du domicile conjugal, et en donnant des ressources aux avocats spécialisés dans l'aide juridique.

3) Le développement des applications sur les smart phones

Aujourd'hui, d'après les professionnels de l'aide juridictionnelle aux Etats-Unis, la mise en place d'une hotline juridique doit commencer par la création d'applications utilisables depuis les smart phones. En effet, la mise en place d'un tel système permet encore des gains de productivité puisque les « appelants » tapent leurs questions puis sont dirigées vers une base contenant des mots clés. S'ils ont besoin de plus de clarifications, ils sont alors mis en relation avec un avocat. Cela permet de mettre en place un filtrage supplémentaire.

Les applications pour smart phones d'aide juridique comment tout juste à se développer et concernent principalement pour l'instant le droit immobilier (et sont alors réservées aux agents immobiliers¹⁰), le droit de vote¹¹ et les violences conjugales.

Certaines de ces applications sont mises en place par des cabinets d'avocat privés. C'est le cas par exemple de Charles Naylor, LLP, spécialisé en droit maritime, qui a mis en place une application gratuite d'aide juridique¹².

III. Les objectifs des services d'aide juridique en ligne

L'examen des différents modèles qui existent aux Etats-Unis montre que la mise en place d'un service d'aide juridique en ligne peut répondre à plusieurs types de politiques publiques : Toucher un public plus large (1), réduire les coûts (2) ou adapter les conseils à la complexité des situations juridiques (3)

⁹ <http://www.massresources.org/legal-help-online.html#description>

¹⁰ <http://www.varealtor.com/legalhotline>

¹¹ http://www.lawverscommittee.org/newsroom/press_releases?id=0266

¹² <http://www.naylorlaw.com/hotline/longshore-injury-hotline-free-mobile-app>

1) Toucher un public plus large qui n'a pas accès au conseil juridique traditionnel

Historiquement, les premières hotlines ont été développées pour favoriser l'accès de certains groupes sociaux au conseil juridique. Le téléphone était perçu comme un outil simple et facile à utiliser, permettant à une population d'obtenir rapidement des conseils juridiques sans avoir besoin de se déplacer.

Ce type de politique a cependant un coût : elle n'a pas vocation à remplacer des conseils juridiques donnés par un avocat lors de rendez-vous, mais à identifier des personnes qui sans ce dispositif n'auraient en pratique pas accès à l'aide juridique.

2) Réduire les coûts de prise en charge des consultations classiques

Cette deuxième fonction des hotlines juridiques est apparue dans les années 90. En effet, sous la pression des conservateurs au congrès qui souhaitaient diminuer le budget de l'aide juridictionnelle, ces programmes ont été utilisés non pas pour toucher un nouveau public mais pour remplacer des conseils existants.

L'aide juridique en ligne est apparue comme un moyen de réduire le temps de rendez-vous et de standardisation des consultations en spécialisant les interlocuteurs.

Ce mouvement de standardisation des consultations juridique n'est d'ailleurs pas limité à l'aide juridictionnelle. Des sociétés privées se développent en effet aujourd'hui pour proposer des prestations « d'information juridique générale ». C'est le cas de Legal Zoom¹³, qui propose des modèles de statuts ou de contrats et des informations simplifiées sur différents domaines juridiques.

3) Adapter les moyens à la complexité des situations juridiques

Un troisième objectif plus récent consiste à diversifier les vecteurs et le niveau de réponse juridique à la complexité des questions et au type de public. Se met ainsi en place aujourd'hui un modèle de « conseil gradué » sur plusieurs supports qui adapte les moyens à la complexité des problématiques.

Ce mouvement se développe grâce à l'apparition de l'aide juridique sur internet. De plus en plus d'associations d'aide juridique proposent des fiches sur internet pour répondre aux questions classiques des individus. Elles permettent de répondre à beaucoup d'interrogations répétitives sans exiger la mobilisation d'un avocat. Ce système peut être complété par des courriels pour les questions spécifiques à une question donnée.

¹³ <http://www.legalzoom.com/>

Cette diversité de la palette des réponses est aujourd'hui perçue comme l'avenir de l'aide juridique. Une aide juridique « à plusieurs niveaux » a ainsi tendance à se mettre en place, en fonction de l'offre de conseil juridique :

- L'information standard : Il s'agit de réponses générales, le plus souvent sur internet, à partir des questions les plus souvent posées.
- Le conseil rapide personnalisé : L'aide juridique par téléphone répond à cette demande.
- L'analyse exhaustive d'une situation en vue d'un contentieux : La consultation juridique avec un avocat.

* * *

L'aide juridique en ligne connaît un succès mitigé quant au résultat. Selon les statistiques disponibles, seuls 50% des appels ont un résultat positif. Le taux d'échec s'explique en particulier par la mauvaise compréhension de l'appelant des conseils qui lui sont donnés, de son inaction à la suite de cet appel, et de sa situation particulière (langue, niveau social, niveau d'éducation, situation familiale, etc). Ce sont les personnes dirigées vers un avocat sont celles qui rencontrent le moins de succès. On note aussi que les questions relatives au logement en général sont mieux traitées que celles relevant du droit de la famille.

Afin de remédier à ces échecs, il est conseillé aux organisations :

- d'adapter leur réponse aux populations particulières (hispaniques en particulier) ;
- de mettre en place plus de filtres ;
- de donner des conseils brefs ;
- de garder une trace de l'appel par écrit ;
- de réduire le nombre d'envois chez des avocats privés ;
- de mettre en place un suivi des appels en envoyant une lettre ou un email récapitulant l'information transmise ou en rappelant la personne.

Nicolas GUILLOU

Annexe 4.8. Accès au droit : assemblée générale du CNB des 22/23 mars 2013



ASSEMBLEE GENERALE DES 22 ET 23 MARS 2013

COMMISSION ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE

RAPPORT SUR LA REFORME DE L'ACCES AU DROIT

INTRODUCTION

Lors de son assemblée générale des 6 et 7 juillet 2012, le Conseil national des barreaux a adopté à l'unanimité, une résolution qui, pour l'essentiel :

- rappelait le devoir de garantie de l'Etat concernant l'accès au droit et à la justice,
- constatait l'insuffisance persistante du budget et la nécessité d'un financement complémentaire de l'aide juridique sans désengagement corrélatif de l'Etat,
- demandait la suppression de la contribution de 35 €, injuste et peu rentable,
- préconisait l'instauration d'une taxe affectée sur les actes soumis à enregistrement, dépôt ou publicité,
- proposait la gestion de cette taxe par un fonds dédié,
- confirmait sa volonté d'une réforme globale de l'aide juridique, assortie d'une juste rémunération des avocats,
- estimait indispensable, dans l'attente de cette réforme, une revalorisation de l'UV et une réévaluation des coefficients de certaines matières.

Ces points – notamment la proposition très concrète d'une taxe sur les actes juridiques, qui permettrait de doubler le budget de l'aide juridique –, en ce qu'ils marquent la volonté de la profession, sont acquis.

C'est une priorité dans le contexte de crise économique et de faillite du système actuel de l'aide juridique.

Les premiers Etats généraux de l'accès au droit organisés le 14 décembre 2012 ont fait le constat d'un système d'aide juridique à bout de souffle et obsolète qui doit être réformé.

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013, 1/14
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse, faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



I/ LA RÉFORME DES STRUCTURES DE L'AIDE JURIDIQUE

Les structures mêmes du système d'accès au droit doivent être réformées pour permettre une adéquation aux besoins croissants d'aide juridique, par une exigence de qualité de la défense proposée et une rationalisation des dépenses.

A- LA CRÉATION DU FONDS D'AIDE JURIDIQUE

Cette proposition a déjà été adoptée par le Conseil national des barreaux lors de l'assemblée générale du 6 juillet 2012.

Depuis plusieurs années, nous attirons l'attention des pouvoirs publics sur l'insuffisance récurrente des crédits affectés à l'aide juridique au regard des besoins qui ne cessent de croître.

La situation contrainte du budget de l'État rend illusoire toute augmentation suffisante des crédits directement alloués aux programmes budgétaires « Accès au droit et à la justice ». Pour 2013, les crédits de la mission « Justice », qui concernent tout le ministère, s'élèvent à 7,7 milliards d'euros. 92 % de ces crédits sont affectés à l'administration pénitentiaire, à la justice judiciaire et à la PJJ. Les crédits alloués à l'accès au droit et à la justice représentent seulement 4 % du total des crédits (340 M€ pour l'an prochain) et 319 M€ de ces 340 M€ sont alloués à l'aide juridictionnelle.

Plusieurs rapports parlementaires, ou initiés par les gouvernements successifs, ont constaté qu'il fallait au moins doubler le budget actuel.

Le Conseil national des barreaux a préconisé l'instauration d'une taxe affectée, perçue sur les mutations et actes soumis à droit d'enregistrement énumérés à l'article 635 du code général des impôts, ainsi que sur les actes juridiques soumis à une formalité de publicité ou d'enregistrement, dont le produit viendrait compléter les crédits d'État.

La création d'un fonds d'aide juridique permettrait de pérenniser l'affectation de ce supplément de recettes au seul financement de l'aide juridictionnelle, sans avoir à prendre le risque de le voir alimenter autre chose dans le budget général de l'État.

Ce fonds s'apparenterait, au niveau du fonctionnement, au fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), aujourd'hui personne morale de droit privé placée sous la tutelle du ministère de l'économie. La création d'un fonds pour l'aide juridique faisait partie des propositions effectuées par les deux députés George Pau-Langevin et Philippe Gosselin.

Le fonds aurait pour mission de s'assurer du versement des fonds par l'État et de leur répartition auprès des barreaux selon les règles connues de la loi de 1991. Les dotations aux CARPA et les crédits alloués à la rémunération des avocats au cours de la garde à vue représentent aujourd'hui 90 % du total des crédits alloués à l'aide juridictionnelle. Il serait donc cohérent que le conseil d'administration de ce futur fonds soit composé de représentants du Conseil national des barreaux, de magistrats, de représentants du ministère du budget et de la Chancellerie. Les autres auxiliaires de justice concernés par l'aide juridictionnelle ont une rémunération budgétisée à hauteur de 30 M€, soit 10 %. Ils n'auraient logiquement pas à siéger au sein de ce fonds. Pourraient être représentés au conseil d'administration du futur fonds, des représentants d'associations intervenant dans l'accès au droit.

2/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au
présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse,
faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



Réforme de l'accès au droit

Myriam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

La création d'un nouveau fonds ne relève pas d'une loi de finances, mais d'une loi ad hoc (projet ou proposition de loi) puisque la constitution même de ce fonds n'aurait pas d'incidence sur le budget de l'État.

Un décret en Conseil d'État fixerait les conditions de constitution du fonds et ses règles de fonctionnement, les modalités dans lesquelles l'administration du fonds se ferait avec les représentants du ministère du budget et de la Chancellerie, et les moyens qui pourraient être mis en œuvre pour assurer le versement des dotations par l'État et leur répartition auprès des barreaux.

B- LES NOUVELLES MODALITES DE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DE DEFENSE D'AIDE JURIDIQUE

Il est rappelé que la présence effective de la défense et la qualité de celle-ci dans les domaines particuliers des droits des plus fragiles tels que la garde à vue, l'hospitalisation sous contrainte, le séjour des étrangers, l'habitat insalubre, peuvent être extrêmement différentes selon les barreaux.

Cet état de fait, essentiel à souligner, procède de diverses causes comme la spécificité socio-économique du ressort du barreau, la taille de celui-ci, son dynamisme, etc.

La situation sociale et économique amène de plus en plus de justiciables à abandonner toute velléité de recours au système judiciaire y compris dans des secteurs directement liés aux droits fondamentaux.

Dans les domaines précités, les barreaux doivent s'adapter à ces situations.

Pour ce faire, un assouplissement des modalités d'organisation du système de défense sous aide juridictionnelle, et en particulier dans les domaines de l'urgence et des désignations ordinales, est indispensable.

Dans un triple but d'efficacité, de qualité et de rentabilité, il est proposé d'étendre et d'assouplir le système des protocoles de défense tels qu'ils sont pratiqués sur le fondement de l'article 91 du décret 91-1266 du 19 décembre 1991.

La problématique du conventionnement en matière d'aide juridictionnelle est étroitement liée à l'exigence de qualité et à l'utilisation la plus rationnelle possible des fonds publics qu'il s'agisse du budget de l'État ou des financements complémentaires.

Depuis la loi du 10 juillet 1991, les barreaux ont fait preuve de pragmatisme et d'imagination par la mise en place de groupe d'avocats affectés à des secteurs de défense divers.

Ces initiatives cependant se heurtent à l'insuffisance de financement public et à une certaine réticence de la profession sur ces nouveaux modes d'intervention.

C'est notamment par le biais des protocoles « article 91 » que se sont développés des groupes de défense collective en matière pénale, mais aussi dans le cadre d'une défense en matière civile.

Les structures conventionnées peuvent être définies comme étant des avocats ou groupes de cabinets d'avocats assurant des prestations de défense ou de conseil en direction des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle dans des secteurs d'activité délaissés par les avocats dans le cadre de leur exercice libéral.

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au
présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse,
faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.⁶

3/14



Réforme de l'accès au droit
Myriam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

Les expériences actuelles

Elles existent à l'évidence dans les grands barreaux notamment en matière de défense pénale d'urgence via les protocoles « article 91 » ne concernant en 2012 cependant que 43 barreaux sur 161.

D'autres secteurs font l'objet d'expériences comme dans le droit des étrangers, la défense des mineurs et l'assistance éducative, la CRPC, l'hospitalisation sous contrainte et, bien évidemment, l'intervention de l'avocat en garde à vue. Il convient de noter en outre l'existence de groupes dédiés pour la défense des victimes.

Il s'agit d'avocats, volontaires pour ces secteurs d'activité, travaillant en groupe, sous contrôle des ordres et répondant à des obligations renforcées en matière de formation et de participation à la vie de la structure et qui assument cette charge de façon majoritaire dans les barreaux.

Dans la perspective d'une extension du domaine du conventionnement, il conviendrait d'établir un inventaire de ces pratiques et d'en effectuer la critique nécessaire notamment pour identifier les dérives possibles (quasi salariat des volontaires, dépendance financière, statut des collaborateurs, etc.)

Le fondement juridique

La loi du 10 juillet 1991 en son article 29, alinéa 2, dispose : « Les modalités et le montant du paiement et le cas échéant le versement de provisions sont déterminés dans chaque barreau par le règlement intérieur ».

L'article 29, alinéa 4, dispose : « Le règlement intérieur peut prévoir que les avocats prêtent, à temps partiel, leur concours à l'aide juridictionnelle selon des modalités fixées par conventions avec l'ordre ».

Il est donc tout à fait possible en l'état de la législation actuelle que les ordres conventionnent des avocats, avec la seule restriction du temps partiel, pour apporter leur concours à l'aide juridictionnelle.

La rémunération des avocats, quel que soit le montant des unités de valeur générées par ladite prestation, peut-être forfaitaire et donc radicalement différente du paiement à l'acte.

Quelques principes essentiels à son fonctionnement :

- Le doublement du budget d'aide juridictionnelle est une condition nécessaire pour offrir une marge de financement desdites structures.
- Un contrôle ordinal effectif passant par les modifications des règlements intérieurs, le Conseil de l'Ordre définissant les missions, les secteurs d'activité, les exigences de formation et la rémunération.
- Le maintien du libre choix de l'avocat car, à la différence des expériences québécoises, anglaises ou dans certains Etats des Etats-Unis d'Amérique, le justiciable pourra toujours ne pas accepter d'être défendu par la structure conventionnée et devra pouvoir bénéficier de l'aide juridictionnelle en choisissant un avocat hors structure.

4/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au
présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse,
faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



Réforme de l'accès au droit
Myriam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

Les réformes législatives à envisager sont:

- la modification de l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991 pour aboutir, dans le cadre d'un conventionnement à durée déterminée, à la possibilité d'un temps plein.
- la rédaction d'un cahier des charges national avec des règles minimales.
- l'extension des protocoles en matière civile.
- le renforcement du rôle du Conseil national des barreaux et du Fonds d'aide juridique qui devrait être créé, les barreaux devant faire valider leurs protocoles et obtenir des financements pluriannuels.

Les domaines d'intervention concernés pourraient être les suivants :

- l'assistance éducative (actuellement le mineur a droit à un avocat mais les parents sont rarement assistés).
- l'expulsion locative et le contentieux de l'habitat insalubre.
- le droit au logement opposable.
- le contentieux des copropriétés surendettées.
- le contentieux du TASS.
- l'hospitalisation sous contrainte.
- la défense pénale d'urgence.

Sous réserve du respect des principes essentiels déjà énoncés, les ordres pourront faire preuve d'imagination et de créativité et adapter à leurs « territoires » ces nouvelles modalités d'intervention des avocats.

Des partenariats avec les collectivités territoriales, les CDAD et la « Politique de la ville » devront être développés.

En réaffirmant le principe du maintien d'un exercice libéral et l'exigence d'un contrôle ordinal, le conventionnement ne pourra pas dériver vers une « fonctionnarisation » de la défense.

Sur le plan législatif et réglementaire, il conviendrait d'une part d'étendre les protocoles à la matière civile, d'autre part de renforcer le rôle du Conseil national des barreaux dans le cadre du fonds d'aide juridique à créer.

La mise en place de structures conventionnées doit pouvoir coexister avec le maintien du système du paiement à l'acte qui permettra de maintenir le libre choix de l'avocat.

Le regroupement des moyens est une évolution nécessaire. Le Conseil national des barreaux devra négocier avec la Chancellerie afin d'obtenir la mise en place d'expériences pilote avec des barreaux volontaires.

5/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au
présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse,
faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



C- L'EXIGENCE DE QUALITÉ

Toute personne est en droit de bénéficier d'une défense de qualité, mais il est certain que la qualité de défense des plus démunis doit être garantie parce qu'elle est financée par des fonds publics ou mutualisés.

Le principe de qualité de la prestation de l'avocat n'est évidemment pas une question réservée au seul secteur de l'aide juridique.

En revanche, la garantie de cette qualité est un corollaire indispensable à la rémunération de l'avocat par la solidarité nationale.

Les travaux sur la nécessaire réforme de l'aide juridique ces dernières années en font systématiquement état.

On citera pour exemple le rapport de Monsieur Roland du LUART, d'octobre 2007 page 51, le rapport de Monsieur DARROIS, de mars 2009 page 39, le rapport de Monsieur le Bâtonnier Frédéric COVIN aux Assises sur l'AJ de la Conférence des Bâtonniers le 30 janvier 2007 Page 4, le rapport de Monsieur PHILIPPE GOSSELIN et Madame George PAU-LANGEVIN.

1) UNE NECESSAIRE QUALITE

La profession pose trop souvent un voile pudique sur le sujet, notamment parce qu'il est traité très différemment par les barreaux en fonction de leur taille et de leur organisation.

Il existe de grandes disparités dans l'organisation structurelle et fonctionnelle des systèmes ordinaires d'organisation de la défense dans le secteur « assisté » ; l'aide juridictionnelle peut être rémunératrice pour certains avocats alors que sa rentabilité est inconcevable dans d'autres cabinets.

Le simple défraiement par l'AJ au lieu d'une juste rémunération est accepté dans certains barreaux qui s'« adaptent » à la situation. On est parfois proche de la vision d'un expert psychiatre du dossier d'Outreau qui estimait que « payé comme une femme de ménage », son expertise ne pouvait pas être de qualité.

Cette situation est un très sérieux handicap pour la profession puisque les interlocuteurs, Etat, Parlement, Corps intermédiaires font état de cette disparité pour discréditer la profession et refuser de considérer légitime la réforme de l'aide juridique pourtant nécessaire.

Il faut donc trouver les moyens d'accroître la qualité générale de la prestation en recueillant l'accord de la profession sur le projet.

6/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au
présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse,
faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



2) LES MODALITES DE GARANTIE DE LA QUALITE

Une qualité accrue nécessite une évaluation de celle-ci, et une clarification des modes de contrôle.

- Le contrôle de qualité revient aujourd'hui au bâtonnier de l'ordre.

Ce contrôle ne diffère pas selon que la prestation est réalisée en secteur « libre ou assisté »

La spécificité de la profession rend particulièrement délicate l'appréciation par toute autre personne de cette qualité. Il est en effet indispensable que soit garantie l'indépendance de l'avocat. Dans un dossier sensible, les choix de défense peuvent ne pas être compris ou acceptés par un tiers. L'expérience du contrôle de qualité de la prestation médicale par les caisses d'assurance maladie démontre le caractère particulièrement dangereux de ce type d'intervention potentiellement liberticide.

Pour autant, la subjectivité de la prestation de l'avocat est telle et le client est tellement démunis que le seul contrôle de la qualité par le Bâtonnier peut être parfois de pure forme et, en tout état de cause, est totalement insuffisant pour garantir que les moyens d'une défense de qualité sont réunis.

Le contrôle a posteriori se borne à permettre de vérifier la bonne utilisation des fonds et éviter notamment les abus, insuffisances graves ou détournements.

- La mise en œuvre de la qualité suppose donc la mise en place d'une garantie préalable.

La garantie de qualité devient une exigence dès lors que les avocats intervenant à l'aide juridictionnelle reçoivent une véritable rémunération.

La qualité est assurée par :

- Une formation de qualité dans la matière abordée et sur la spécificité de la défense des plus démunis.
- Une mise à disposition de moyens de coordination, de documentation, de partage d'informations dans les secteurs de défense sensibles.
- Un engagement conventionnel de l'avocat à l'égard de son client.



Réforme de l'accès au droit

Mynam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

3) LA MISE EN ŒUVRE DE LA GARANTIE DE QUALITE

Il est proposé l'élaboration de trois conventions cadre, l'une passée entre le client et l'avocat, une autre entre l'avocat et l'institution ordinale, et la dernière entre l'institution ordinale et l'Etat ou le fonds d'aide juridique.

- Entre l'Ordre et le fonds d'aide juridique :

Le fonds d'aide juridique exerce sous forme d'une convention cadre son rôle d'interlocuteur représentant les intérêts du justiciable.

Il sera établi à l'échelon national avec le Conseil national des barreaux des conventions cadre exigeant des avocats cocontractants une formation spécifique dans le secteur de défense abordé (pénal travail famille étranger hospitalisation sous contrainte, logement insalubre...), une organisation permettant une efficacité et une efficacité suffisantes, et une transparence de l'activité par une information accrue du client.

Le fonds d'aide juridique pourrait emprunter au fonctionnement de la *Legal services commission* anglaise, qui fixe les critères et schémas généraux, avec toutefois le risque – qu'il faut sans doute encadrer strictement- d'atteinte à la liberté de l'avocat.

Ce type de convention cadre pourra bien sûr être envisagée à l'aune de l'expérience protocoles « article 91 ».

- Entre l'Ordre et l'avocat :

L'avocat prêterait son concours au client bénéficiant de l'aide juridictionnelle en adhérant à certains principes : formation spécifique à la matière, maîtrise de la matière, acceptation des principes liés aux coordinations dans des structures dédiées par exemple, déontologie spécifique à la matière, et obligation de conclure des conventions-type avec le client.

En retour, l'ordre met à disposition des avocats les moyens de coordination des activités de défense, de partage des informations, de documentation spécialisée et de formation continue.

- Entre l'avocat et le client :

Trop souvent, le client reproche à l'avocat l'opacité des modalités de son activité. Pour y remédier, le professionnel sera tenu de proposer et signer une convention avec son client l'informant des modalités de la prestation, du coût, des risques, des modes de recours, des moyens de contestation etc. Tout comme n'importe quel prestataire de service, médecin, architecte ou commerçant, l'avocat est tenu de délivrer les informations minimales à la compréhension de la prestation et à la transparence des coûts.

8/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013, dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse, faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



4) L'HARMONISATION DES PRATIQUES

La disparité des pratiques au sein des barreaux mais surtout entre les différents barreaux n'est pas un obstacle à cette réforme.

Chaque convention prendra en compte les spécificités du barreau cocontractant. En effet, comment demander par exemple à un barreau de 40 avocats de spécialiser ses avocats dans des domaines aussi pointus que l'hospitalisation sous contrainte, la défense des mineurs ou encore le logement insalubre ?

Cette garantie de qualité, tout comme la mise en place des structures conventionnées, pose le problème de l'évolution des institutions professionnelles (gouvernance) et des structures d'exercice professionnel (regroupement de moyens régionaux, voire nationaux, regroupement des avocats en cabinets plus importants ou en structures inter-barreaux).

La réforme proposée pourra accompagner ce phénomène en évitant l'aggravation de « l'inégalité des armes » de défense entre les parties selon la situation économique.

Le développement de structures conventionnées renforce d'autant plus l'exigence de qualité.

La garantie de cette qualité présuppose :

- une formation de qualité dans la matière abordée ;
- une éventuelle mise à disposition de moyens de coordination ;
- un engagement conventionnel de l'avocat à l'égard de son client.

La solution proposée pour la mise en œuvre de la garantie de qualité est l'élaboration des trois conventions cadre susvisées (entre l'Ordre et le fonds d'aide juridique, entre l'Ordre et l'avocat, entre l'avocat et le client).

Les avocats conventionnés ne seront plus défrayés mais rémunérés, ils pourront donc plaider hors de leurs barreaux, créer des cabinets secondaires ou inter barreaux, créant ainsi une émulation et une saine concurrence, autre garantie de qualité.

D- LA RÉMUNÉRATION À L'ACTE

Ce système de défense conventionnée doit bien sûr coexister avec le système de libre choix de l'avocat par le client bénéficiant de l'aide juridique dans les secteurs où l'absence de défense conventionnée n'obère ni la présence de l'avocat ni la qualité de la défense.

Il est cependant indispensable de mettre un terme au système de l'UV fixé par matière pour un calcul mieux adapté de la rémunération de l'avocat à l'acte accompli. En effet, le système d'U.V. est incompatible avec les procédures complexes, de sorte que nombre d'avocats ne peuvent traiter des dossiers complexes au titre de l'aide juridictionnelle, sauf à mettre en difficulté leurs cabinets.

La commission Accès au droit du Conseil national a mis à l'étude pour l'année 2013 cette réforme de la rémunération à l'acte accompli.



II / LES MODES D'ALLÈGEMENT DU BUDGET D'AIDE JURIDIQUE

Diverses solutions permettent d'alléger le budget de l'aide juridique.

A- LA PROTECTION JURIDIQUE

La loi n°2007-210 du 19 février 2007 a réformé substantiellement le mécanisme de la protection juridique en posant le principe du libre choix de l'avocat par l'assuré, de la libre négociation de l'honoraire entre l'avocat et l'assuré-client avec convention d'honoraire obligatoire. Elle a fait aussi de la protection juridique le mode naturel de l'accès au droit, l'aide juridictionnelle devenant subsidiaire.

La contrepartie de ces principes est une réticence des assureurs à étendre la couverture de la protection juridique puisque le choix de l'avocat et le coût du procès leur échappent.

Actuellement, 50 % des ménages sont concernés et les garanties sont loin de correspondre aux besoins de droit les plus répandus (droit pénal, droit de la famille). En outre, les assurés sont entretenus dans l'ignorance de cette couverture qu'ils omettent de faire valoir.

1) Proposition : extension de la protection juridique

Une extension présenterait l'avantage de générer des économies pour l'Etat grâce à la subsidiarité, et faciliterait l'accès au droit des personnes dont les ressources dépassent le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle mais dont les revenus restent modestes alors que les frais de procédure (expertises, notamment) peuvent être très élevés.

Cette extension pourrait être conçue selon les modalités suivantes. Le contrat de protection juridique ne peut être rendu obligatoire. En revanche, il faudrait imposer l'inclusion d'une garantie de protection juridique dans les contrats d'assurance multirisques-habitation, laquelle garantie devrait recouvrir notamment outre les domaines habituellement couverts, le droit de la famille qui est l'un des pans les plus importants de l'aide juridictionnelle civile. Il conviendrait également d'imposer aux compagnies d'assurances de fixer des montants minima de prise en charge des honoraires d'avocat et des autres frais.

2) Eventuels obstacles à l'extension

Il demeure une incertitude quant au surcoût pour l'assuré, les assureurs refusant de communiquer sur ce point, mais l'on peut évaluer l'augmentation de la prime entre 40 et 60 €.

Un contrat unique paraît difficile à mettre en place compte tenu de la diversité des situations et des besoins. Mieux vaut donc prévoir des clauses type.

S'agissant des personnes n'ayant pas d'assurance habitation – faute d'habitation, notamment – il faut rappeler que l'aide juridique existe pour suppléer précisément le défaut de protection juridique et que ces personnes y auront droit sans difficulté.

Il a été évoqué aussi la difficulté posée, en cas de divorce, par le fait que c'est le foyer qui est assuré. Cependant, le rôle de l'assureur n'est pas d'intervenir dans le procès, ce qui le placerait en situation de conflit d'intérêt, mais de prendre en charge dans les limites du contrat les conséquences financières d'un sinistre.

10/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au
présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse,
faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



Réforme de l'accès au droit
Myriam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

Le Conseil national des barreaux propose de rendre obligatoire, dans tous les contrats d'assurance multirisque habitation, une garantie protection juridique, laquelle devra inclure les litiges relevant du droit de la famille.

Il est en outre indispensable d'imposer un montant minimum de prise en charge par l'assureur des honoraires et frais de l'avocat.

B- LA REPETIBILITE DES HONORAIRES

Les textes en vigueur

L'article 700 du code de procédure civile dispose :

« Comme il est dit au I de l'article 75 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. »

L'article 37 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est rédigé comme suit :

« Les auxiliaires de justice rémunérés selon un tarif peuvent renoncer à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat et poursuivre contre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre.

En toute matière, l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale peut demander au juge de condamner la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à lui payer une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide.

Si le juge fait droit à sa demande, l'avocat dispose d'un délai de douze mois à compter du jour où la décision est passée en force de chose jugée pour recouvrer la somme qui lui a été allouée. S'il recouvre cette somme, il renonce à percevoir la part contributive de l'Etat. S'il n'en recouvre qu'une partie, la fraction recouvrée vient en déduction de la part contributive de l'Etat.

Si, à l'issue du délai de douze mois mentionné au troisième alinéa, l'avocat n'a pas demandé le versement de tout ou partie de la part contributive de l'Etat, il est réputé avoir renoncé à celle-ci.

Un décret en Conseil d'Etat fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.

On constate que si l'article 700 du code de procédure civile pose en principe une condamnation par le juge de la partie perdante aux frais non inclus dans les dépens, avec une exception pour des raisons d'équité, le deuxième alinéa de l'article 37 de la loi relative à l'aide juridique ne prévoit qu'une possibilité pour l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle de demander une telle condamnation contre l'adversaire non bénéficiaire.

Or, le principe de condamnation se justifierait encore plus dans l'article 37 puisque cela permet de faire supporter les « honoraires » de l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle par l'adversaire plutôt que par l'Etat.

11/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse, faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



Réforme de l'accès au droit
Myriam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

Le Conseil national des barreaux propose donc de calquer la rédaction de cet article 37 sur celle de l'article 700 du CPC et, pour plus de cohérence, de créer un article 700-1 du CPC reprenant ces dispositions.

Une telle réforme législative aurait en outre l'avantage de ne rien coûter à l'Etat.

Les nouveaux textes pourraient être les suivants :

- Article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 :

« Les auxiliaires de justice rémunérés selon un tarif peuvent renoncer à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat et poursuivre contre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre.

Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.

Si le juge fait droit à sa demande, l'avocat dispose d'un délai de douze mois à compter du jour où la décision est passée en force de chose jugée pour recouvrer la somme qui lui a été allouée. S'il recouvre cette somme, il renonce à percevoir la part contributive de l'Etat. S'il n'en recouvre qu'une partie, la fraction recouvrée vient en déduction de la part contributive de l'Etat.

Si, à l'issue du délai de douze mois mentionné au troisième alinéa, l'avocat n'a pas demandé le versement de tout ou partie de la part contributive de l'Etat, il est réputé avoir renoncé à celle-ci.

Un décret en Conseil d'Etat fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article. »

- Créer un article 700-1 du Code de procédure civile, rédigé comme suit :

« Comme il est dit au deuxième alinéa de l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. »

- Cette modification législative devra également être apportée à l'article L761-1 du code de justice administrative, et aux articles 475-1 et 375 du code de procédure pénale.

12/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013, dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse, faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



Réforme de l'accès au droit
Myriam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

C- LES MODES ALTERNATIFS DE REGLEMENT DES LITIGES (MARL) ET L'ACTE D'AVOCAT

Les modes alternatifs de règlement des litiges (MARL) se développent depuis quelques années, qu'il s'agisse des procédures classiques telles que la conciliation ou la médiation nécessitant l'intervention d'un tiers, ou de modalités plus innovantes telles que le droit collaboratif ou la procédure participative qui n'implique pas l'intervention d'un tiers et renforce le rôle des avocats.

Il apparaît nécessaire de développer encore ces modes alternatifs qui présentent le double avantage de désencombrer les juridictions et de résoudre les conflits d'une façon plus apaisée, plus durable et plus économique.

L'avocat a, dans ce cadre, un rôle naturel et primordial à jouer tant au niveau du conseil que de l'assistance et de la rédaction (importance de l'acte d'avocat).

Actuellement, l'intervention de l'avocat dans les MARL est très mal prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle, ce qui ne peut que décourager le recours à ces modes alternatifs.

Le Conseil national des barreaux demande aux Pouvoirs publics de rémunérer les avocats de manière équivalente, que le litige soit traité par un mode alternatif de règlement des litiges (MARL) ou qu'il soit réglé en juridiction.

L'acte d'avocat doit également pouvoir être utilisé par les bénéficiaires de l'aide juridique.

Myriam PICOT
Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

Annexes :

Annexe unique : Résolution « Réforme de l'accès au droit et à la justice » adoptée par l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013

13/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse, faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



Réforme de l'accès au droit
Myriam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

Annexe unique – Résolution « Réforme de l'accès au droit et à la justice »

**RESOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX
REFORME DE L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE**

Adoptée par l'assemblée générale des 22 et 23 mars 2013

* * *

Le Conseil national des barreaux, réuni en assemblée générale les 22 et 23 mars 2013, connaissance prise du rapport de la commission Accès au droit sur la réforme de l'accès au droit et à la justice, et à l'issue des Etats généraux de l'accès au droit du 14 décembre 2012,

RAPPELLE ET MAINTIENT sa résolution du 6 juillet 2012 sur la taxation des mutations et actes juridiques comme source de financement complémentaire de l'aide juridique et la création d'un fonds d'aide juridique.

RAPPELLE que ces nouveaux modes de financement de l'accès au droit ne sauraient se substituer au financement étatique.

ET POURSUIVANT SA REFLEXION afin d'assurer une refonte globale de l'accès au droit,

SE DECLARE FAVORABLE à une généralisation de la garantie protection juridique en la rendant obligatoire dans tous les contrats d'assurance multirisque habitation, et à une extension de son objet aux principaux contentieux.

DEMANDE AUX POUVOIRS PUBLICS :

- de prendre en charge l'accès au droit de manière équivalente, que le litige soit traité par un mode alternatif de règlement des litiges (MARL) ou qu'il soit réglé en juridiction.
- et d'ouvrir l'acte d'avocat aux bénéficiaires de l'aide juridique.

SOULIGNE que le regroupement des moyens est une évolution à envisager et propose la mise en place d'expériences pilote de structures conventionnées par des barreaux volontaires.

DEMANDE AUX POUVOIRS PUBLICS une réforme législative tendant à modifier l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et à créer un article 700-1 du Code de procédure civile, en y intégrant les dispositions suivantes:

« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. »

ET INVITE les barreaux et les organisations professionnelles à transmettre à la Commission accès au droit du Conseil national des barreaux leurs propositions pour mettre en œuvre une telle réforme de l'accès au droit et à la justice.

Fait à Paris, le 23 mars 2013

Conseil national des barreaux
Résolution « réforme de l'accès au droit et à la justice ».
Adoptée par l'assemblée générale des 22 et 23 mars 2013

14/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au
présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse,
faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



RÉSOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX REFORME DE L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE

Adoptée par l'assemblée générale des 22 et 23 mars 2013

* *

Le Conseil national des barreaux, réuni en assemblée générale les 22 et 23 mars 2013, connaissance prise du rapport de la commission Accès au droit sur la réforme de l'accès au droit et à la justice, et à l'issue des Etats généraux de l'accès au droit du 14 décembre 2012,

RAPPELLE ET MAINTIENT sa résolution du 6 juillet 2012 sur la taxation des mutations et actes juridiques comme source de financement complémentaire de l'aide juridique et la création d'un fonds d'aide juridique.

RAPPELLE que ces nouveaux modes de financement de l'accès au droit ne sauraient se substituer au financement étatique.

ET POURSUIVANT SA REFLEXION afin d'assurer une refonte globale de l'accès au droit,

SE DECLARE FAVORABLE à une généralisation de la garantie protection juridique en la rendant obligatoire dans tous les contrats d'assurance multirisque habitation, et à une extension de son objet aux principaux contentieux.

DEMANDE AUX POUVOIRS PUBLICS :

- de prendre en charge l'accès au droit de manière équivalente, que le litige soit traité par un mode alternatif de règlement des litiges (MARL) ou qu'il soit réglé en juridiction.
- et d'ouvrir l'acte d'avocat aux bénéficiaires de l'aide juridique.

SOULIGNE que le regroupement des moyens est une évolution à envisager et propose la mise en place d'expériences pilote de structures conventionnées par des barreaux volontaires.

DEMANDE AUX POUVOIRS PUBLICS une réforme législative tendant à modifier l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et à créer un article 700-1 du Code de procédure civile, en y intégrant les dispositions suivantes:

« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. »

ET INVITE les barreaux et les organisations professionnelles à transmettre à la Commission accès au droit du Conseil national des barreaux leurs propositions pour mettre en œuvre une telle réforme de l'accès au droit et à la justice.

Fait à Paris, le 23 mars 2013

Conseil national des barreaux
Résolution « réforme de l'accès au droit et à la justice »
Adoptée par l'assemblée générale des 22 et 23 mars 2013

1/1

Annexe 4.9. Aide juridictionnelle : communication de l'association CLCV



REFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE JUILLET 2013

L'aide juridictionnelle (AJ) recoupe le problème de l'accès à la justice, droit fondamental reconnu aussi bien en droit international, par la Convention des droits de l'Homme que par notre droit constitutionnel.

De manière générale, les consommateurs sont réticents à intenter une action en justice. La complexité, apparente ou réelle, de la procédure, son issue aléatoire, et bien évidemment son coût constituent autant d'obstacle pour les consommateurs à faire valoir leurs droits. L'institution de la contribution de 35€, qui a été instituée pour contribuer au financement de l'AJ est également un frein important. Elle apparaît pour le contribuable comme une contrepartie financière de la saisie de la justice, faisant de celle-ci un service payant et doit selon nous être supprimée.

Le principe même de l'AJ est d'instituer une égalité d'accès à la justice afin d'éviter qu'un justiciable renonce à tout recours uniquement pour des raisons financières. Or, son montant est trop faible pour être réellement efficace.

Le Budget alloué à l'aide juridictionnelle est d'un montant relativement faible au regard du budget du Ministère de la Justice. L'enveloppe destinée à financer l'accès au droit, qui ne se limite pas à l'AJ est de 340 M€, soit 4,4% du budget.

Pour bénéficier de l'aide juridictionnelle en 2013, il faut avoir des ressources mensuelles inférieures à 929€ (pour l'aide totale) et 1 393€ (pour l'aide partielle). Or, en 2012, le salaire net mensuel médian en France est de 1 675 €. Cela veut donc dire que plus de la moitié de la population française n'a pas accès à l'AJ. Or, Compte tenu du contexte économique et social actuel, on peut difficilement soutenir que la plus grande partie de la population dispose de moyens suffisants pour saisir la justice sans bénéficier d'une aide spécifique. Très régulièrement, nous rencontrons des consommateurs qui ne peuvent prétendre à l'aide juridictionnelle et qui, pourtant, n'ont pas les moyens d'intenter un recours en raison de leurs dépenses contraintes et incompressibles (loyer, remboursement d'un emprunt immobilier, frais de chauffage...). L'AJ, si l'on veut qu'elle remplisse son objectif, doit donc être revalorisée. Parallèlement à cela, il apparaît que le fonctionnement même de l'aide juridictionnelle est peu ou mal connu. Une sensibilisation du public sur le sujet paraît donc indispensable.

En conséquence, c'est une réelle réforme de l'aide juridictionnelle qui doit être effectuée.

I- MIEUX INFORMER LE PUBLIC DU FONCTIONNEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Peu de consommateurs connaissent le fonctionnement de l'AJ. Tout au plus savent-ils intuitivement, au regard de leurs ressources, qu'ils ne peuvent y prétendre. Mais, concernant la différence entre l'aide totale et partielle, la possibilité ou non de choisir librement un avocat, les modalités de paiement des honoraires non compris dans l'aide accordée (lorsqu'elle est partielle), les connaissances des consommateurs sont extrêmement tenues.

Il ne s'agit pas ici de réformer les différentes règles applicables mais tout simplement de mettre en place une campagne d'information et de sensibilisation sur l'existence de l'AJ et son fonctionnement. Ce sera également l'occasion de montrer les différences qui existent avec les assurances « protection juridique » afin d'éviter toute confusion.

II- LES MOYENS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Le rapport d'information présenté par M. Philippe GOSSELIN et Mme George PAU-LANGEVIN montre que l'AJ est un dispositif actuellement sous-financé dans la mesure où il est accordé davantage d'autorisations d'engagement que de crédits affectés. Ce même rapport montre également l'insuffisance de moyens accordés aux maisons de la justice et du droit. On le voit, l'accès à la justice ne passe pas uniquement par la revalorisation de l'aide juridictionnelle.

Plusieurs propositions ont été mises en avant :

La suppression de l'aide juridictionnelle partielle

Nous sommes réservés sur cette proposition qui pourrait produire un effet de seuil et mettre hors du dispositif de l'AJ un grand nombre de justiciables. Si cette mesure devait être adoptée, cela supposerait de retenir un plafond de ressources beaucoup plus élevé qu'il ne l'est aujourd'hui.

Le recours à la consultation juridique et à la médiation

Nous sommes opposés au fait de rendre obligatoire le recours à une consultation juridique avant toute demande d'aide juridictionnelle. En effet, cela entraînerait une dépense supplémentaire difficilement supportable pour le justiciable. Cette consultation ne serait acceptable que si elle est effectuée gratuitement, dans tous les cas, comme dans les Maisons de la justice et du droit. Toutefois, le résultat de cette consultation ne doit pas avoir d'incidence sur le principe même de versement de l'AJ. Nous craignons en effet que la recevabilité d'une demande d'aide soit alors subordonnée à une sorte d'autorisation préalable que constituerait la consultation juridique.

Sur la médiation, nous considérons qu'en tout état de cause, celle-ci ne peut constituer un substitut à la justice. La médiation suppose par essence une volonté des parties et constitue un mode « alternatif » de règlement des litiges. Elle ne peut donc être rendue obligatoire. Par ailleurs, la plupart des systèmes de médiation que nous connaissons dans le domaine que nous connaissons de la consommation ne présentent pas des garanties d'indépendance. C'est la raison pour laquelle, nous demandons depuis des années la mise en place d'une « chambre de médiation ». Sur le modèle de ce qui existe pour les experts auprès des tribunaux, la chambre serait composée « d'experts », qui pourraient être sollicités par les consommateurs et par les entreprises qui souhaitent avoir recours à la médiation.

2

Renonciation à l'AJ au profit de l'article 700 CPC (article 471-1 CPP)

Les avocats ont la possibilité de demander à bénéficier de la condamnation de la partie adverse à l'article 700 CPC, en contrepartie de quoi il renonce à leur indemnité d'aide juridictionnelle. Ce mécanisme peu pratiqué pourrait être développé.

Taxation des actes

- ✓ Taxation de la copie exécutoire du jugement : nous nous opposons à cette mesure puisqu'elle freine l'exécution même d'une décision judiciaire. Un consommateur comprendrait difficilement d'être obligé de s'acquitter d'une taxe pour pouvoir disposer de la décision.
- ✓ La taxation sur les actes juridiques (droits de mutation...). Cette taxation serait très mal perçue par les consommateurs qui voient actuellement se multiplier des taxes en tous genres et qui considéreront à juste titre qu'il s'agit d'une taxe sur les taxes.

Répercussion du coût sur les succombants

Nous sommes réservés sur le fait de faire supporter les coûts de l'aide juridictionnelle par la partie qui succombe dans la mesure où celle-ci peut ne pas avoir commis de faute intentionnelle en entamant cette procédure. Par ailleurs, cette mesure sera un frein supplémentaire dans l'accès à la justice. Toutefois, si cette mesure devait être retenue, il serait alors indispensable de permettre au juge de moduler la charge en fonction de la situation, notamment économique, du succombant.

III- LA QUESTION DES CONTRATS DE PROTECTION JURIDIQUE

De plus en plus de contrats de « protection juridique » sont souscrits. Une meilleure information des consommateurs doit être faite non seulement sur la conclusion de ce contrat, mais également sur son articulation avec l'AJ afin que le justiciable dissocie correctement ces deux mécanismes.

Nous pensons que les contrats de protection juridique peuvent « soulager » l'AJ, mais nous avons plusieurs remarques à formuler.

Le système de protection juridique, bien qu'ayant été amélioré ces dernières années, n'est toujours pas satisfaisant.

Si certains consommateurs n'ont pas de protection juridique, d'autres peuvent en cumuler plusieurs, sans pour autant être couverts convenablement.

La pratique de ces contrats démontre également que certains principes restent théoriques. Ainsi, le choix de l'avocat reste « biaisé ». Ils choisiront dans la plupart des cas l'avocat proposé par l'assurance dans la mesure où ils n'auront pas à payer de complément d'honoraires, sans compter que les avocats sont assez réticents à prendre des affaires avec AJ ou du moins montrent dans ce cas un intérêt moins important pour l'affaire.

Par ailleurs, le champ des assurances est restreint. Différents niveaux de protection sont proposés et les litiges qui font l'objet d'une demande d'AJ (droit de la famille et droit pénal notamment), sont souvent écartés ou ne sont inclus que dans des contrats dont le prix est bien plus élevé.

Il faut également souligner que les assureurs privilégient dans ce cadre le traitement amiable des litiges et n'acceptent le judiciaire qu'en ultime solution.

Surtout, nous sommes opposés à ce que cette protection soit obligatoire. En effet, cela entraînerait un coût difficilement supportable pour le consommateur et rendrait une prestation obligatoire qui ne se justifie pas par rapport au nombre de mises en jeu de ces contrats.

Annexe 5. Lettre du CNB sur le rapport MAP-AJ (26 octobre 2013)



LE PRÉSIDENT

Madame Hélène MARSAULT
INSPECTION GENERALE
DES SERVICES JUDICIAIRES
13, Place Vendôme

75042 PARIS CEDEX 01

Paris, le vendredi 26 octobre 2013

Nos réf. : JMB/NT

Chère Madame,

La lecture attentive du rapport de diagnostic que vous avez présenté le 15 octobre 2013 au Ministère de la Justice appelle de la part du Conseil national des barreaux un certain nombre d'observations, déjà présentées oralement tant par le bâtonnier Myriam PICOT que par le Bâtonnier Jean-Luc FORGET lors de cette réunion.

Préalablement à ces observations, nous souhaitons saluer la qualité et l'utilité de votre travail. Vous avez su tirer parti des nombreux rapports écrits sur le sujet en les remplaçant dans le contexte actuel et lister des pistes de solutions pour le présent comme pour l'avenir.

Nous ne pouvons que regretter le mandat limité de votre mission, qui n'évoquait pas, notamment, le mode ni le montant de la rémunération des avocats pour les missions d'aide juridictionnelle.

Votre lettre de mission relative à l'évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle relevait, comme vous l'avez souligné, « *des objectifs généraux de la MAP : redresser les comptes publics, améliorer le service rendu, associer aux évaluations des politiques toutes les parties intéressées.* »

Dès lors, **la question du financement de l'accès au droit et à la justice est une question majeure et préalable**. Il n'y aura pas d'amélioration du service rendu à périmètre constant sans une augmentation du budget (la plupart des rapports évaluent un doublement), cette amélioration supposant une réelle rémunération des professionnels du droit qui y concourent, principalement les avocats.

Le redressement des comptes publics impose de trouver des sources de financement complémentaires. Il appartient à l'Etat de se prononcer sur cette question afin d'assurer la pérennité des modes d'organisation différents de la profession dans sa mission de service public.

Or, comme vous le constatez page 11 de votre rapport, « *pourtant l'Etat n'a pas, en réponse à ces propositions, formulé à ce jour de projet global, raisonné et concerté, que ce soit pour suivre certaines propositions ou pour en écarter d'autres.* »



Sur le fond, votre rapport appelle de notre part les observations suivantes :

1/ Pages 8 et 9 : Pour les auxiliaires de justice, souvent les avocats, l'AJ est une source de travail et de revenu, mais aussi selon eux de sacrifices.

Si l'AJ est une source de travail, elle n'est jamais (ou très marginalement) une source de revenu. L'AJ est une ressource mais non un revenu, parce qu'elle ne permet pas de payer les charges du cabinet et encore moins la rémunération du travail intellectuel.

Vous indiquez dans ce paragraphe que la profession refuse tout principe de barèmes indicatifs. Cette affirmation est inexacte. Il faut rappeler que de nombreux Barreaux ont dans le passé publié des barèmes indicatifs. La profession était en conséquence favorable à ces barèmes dans le but de clarifier le coût de sa prestation. Ces Barreaux ont été poursuivis devant le Conseil de la Concurrence, enjoins de ne plus élaborer ni diffuser de barèmes d'honoraires, et condamnés à de lourdes amendes.

D'autre part, la profession a largement contribué aux travaux de la Commission BOUCHET sur la rémunération des avocats en matière d'AJ. Une grille de temps passé par procédure avec un coût horaire défini de l'avocat conduisait bien à la mise en place d'un barème pour les missions de service public.

2/ Page 14 : sur le niveau de l'AJ totale

Vous avez noté que le groupe de travail en « Accès au Droit et minimas sociaux » de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale avait relevé que la valorisation du plafond de ressources pour l'AJ totale n'était pas prioritaire par rapport à l'amélioration de la rémunération des avocats.

Il s'agit clairement pour nous d'un préalable à l'examen de cette question.

3/ Page 15 : sur le non recours à l'AJ partielle

Vous indiquez à la fin du premier paragraphe « le bénéfice de l'APJ conserve la prise en charge par l'Etat des frais d'huissier et d'expert. »

Ce n'est pas exact pour les frais d'huissier. L'huissier facture au bénéficiaire partie de l'acte, en fonction du pourcentage de l'admission.

Nous vous confirmons que le non recours à l'AJ partielle est une pratique assez habituelle des avocats lorsqu'il peut être déterminé à l'avance qu'il n'y aura pas de mesure d'expertise.

En effet, la disparition du taux réduit de la TVA, la portion congrue représentée par la participation de l'Etat aux honoraires, et l'obligation de la convention d'honoraires, conduisent l'avocat à proposer à son client de se passer de la phase préalable de la demande d'AJ pour engager immédiatement la procédure avec une convention d'honoraires mesurée, qui tiendra compte de la situation de fortune du client.

4/ Page 17 : le jeu du principe de subsidiarité de l'AJ

Vous écrivez « pour les assureurs le champ des contentieux majoritaires couverts par l'AJ (litiges intrafamiliaux et affaires pénales) diffère par nature du champ essentiel et même naturel des contrats d'APJ (consommation, habitation, etc...). Leurs calculs économiques leur font exclure l'hypothèse de rendre l'APJ obligatoire ».



Or, un renforcement de l'APJ par un adossement au contrat d'assurance habitation permettrait de réduire considérablement le recours à l'Etat.

Certains contrats d'assurances n'excluent pas tous les litiges familiaux ni les litiges sociaux (Prud'hommes, recours TASS) qui sont une part importante de l'AJ. En ce qui concerne le champ pénal, celui des mineurs peut être couvert par ce biais ainsi que celui des victimes.

Leurs calculs économiques doivent être communiqués afin d'en vérifier la pertinence.

5/ Page 18 : la subsidiarité par rapport à certaines possibilités concernant le justiciable

La profession approuve le renforcement du jeu de l'AJ au regard des parties au procès que vous appelez de vos vœux et notamment l'utilisation de l'article 37 de la Loi de 1991, dont le Conseil National des Barreaux a proposé une modification de rédaction pour être plus souvent et mieux utilisé.

Mais cette subsidiarité ne pourra être attractive pour les avocats que si les décisions de justice fixent l'indemnité à hauteur des diligences effectuées et non à celui du barème de l'AJ.

En ce qui concerne la procédure de retrait visée par les articles 50 et suivants de la Loi, elle pourrait être remplacée par une renonciation, déjà largement utilisée par les avocats car beaucoup moins lourde, et qui explique le constat selon lequel cette pratique du retrait est quasiment nulle (0,1 %).

6/ Page 21 : les paramètres de la diversification du financement de l'AJ

Dans la liste des voies de financement qui sont « *anciennement sur la table et sur lesquelles l'Etat n'a jamais tranché* », vous évoquez une contribution particulière des avocats ne contribuant pas « *ou contribuant peu* » aux missions d'AJ. Vous affirmez que cette voie se distingue de la taxation spécifique et limitée du chiffre d'affaires des professionnels du droit « *car elle repose sur l'idée traditionnelle d'une sorte de devoir moral des avocats à contribuer à l'AJ...* ».

Nous réfutons cette idée qui ne trouve plus sa place au 21^{ème} siècle, les avocats ne vivant plus de leurs rentes mais de leur travail.

Ils sont à la tête d'entreprises (leurs Cabinets) qui subissent des règles économiques peu compatibles avec celles imposées par l'Etat en matière d'AJ.

Demande-t-on aux médecins, aux chirurgiens, qui ont aussi un monopole d'exercice de leur art, de contribuer à la CMU ?

Il appartient à l'Etat, et non aux avocats, d'assurer l'accès au droit et à la justice. La profession dans son ensemble contribue déjà à son financement par le biais des CARPA dont les produits financiers sont localement insuffisants pour couvrir les charges générées par ce service.

7/ Pages 25 et 26 : le dépôt et l'examen des demandes d'AJ

Vous soulignez le coût généré par les dossiers incomplets et l'absence de contrôle sur l'action manifestement irrecevable ou dénuée de fondement.

La profession a proposé de longue date de faire précéder toute demande d'AJ d'une consultation obligatoire auprès d'un avocat.

L'obligation d'une consultation préalable permettrait à la fois de diminuer la charge de travail des BAJ, de répondre au contrôle sur l'action manifestement irrecevable ou



dénuée de fondement, enfin d'orienter sur des procédés non juridictionnels de règlement des différends. Le coût de cette consultation devra être pris en charge par l'Etat.

Concernant la généralisation d'un partenariat entre Barreaux et Chefs de juridictions par l'élaboration de protocoles avec des engagements réciproques de bonne pratique pour renforcer l'efficacité du traitement de l'aide juridictionnelle, il nous apparaît plus judicieux d'établir un protocole national, s'inspirant des protocoles déjà existants dans certains TGI.

8/ Page 27 : la suppression de l'AJ provisoire

Il sera nécessaire de mettre en place un circuit spécifique pour les urgences, l'expérimenter, avant de décider de la suppression de l'AJ provisoire.

9/ Page 34 : option : une task-force de suivi de la MAP ; au surplus une conférence d'ensemble relayant tous les sujets de l'AJ

Il nous paraît indispensable que le « *travail collectif d'ensemble* » réunisse, aux côtés de l'ensemble des intervenants rassemblés dans le cadre du COPIL, les assureurs de protection juridique.

Vous remerciant par avance de la prise en compte de ces observations, et dans l'attente de la publication de votre rapport,

Nous vous d'agréer, Chère Madame, l'expression de nos salutations distinguées.


Bâtonnier Jean-Marie BURGUBURU