

Financement et gouvernance de l'aide juridictionnelle

A la croisée des fondamentaux

Analyse et propositions d'aboutissement

Septembre 2014

Sommaire

SYNTHESE SUR LA MISSION CONFIEE PAR LE PREMIER MINISTRE	1
1. L'AJ ET SES ENJEUX	5
1.1 L'AIDE JURIDICTIONNELLE, VOLET MONETAIRE DU SERVICE PUBLIC D'AIDE A L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE	5
1.2 L'AIDE JURIDICTIONNELLE : UN ENJEU SIGNIFICATIF, CONSIDERE DE PLUSIEURS POINTS DE VUE	6
2. FINANCEMENT ET GOUVERNANCE DE L'AJ : LES FONDAMENTAUX A L'EPREUVE DU TEMPS	7
2.1 DANS SON SOCLE DE 1991, L'ACTIVITE AU TITRE DE L'AJ EST PLEINEMENT INTEGREE AU CADRE GENERAL D'UNE PROFESSION « LIBERALE ET INDEPENDANTE » (LOI DE 1971)	7
2.1.1 <i>La loi de 1991 répartit la responsabilité financière de l'AJ entre plusieurs acteurs clefs, dont les avocats</i>	7
2.1.2 <i>Pour la gouvernance de l'AJ, le système de 1991 recourt à de multiples institutions, barreaux inclus</i>	9
2.2 DEPUIS 23 ANS LES EVOLUTIONS DU CONTEXTE DE L'AJ ONT MANQUE D'UN ACCOMPAGNEMENT STRATEGIQUE DE LA PART DES AVOCATS COMME DE L'ÉTAT - D'OU L'ACCUMULATION DE CONFUSIONS ET DE TENSIONS	10
2.2.1 <i>Dans le contexte de ses profondes mutations, la profession d'avocat n'a pas assez intégré sa vocation au titre de l'AJ et risque de faire prédominer une conception économique de celle-ci</i>	10
2.2.2 <i>Dans son souci de maîtrise budgétaire sans sacrifice de la politique d'accès au droit, l'État a procédé par à-coups plus que par la recherche concertée d'une cohérence durable</i>	12
2.3 AUJOURD'HUI, SI TOUS SOUHAITENT DIVERSIFIER LE FINANCEMENT DE L'AJ, LA MULTIPLICITE DES PISTES EN TOUS SENS MARQUE L'ABSENCE D'UNE DEMARCHE APPROFONDIE DE RAISONNEMENT EN COMMUN.. ..	13
2.3.1 <i>Sources à la charge des justiciables</i>	13
2.3.2 <i>Sources à la charge des usagers d'actes juridiques</i>	14
2.3.3 <i>Sources à la charge des professions du droit et, par extension, de l'assurance et du chiffre</i>	15

2.4	POUR MARQUER SON IMPLICATION DANS LA GOUVERNANCE DE L'AJ, LA PROFESSION D'AVOCAT DEVRAIT ORGANISER UNE SOLIDARITE ENTRE BARREAUX SUR LA QUESTION SPECIFIQUE DU NIVEAU DE LA RETRIBUTION DES MISSIONS	16
2.5	DE SON COTE L'ÉTAT DEVRAIT ASSURER, AVEC TOUS LES ACTEURS, UN CADRE DE GOUVERNANCE DE L'AJ SUR TROIS PLANS	16
2.5.1	<i>La gouvernance des dossiers d'AJ au quotidien, pour parvenir à l'application réelle et homogène des mécanismes légaux, source de justice et d'économies</i>	<i>16</i>
2.5.2	<i>La gouvernance du système de rétribution des avocats au titre de l'AJ, pour parvenir à une juste rétribution dans le cadre d'un budget contraint et d'une responsabilisation professionnelle.....</i>	<i>17</i>
2.5.3	<i>La gouvernance du budget national de l'AJ et plus généralement de la politique d'AJ, pour parvenir à une nette visibilité sur les moyens de l'AJ et sur leur évolution infra et pluriannuelle comme pour suivre et concerter sur les efforts de chaque acteur et sur l'emploi des ressources</i>	<i>19</i>
3.	DES LE PLF POUR 2015 ENGAGER UN DIALOGUE EN VUE D'UN PLAN D'ACTION 2014-2017... 20	
3.1	PREFIGURER L'AVENIR DES LE PLF 2015 PAR DES AVANCEES MUTUELLES	21
3.1.1	<i>Tel que préparé à ce stade, le PLF pour 2015 dote l'AJ d'une ressource globale de 379 M€ dont 329 M€ de crédits au budget de la justice et 50 M€ provenant de types de financements nouveaux, relativement neutres, inspirés des préconisations du rapport intermédiaire remis en août par la présente mission</i>	<i>21</i>
3.1.2	<i>Dans le cadre d'une discussion d'ensemble que la ministre proposerait à la profession d'avocat dès octobre, le financement de l'AJ pour 2015 pourrait, à partir des mêmes sources, être porté à 409 M€ pour revaloriser la rétribution de base des avocats dont l' « unité de valeur » est actuellement gelée à son niveau de 2007.....</i>	<i>22</i>
3.1.3	<i>Compte-tenu de la charge importante pour les finances publiques de ce rattrapage, il devrait être lié à un engagement de gouvernance de la profession d'avocat à investir, en son propre sein, dans un système de péréquation pour atténuer les grandes disparités de situation de ses membres au regard de l'AJ.....</i>	<i>22</i>
3.2	POUR L'APRES 2015, TRACER UNE VOIE RAISONNABLE AU BUDGET DE L'AJ (ENTRE LA STAGNATION ET L'ASPIRATION AU « DOUBLEMENT »)	23
3.2.1	<i>S'agissant du plafond de ressources pour qu'un justiciable ait le droit à l'AJ, l'hypothèse de sa revalorisation, évoquée dans beaucoup de rapports, appelle de la prudence</i>	<i>23</i>
3.2.2	<i>S'agissant du champ matériel de l'AJ, il semble voué à susciter une dépense croissante sous l'effet de plusieurs évolutions.....</i>	<i>23</i>

3.2.3	<i>S'agissant du niveau de la rétribution des avocats, il appelle d'urgence une refonte de la grille nationale déterminant les dotations de part contributive de l'État aux missions d'AJ</i>	23
3.2.4	<i>S'agissant de l'organisation de la profession d'avocat comme de l'État, elle devrait conditionner toute évolution même modeste du budget de l'AJ au-delà de 2015</i>	24
LISTE DES ANNEXES		25

Synthèse sur la mission confiée par le Premier ministre

Les conditions de la mission

Par lettre de mission du 8 juillet 2014, le Premier ministre a confié à M. Jean-Yves Le Bouillonnet, député, une mission tendant à favoriser l'aboutissement de discussions avec la profession d'avocat dans le domaine de l'aide juridictionnelle. A cette fin, un décret du même jour l'a chargé d'une mission temporaire auprès de la garde des sceaux, ministre de la justice. L'attente du Premier ministre était centrée sur deux objectifs complémentaires d'évolution de l'aide juridictionnelle (AJ) :

- s'agissant du financement permettre, « dans un souci de concertation » et « dans un contexte de contrainte budgétaire », de « mettre en œuvre dès 2015 des mesures opérationnelles de financement, sans exclure aucune source » et selon « un mode global, équitable et garant, à long terme, tant de l'efficacité de l'accès à la justice que d'une juste rétribution des avocats » ;
- s'agissant de la gouvernance proposer, « sans écarter aucune piste, un dispositif de gestion associant pleinement la profession d'avocat, tant dans la détermination de l'usage des crédits d'AJ que pour évaluer la qualité du service rendu ».

Les propositions de la mission étaient attendues dès la fin du mois d'août 2014 à cause de leur interférence avec la construction du projet de loi de finances pour 2015. Compte-tenu à la fois de la période impartie, qui recouvrait celle des congés pour nombre d'interlocuteurs de la mission, et de la nécessité impérieuse à ses yeux d'inclure dans ses échanges des déplacements de terrain, sa réponse a été étagée en deux temps :

- le 28 août, une réponse centrée sur le financement a été remise au Premier ministre, à la garde des sceaux et au secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget ;
- aujourd'hui, le présent document constitue la réponse d'ensemble de la mission : il reprend les axes sur le financement déjà présentés fin août, en les précisant et en les articulant avec leurs implications sur la gouvernance de l'AJ.

La réponse de la mission

La mission est partie des fondamentaux actuels de l'aide juridictionnelle, qui associent structurellement l'État et la profession d'avocat.

Le système actuel de l'AJ (loi du 10 juillet 1991 sur l'aide juridique) associe profondément l'État et la profession d'avocat, « libérale et indépendante » (loi du 31 décembre 1971) mais aussi de tradition humaniste.

- A charge d'un financement par l'État, l'AJ constitue un budget national dont le produit va aux professionnels du droit intervenant à l'appui de personnes à faibles ressources, donc naturellement hors du cadre habituel des honoraires libres.

- La profession d'avocat, fondée sur une organisation ordinale en barreaux articulés à la carte judiciaire, est tenue de faire en sorte que ses membres participent aux missions au titre de l'AJ.
- Chaque barreau reçoit de l'État une dotation annuelle globale, à titre de « part contributive aux missions d'AJ accomplies par les avocats du barreau ». Le montant et les modalités du paiement des avocats doivent être fixés par le barreau lui-même. La loi incite par diverses voies les barreaux à des organisations spécifiques pour que les missions d'AJ présentent le meilleur rapport « qualité/prix », du triple point de vue du justiciable, de l'avocat et du contribuable.

Par rapport à ces fondamentaux, la mission a relevé dans les positions des principaux acteurs de l'AJ des biais longtemps accumulés, qui se révèlent avec force en 2014.

- L'État, pour remplacer la CPAJ à hauteur de 50 M€ dès 2015, a pu paraître prétendre faire financer par la profession d'avocat la croissance tendancielle des dépenses d'AJ (largement due à des extensions de périmètre), sans faire par contre aucun geste sur la rétribution des interventions (objet de réclamations des avocats depuis plus de 10 ans et dont l'« unité de valeur », au titre de la part contributive de l'État, n'est par exemple pas revalorisée depuis sept ans). De plus l'État ne peut démontrer l'existence d'une vraie politique nationale d'animation du jeu des subsidiarités diverses de l'AJ, qui permettrait de réaliser des économies avant de solliciter de nouveaux financements.
- La profession d'avocat (appuyée par de nombreux rapports) réclame le « doublement du budget de l'AJ » pour améliorer la grille des dotations de l'État aux barreaux et refuse évidemment de financer le socle tendanciel de l'AJ. Mais elle refuse aussi de contribuer vraiment collectivement à une gestion rationnelle, économe et donc solidaire de l'AJ comme les textes l'y invitent pourtant. Cet état d'esprit se relie à d'importantes évolutions de la profession même. L'AJ est aujourd'hui une activité à la fois globalement mineure à l'échelle de la profession, très concentrée sur une minorité (58 % n'en font même jamais) au point d'être par contre un moyen de subsistance voire d'accès à la profession pour certains avocats. Elle est très diverse dans ses conditions de mise en œuvre au plan territorial et quant à ses enjeux selon les barreaux. Le refus de la profession de s'investir plus fondamentalement et collectivement dans les conditions d'exercice et de rétribution des missions accomplies au titre de l'aide juridictionnelle ne cadre pas avec son organisation unitaire et ordinale – plus largement avec sa tradition.

La mission propose un cheminement d'équilibre fondé sur l'hypothèse que les fondamentaux de l'AJ « à la française » peuvent se retrouver tout en diversifiant ses financements et en renforçant la mobilisation de ses acteurs pour son bon fonctionnement (gouvernance). Ce cheminement part de la construction du PLF 2015, comme point d'appui pour un plan triennal global en faveur de l'AJ.

1. Alors que le projet de PLF prévoit en l'état un budget 2015 pour l'AJ de 379 M€ dont 50 M€ en financements nouveaux, qui permet de couvrir les extensions de champ mais sans mesure intéressant la rétribution des missions d'AJ, porter le budget à 409 M€ dont

80 M€ en financements nouveaux, de façon à rattraper aussi sept ans de non indexation de l'unité de valeur.

2. Indiquer clairement que ces mesures de socle national sur l'AJ ne mettent pas les avocats à contribution, en inscrivant les 80 M€ débudgétisés sur des financeurs plus naturels, plus indolores, en tout cas moins conflictuels.
3. Poser toutefois au rattrapage de l'unité de valeur (30 M€) la condition que la profession d'avocat s'implique de son côté, via la collecte de cotisations au CNB, dans une solidarité interne de péréquation inter-barreaux des rétributions, vu la forte concentration de l'activité d'AJ au sein de cette profession et la disparité de ses conditions locales. La méthode juridique pour acter cette contrepartie devrait être une modification de la loi de 1971 qui régit la profession d'avocat.
4. En perspective au-delà de 2015, lier de nouvelles progressions éventuelles du budget de l'AJ aux efforts constatés de tous ses acteurs pour une gestion rationnelle et économe.
5. Cet objectif concernera d'abord l'État, qui devra mobiliser nationalement et localement les autorités judiciaires et la profession pour un meilleur jeu, en commun, de dizaines de chantiers très concrets permettant de faire sur l'AJ des économies tout en améliorant le service aux justiciables. Il concernera tout autant la profession d'avocat, qui devra d'une part organiser en son sein la solidarité inter-barreaux préconisée et d'autre part développer les organisations auxquelles la loi l'invite, et que l'État doit encourager, pour assurer plus de rationalité dans l'exercice des missions d'AJ sans rien remettre en cause du caractère « libéral et indépendant » de la profession dans laquelle l'avocat s'engage.
6. Dans ce paysage la mission estime qu'il n'y a pas de sens avéré à prévoir de gestion de l'AJ par un « fonds » rassemblant toutes les ressources dédiées à l'AJ, même si cette éventualité est appelée par de nombreux rapports. Elle envisage par contre diverses hypothèses de délégation par l'État de dotations laissant à la profession (via le CNB et l'UNCA) plus de marges de manœuvre au regard des barreaux, mais avec le préalable absolu de l'élaboration fine par l'État, en relation avec la profession, de critères et d'instruments de suivi et reporting (qu'il s'agisse par exemple de répartitions ou de rythmes).
7. La mission propose avec urgence, sans bouleversement institutionnel, de prévoir : au niveau local un Conseil de l'AJ par cour d'appel afin de dynamiser et d'homogénéiser les meilleures pratiques de tous les acteurs ; au niveau national, un groupe de réforme de la grille nationale déterminant les dotations de l'État aux barreaux et, beaucoup plus largement, une conférence semestrielle, préparée en continu par l'administration du ministère de la justice en relation avec tous les acteurs et qui, au moins jusqu'en 2017, devrait être présidée par le garde des sceaux lui-même.

A défaut d'un tel cheminement, déjà ambitieux, la mission estime qu'un tout autre chantier devrait s'ouvrir pour re-fonder l'AJ sur des bases radicalement nouvelles, qui ne la lieraient plus au cadre collectif de la profession.

1. L'AJ ET SES ENJEUX

1.1 L'aide juridictionnelle, volet monétaire du service public d'aide à l'accès au droit et à la justice

L'aide juridictionnelle (AJ) relève d'une politique nationale à double vocation, judiciaire et sociale : faciliter l'accès à la justice et au droit, avec un effort spécial pour les personnes matériellement démunies. Juridiquement, cette politique s'ancre dans la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Budgétairement, elle se traduit au sein de la mission Justice par un programme 101 « Accès au droit et à justice », doté en loi de finances initiale pour 2014 de 368 millions d'euros (M€), dont 94% affectés à l'AJ¹.

Le budget de l'AJ est consacré à la rétribution d'auxiliaires de justice intervenant à l'appui de personnes à faibles ressources dans le cadre de procédures civiles, pénales ou administratives portées devant les juridictions, ainsi que dans diverses situations non juridictionnelles de contrainte². La rétribution versée aux auxiliaires à ce titre sur les fonds publics est par nature inférieure à ce que leur procureraient des honoraires libres.

Les auxiliaires rétribués au titre de l'AJ sont majoritairement des avocats³, membres d'une « profession libérale et indépendante » selon l'article 1^{er} de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 qui la régit. La profession est tenue d'intervenir au titre de l'AJ, soit que l'avocat accepte une sollicitation directe par le futur bénéficiaire de l'AJ, soit qu'il s'inscrive volontairement dans une organisation collective de son barreau, soit que le bâtonnier le désigne d'office.

Depuis 2012 le budget exécuté de l'AJ est de l'ordre de 370 M€ par an (cf. annexe 3). Ce budget provient des crédits inscrits au ministère de la justice par la loi de finances mais aussi de ressources extra-budgétaires, issues principalement du droit de timbre dit CPAJ institué par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 et supprimé par la loi de finances initiale pour 2014⁴.

¹ Les 6% restant allant au développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité, à l'aide aux victimes, à la médiation familiale et aux espaces de rencontre.

² En cadre juridictionnel, on parle d'AJ « au sens strict », régie par la 1^{ère} partie de la loi de 1991 (à ce jour il s'agit majoritairement des affaires familiales et des affaires correctionnelles). En cadre non juridictionnel, l'AJ est dénommée « Aide à l'intervention de l'avocat » et est régie par la 3^{ème} partie de la loi (à ce jour il s'agit majoritairement de la garde à vue et des retenues douanières).

³ Plus de 90 % de la dépense d'AJ. Sont par ailleurs concernés huissiers, notaires, commissaires-priseurs et greffiers des tribunaux de commerce.

⁴ Contribution pour l'aide juridique : timbre de 35€ à payer par la personne introduisant un procès civil ou administratif, avec exonération de ce droit pour les bénéficiaires de l'AJ. La CPAJ continue à produire des crédits pour l'AJ en 2014 (27 M€) du fait de droits perçus sur des procédures ouvertes en 2013.

1.2 L'aide juridictionnelle : un enjeu significatif, considéré de plusieurs points de vue

- Pour le contribuable aux finances publiques, l'AJ est une charge apparemment relative : 5% du budget de la Justice, qui ne représente lui-même que 2% du budget général de l'État. Cependant, les moyens de la justice bénéficient d'une préservation constante alors que les finances de l'État subissent une rigueur croissante : dès lors chaque poste, même minoritaire, appelle une rigueur de gestion d'autant plus absolue. De plus le budget de l'AJ est très substantiel dans la vie judiciaire puisqu'il équivaut à celui des frais de justice comme à celui du fonctionnement matériel courant des juridictions.
- Pour chaque bénéficiaire (plus d'un million par an), l'AJ permet de recevoir gratuitement⁵ la prestation d'assistance d'un avocat qui, dans le cadre du droit commun de son activité, lui aurait facturé au moins 500 €HT d'honoraires par jour travaillé⁶ et qui, dans le cadre de sa mission au titre de l'AJ, recevra de l'État une rétribution moyenne de l'ordre de 300 €HT⁷ pour des durées de travail variables.
- Pour la profession d'avocat considérée collectivement, la part d'activité au titre de l'AJ est limitée (cf. annexe 4) : 58% des avocats ne font pas de mission d'AJ et les deux-tiers des avocats actifs à l'AJ assurent moins de deux missions par mois⁸ ; logiquement, la rétribution au titre de l'AJ pèse au global peu dans le chiffre d'affaires de la profession (de l'ordre de 2,5%)⁹. Cependant l'enjeu financier de l'AJ est essentiel pour les 7% d'avocats qui concentrent 57% des missions¹⁰. Par ailleurs la profession, sans contester le principe même de l'AJ qui conduit à une rétribution inférieure à des honoraires, estime que le barème actuel la fait travailler trop à perte au regard de ses charges¹¹ alors que le temps passé sur un dossier à l'AJ est autant de détourné de prestations sur honoraires libres. Enfin les barreaux soulignent que l'AJ suscite des coûts de gestion liés à l'organisation de la mobilisation d'avocats pour le service au titre de l'AJ – la gestion des dotations déléguées par l'État pour rétribuer les missions étant quant à elle en principe couverte par le produit du placement des fonds en gestion de trésorerie.
- Pour les juridictions, le bon fonctionnement du système d'admission à l'AJ puis du déroulement des interventions au titre de l'AJ importe très concrètement au travail juridictionnel lui-même (qualité des dossiers des parties, qualité de la défense, fluidité des audiences). Il constitue une charge organisationnelle substantielle, qui mobilise personnels et moyens puisque le budget général des services judiciaires supporte le coût des emplois de greffe affectés aux BAJ (environ 600 emplois pour 30 M€), qui n'apparaît pas dans le budget de l'AJ.

⁵ L'AJ « totale » représente environ 90% du budget de l'AJ.

⁶ A partir de Me Christophe Thévenet, président de l'ANAAFA, dans la revue Maître (juillet 2014) : pour un seuil de rentabilité horaire qu'il calcule à 97€, l'auteur conclut à un travail à perte si l'avocat ne facture pas au moins 500 € HT par jour travaillé.

⁷ A partir de CNB juin 2014 « Chiffres clefs de l'accès au droit » : en exécution constatée 2013, la rétribution moyenne est de 305 € HT par mission d'AJ « stricte » et de 233 €HT par bénéficiaire de l' « aide à l'intervention ».

⁸ CNB juin 2014 « Chiffres clefs de l'accès au droit ».

⁹ Estimation à partir de : CNB « Evolutions et tendances de la profession - année 2011 » : CA 2007 = 10.924 M€ ; CNB juin 2014 « chiffres clefs de l'accès au droit » : versements aux avocats au titre de l'AJ stricte en 2010 (236 M€ HT) et autres aides à l'intervention, en 2013 (45 M€).

¹⁰ AJ « stricte » ; calcul à partir de CNB juin 2014 « Chiffres clefs de l'accès au droit ».

¹¹ Article ANAAFA, déjà cité.

Au total l’AJ, malgré son faible montant relatif dans les finances publiques, est un sujet transverse dont le financement comme la gouvernance doivent répondre au mieux aux besoins, qu’il s’agisse : du champ matériel (quelle juste étendue des domaines couverts par l’AJ, devant les juridictions mais aussi en amont, en aval ou en alternative ?) ; du champ personnel (quel juste niveau du plafond de ressources pour être éligible à l’AJ ?) ; du niveau de la rétribution qu’elle constitue pour l’avocat intervenant (quelle juste reconnaissance monétaire pour sa prestation au titre de l’AJ ?).

Si les multiples rapports d’origines très diverses depuis une dizaine d’années abordent en général tous les angles d’enjeu de l’AJ, la question de loin la plus prégnante est toujours celle qui met en relation la situation contrainte du budget de la justice et la revendication de la profession d’avocat à une meilleure rétribution des prestations assurées par ses membres au titre de l’AJ. Cette confrontation se traduit par l’évocation de pistes tous azimuts pour majorer le budget de l’AJ en diversifiant ses financements. Parallèlement, les avocats s’expriment depuis plusieurs années par des manifestations et par des mouvements de « grève » susceptibles d’entraver le bon fonctionnement du service public de la justice – et qui ont en dernier lieu suscité la commande de la présente mission par le Premier ministre.

Au terme de ses travaux la mission estime (2) que la récurrence de ce sujet tient à ce que, depuis plus de dix ans, ni la profession d’avocat ni l’État n’ont nettement campé le paysage des fondamentaux de l’AJ au regard de fortes évolutions qui s’accélèrent, et à ce qu’ils n’ont a fortiori pas vraiment discuté ensemble du chemin à prendre en cette période charnière. La mission proposera (3) que chaque grand acteur de l’AJ, en acceptant d’entrer dans une vraie concertation, fasse des concessions immédiates et qu’un chantier commun s’ouvre pour préserver la tradition du système français de l’AJ qui intègre fondamentalement le service public et toute la profession d’avocat – sauf à remettre ce principe en question pour se tourner vers des changements plus radicaux qui appelleraient un tout autre chantier.

2. FINANCEMENT ET GOUVERNANCE DE L’AJ : LES FONDAMENTAUX A L’EPREUVE DU TEMPS

2.1 Dans son socle de 1991, l’activité au titre de l’AJ est pleinement intégrée au cadre général d’une profession « libérale et indépendante » (loi de 1971)

2.1.1 La loi de 1991 répartit la responsabilité financière de l’AJ entre plusieurs acteurs clefs, dont les avocats

L’acteur de base dans le financement de l’AJ est l’État : « *Le financement de l’aide juridictionnelle et de l’aide à l’intervention de l’avocat est assuré par l’État* » (art. 67).

Ce principe essentiel s’assortit cependant d’importantes précisions.

D'abord, par plusieurs voies complémentaires, la loi du 10 juillet 1991 associe la profession d'avocat à l'objectif d'équilibre financier de l'AJ.

- Les missions d'AJ ne sont pas payées au niveau d'honoraires libres (droit commun des prestations d'avocat) mais en tant que « *rétribution* » (art. 27, art. 64-1 et suivants) ; la dotation annuelle globale de l'État due à ce titre à chaque barreau combine le volume d'activité avec une grille tarifaire fixée par décret et fondée, selon les procédures, sur le principe de l'unité de valeur ou sur celui du forfait.
- La dotation globale de l'État à chaque barreau ne représente que sa « *part contributive aux missions d'AJ accomplies par les avocats du barreau* » (art. 27, art. 64-1 et suivants).
- La dotation de l'État à chaque barreau doit être intégralement affectée au paiement des avocats pour leurs missions d'AJ mais « *les modalités et le montant de ce paiement sont déterminés dans chaque barreau par le règlement intérieur* » (art. 29 et 64-4).
- Pour inciter les barreaux à une organisation favorisant la qualité et la rationalité, « *le règlement intérieur (du barreau) peut prévoir que les avocats prêtent, à temps partiel, leur concours à l'AJ selon des modalités fixées par convention avec l'ordre* » (art. 29 et art. 64-4). Dans le même esprit, le décret d'application de la loi permet dans certains domaines une majoration de la dotation de l'État (par « *protocole* » ou « *convention* ») si le barreau conduit des actions pour assurer la qualité des missions d'AJ dans son ressort (décret du 19 décembre 1991, art. 90 ; art. 132-6 et 132-20).

Ensuite la loi du 10 juillet 1991 responsabilise financièrement les justiciables, conjointement avec d'autres acteurs. Elle prévoit ainsi des cas de subsidiarité de l'AJ.

- En tête de la loi figure depuis 2007 le principe de subsidiarité de l'AJ lorsque peut jouer un contrat d'assurance de protection juridique¹² (art. 2). La responsabilisation financière du justiciable passe alors aussi par celle des assureurs.
- La loi prévoit plusieurs cas de récupération par l'État de l'AJ attribuée, par le jeu des charges imposables à la partie perdante (art. 37 ; art. 43), de retraits de l'AJ liés non seulement au constat de conditions en fait non remplies par le bénéficiaire mais aussi aux résultats du procès (art. 50). La responsabilisation financière du justiciable implique en ces cas une forte mobilisation des services judiciaires (BAJ, greffes et magistrats) et celle des avocats.

Enfin l'AJ peut mobiliser le budget général de l'État ou d'autres canaux divers.

- Ainsi, dès l'origine, une taxe forfaitaire sur les actes d'huissier, demeurant au budget général de l'État, a été instituée en compensation partielle des dépenses induites par la loi de 1991 sur l'aide juridique.

¹² « Ou un système de protection ».

- Récemment, pour couvrir le coût en AJ de l'extension des droits des personnes gardées à vue, un droit de timbre dit Contribution pour l'aide juridique, affecté à l'AJ via le Conseil national des barreaux, a durant trois ans assorti l'introduction d'instances civiles et administratives (CPAJ instituée en 2011, supprimée à partir de 2014).
- Plus largement, la décision du Conseil constitutionnel rendue sur question prioritaire de constitutionnalité (QPC) concernant la CPAJ laisse penser que l'État dispose de marges de manœuvre pour diversifier le financement de l'AJ dès lors qu'il se fonde sur des critères « objectifs et rationnels » et qu'il évite « toute rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »¹³. De même la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009 sur la taxe carbone n'a pas censuré le caractère prétendument discriminatoire de la mesure mais l'absence de lien direct entre les différenciations de traitement opérées par la loi et l'objectif poursuivi.

2.1.2 Pour la gouvernance de l'AJ, le système de 1991 recourt à de multiples institutions, barreaux inclus

L'administration de l'AJ part naturellement de l'État au niveau central - en particulier du service du ministère de la justice dénommé SADJAV (Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes).

Elle mobilise ensuite les juridictions, notamment par les bureaux de l'aide juridictionnelle (BAJ) qui gèrent l'admission des justiciables au bénéfice de l'AJ et par les greffes qui délivrent aux avocats leurs attestations de fin de mission.

L'administration de l'AJ mobilise aussi la profession d'avocat, en inscrivant les interventions au titre de l'AJ dans le paysage d'ensemble de la loi de 1971. Les barreaux doivent faire en sorte que les bénéficiaires de l'AJ soient effectivement défendus. D'autre part, à partir de dotations reçues du SADJAV¹⁴, les CARPA rattachées aux barreaux (caisses des règlements pécuniaires des avocats) assurent le règlement à chaque avocat de la rétribution qui lui est due. Le Conseil national des barreaux (CNB) est le partenaire institutionnel de l'État. L'Union nationale des CARPA (UNCA), institution de gestion rattachée au CNB, est dans le domaine de l'AJ un correspondant quotidien du SADJAV. De 2011 à 2014 le CNB a reçu de l'État, sans passage par le budget de la justice, le produit de la CPAJ et l'a fait répartir par l'UNCA entre les barreaux selon les mêmes critères que pour l'allocation des dotations de l'État.

Le Conseil national de l'aide juridique (CNAJ) est une instance consultative et de proposition, de composition ouverte, incluant notamment une forte représentation de la profession d'avocat.

¹³ CC décision 2012 – 231/234 du 13 avril 2012 ; cf. notamment les considérants 6 à 10.

¹⁴ Ou de l'UNCA pour les ressources provenant de la CPAJ.

2.2 Depuis 23 ans les évolutions du contexte de l’AJ ont manqué d’un accompagnement stratégique de la part des avocats comme de l’État - d’où l’accumulation de confusions et de tensions

2.2.1 Dans le contexte de ses profondes mutations, la profession d’avocat n’a pas assez intégré sa vocation au titre de l’AJ et risque de faire prédominer une conception économique de celle-ci

- La démographie de la profession s’est métamorphosée puisque pour 18.590 actifs en 1990¹⁵ il y en avait 58.224 en 2013¹⁶, soit plus d’un triplement. Une raison majeure est l’absorption des conseils juridiques à partir de 1992, qui conduit à ce qu’une forte part de la profession n’ait que peu ou guère d’activité au tribunal, donc peu de familiarité avec l’activité au titre de l’AJ. La croissance des effectifs d’avocats se poursuit d’une toute autre manière à l’époque actuelle, avec environ 3.000 entrants par an (+3,6% par an en moyenne depuis le début des années 2000), à l’âge moyen de 29,3 ans¹⁷ et une forte féminisation¹⁸. La prestation de serment et l’installation individuelle sans stage préalable dans un cabinet à titre de collaborateur sont désormais possibles, donnant à la prestation de l’AJ une nouvelle et singulière place dans l’accès à la profession d’avocat. Il s’agit d’un bouleversement du mode d’exercice, considérable et pourtant peu pris en compte par la profession pour faire évoluer son cadre institutionnel et sa déontologie.
- La répartition territoriale de la profession est particulièrement inégale puisque les deux tiers des avocats sont répartis sur 13 barreaux (pour 161 barreaux au total), 41% de la profession relevant du seul barreau de Paris¹⁹. Or plus la taille du barreau augmente, plus son taux d’activité à l’AJ décroît : jusqu’à un effectif de 50 avocats dans le barreau, 84% des avocats ont pratiqué au moins une mission d’AJ en 2012; ce taux baisse à 76% jusqu’à 200 avocats, à 63% jusqu’à 1.000 avocats, à 46% à plus de 1.000 avocats hors Paris et à 13% à Paris.
- La profession d’avocat vit aujourd’hui dans un esprit de concurrence forte, non seulement en son sein (par la concurrence européenne et internationale et par sa propre démographie) mais aussi par le positionnement sur le marché du droit de professions d’autres natures (juristes d’entreprise, experts-comptables).
- Le revenu moyen de la profession reste substantiel²⁰ mais il est disparate selon l’ancienneté et l’implantation. L’aide juridictionnelle ne compte pas ou peu pour un grand nombre d’avocats, elle est au contraire essentielle pour une frange croissante.

¹⁵ INSEE Première n° 790 – juillet 2001.

¹⁶ DACS - Statistique sur la profession d’avocat (septembre 2013).

¹⁷ CNB « Evolutions et tendances de la profession - année 2011 ».

¹⁸ 66% des 3.556 inscriptions enregistrées à la CNBF en 2012 (CNBF décembre 2013 : rapport d’activité 2012).

¹⁹ DACS – septembre 2013.

²⁰ Revenu moyen 2010 = 64 420 € selon la DGCIS (« Le 4 pages » de novembre 2012) ; Revenu moyen 2011 déclaré par un effectif de 49 171 cotisants au CNBF = 81 134 € (CNBF – rapport d’activité 2012).

Dans ce contexte de profonde évolution l'activité d'AJ est très inégalement répartie et est devenue pour certains professionnels une source alimentaire et d'accès à la clientèle, parfois l'unique moyen d'entrée dans la profession. L'AJ se trouve présentée comme un facteur de paupérisation de la profession alors que, de façon anormale pour une profession libérale, cette prestation de service public en fait vivre certains.

Ce constat est accentué par la multiplicité et la taille très variable des barreaux que provoquent l'organisation judiciaire et l'exigence de préserver une réelle proximité avec les justiciables et les juridictions. La dispersion qui en résulte limite l'organisation de la solidarité dans la profession.

A l'heure de la concentration du nombre des régions (bientôt 13 en métropole), du projet du grand Paris ou simplement au regard du nombre des cours d'appel (35), trop peu nombreux sont les exemples de regroupements soit de barreaux au niveau départemental voire interdépartemental soit de CARPA en vue de rationaliser et d'optimiser les interventions et interactions ordinales dans le domaine de l'AJ. Par ailleurs, la constante évocation par les barreaux de leur prise en charge de la formation, de l'organisation des dispositifs (ex : permanences) ou des consultations gratuites ne peut être considérée comme comblant les obligations que la loi leur confère.

La profession d'avocat ne donne pas toute leur mesure aux principes de la loi l'appelant à déterminer le montant et les modalités de la rétribution pour les missions d'AJ – certes à partir d'une dotation de l'État limitée mais « part contributive » qui laisse la possibilité de prioriser des politiques adaptées aux contextes locaux et de rationaliser la gestion des coûts. Une partie de la profession rejette la possibilité pour des avocats de travailler à l'AJ à temps partiel pour leur barreau et d'être rémunérés forfaitairement à ce titre dans un cadre sécurisé. Le CNB lui-même, en 2012/2013, subordonnait le développement d'organisations internes de la profession au doublement du budget public de l'AJ, qu'il proposait d'obtenir par la majoration des droits de mutation immobiliers et de consacrer à la revalorisation de la rétribution des missions d'AJ.

Aujourd'hui, les avocats de tous bords font exceptionnellement front, au nom du caractère libéral et indépendant de leur profession, pour refuser que celle-ci participe davantage à l'équilibre financier de l'AJ, y compris par un mécanisme de solidarité interne. Cette position est paradoxale pour ce qui concerne les avocats pratiquant le plus l'AJ et pour les barreaux dont les effectifs impliquent un lourd engagement à ce titre.

Cette position traduit une réelle évolution d'une partie des avocats qui, sans ignorer les impératifs que suggère leur serment, évoluent vers une dimension purement économique de leurs activités, s'éloignant des inspirations traditionnelles du barreau à la française.

Finalement le sujet de l'AJ, bien que quantitativement limité à l'échelle de l'ensemble des avocats, révèle des options plus générales concernant les valeurs et l'organisation de cette profession en période de transition.

2.2.2 Dans son souci de maîtrise budgétaire sans sacrifice de la politique d'accès au droit, l'État a procédé par à-coups plus que par la recherche concertée d'une cohérence durable

Le champ de l'AJ s'étend du fait des normes européennes et nationales qui poussent au développement du droit à l'assistance, notamment dès qu'il y a privation de liberté ; la situation économique et sociale est aussi un facteur de développement de l'AJ. Or il y a concurrence de cette évolution de fond avec l'objectif de l'État de réduire les dépenses publiques et les prélèvements obligatoires. Au sein même du budget de la justice, d'ailleurs, l'AJ est en compétition avec d'autres contraintes lourdes y compris dans le long terme (les emplois, les engagements immobiliers, ...).

Depuis de nombreuses années ce double impératif d'économie et de préservation de l'AJ fait l'objet de décisions ou de nouvelles organisations qui n'ont pas été suffisamment réfléchies au préalable, comme en témoignent encore quelques exemples récents.

- La réforme de la garde à vue en 2011 a été financée au départ par un nouveau droit de timbre (la CPAJ). La suppression de ce droit pour 2014 a provoqué la budgétisation du produit correspondant en LFI 2014. La débudgétisation a ensuite été décidée, rendant nécessaire la recherche d'un autre produit à partir de 2015. Le manque de visibilité s'accroît quand il apparaît que, la valorisation par l'État des missions d'avocats au titre de gardes à vue ayant été largement calculée en 2011, le produit de la CPAJ n'a, contrairement à son objectif de départ, pas été affecté au financement de l'AJ à ce titre mais à celui des procédures juridictionnelles.

À l'été 2014, pour trouver de quoi remplacer définitivement la CPAJ et, en plus, de quoi financer de nouvelles extensions de droits (ex : évolution de l'hospitalisation sous contrainte, audition libre, déferrement au parquet, ...), l'État a suscité une manifestation des avocats en évoquant la piste du financement de l'AJ par une taxation de leur chiffre d'affaires. Le principe de solidarité invoqué à cette fin était justifié en soi et l'apparente opposition de la profession à envisager sa mise en œuvre a pu légitimement faire considérer qu'elle entendait se défaire des principes de la loi de 1991. De son côté, la profession pouvait se croire appelée, et seule appelée, à financer la suppression de la CPAJ et plus généralement les évolutions tendancielles et les extensions légales du champ de l'AJ, alors que l'unité de valeur qui sert de base à la rétribution au titre de l'AJ n'est pas revalorisée depuis 2007 et que sa « démodulation » par le bas était annoncée pour 2015.

- L'AJ en cas d'hospitalisation d'office (désormais dite « sans consentement ») : dans ce domaine de l'AJ encore restreint mais complexe et appelé à se développer très fortement, la sous-valorisation par l'État en 2011 des missions à ce titre n'est pas contestée et suscite des tensions locales parfois dures, du fait non seulement de raisons déontologiques et éthiques mais aussi des charges qui pèsent sur les avocats intervenants (en cas d'éloignement des lieux d'hospitalisation), réduisant leur rétribution au niveau du symbole. Le risque est considérable de voir se bloquer le dispositif et ainsi provoquer de graves dysfonctionnements.

- Plus généralement, alors que tous conviennent d'incohérences dans la grille de tarification de l'AJ pour le calcul des dotations de l'État, et que la profession avance la solution d'une nouvelle grille conduisant à en doubler le coût, l'État devrait depuis longtemps accélérer ses travaux et ses discussions pour parvenir à mettre au point une grille adaptée, à coût sinon constant en tout cas plus réaliste.
- Le sujet spécifique de la subsidiarité de l'AJ par rapport à l'assurance de protection juridique (APJ), dont le principe est posé en tête de la loi de 1991, souffre de l'absence incompréhensible du décret prévu depuis plusieurs années pour obliger le justiciable demandeur d'AJ à produire une attestation de non prise en charge de son litige par son assurance APJ s'il en a souscrit.
- Pour le fonctionnement concret de l'AJ au quotidien, l'État ne s'est pas doté de la gouvernance centrale ni locale en vue de faire vraiment jouer tous les mécanismes qui devraient favoriser des économies sans sacrifier les objectifs de l'AJ au bénéfice des justiciables. Les juridictions ne font pas à cette fin l'objet d'une politique forte d'animation et l'intérêt qu'elles portent à l'AJ dépend des situations locales.

Finalement le sujet de l'AJ, posé depuis plus de dix ans, devrait d'autant plus aboutir à l'heure où le ministère de la justice prépare « la justice du 21^{ème} siècle » et où le gouvernement engage une « revue des missions de l'État »²¹.

2.3 Aujourd'hui, si tous souhaitent diversifier le financement de l'AJ, la multiplicité des pistes en tous sens marque l'absence d'une démarche approfondie de raisonnement en commun

Au fil de plusieurs années et de multiples rapports et réflexions, une quinzaine de pistes pour renforcer l'AJ par de nouveaux financements se trouvent sur la table, dont certaines évoquées à l'occasion de la présente mission. Le tableau joint en annexe 5 expose précisément ces pistes. Dans le résumé ci-dessous la mission exprime son point de vue à partir des principaux arguments présentés.

2.3.1 Sources à la charge des justiciables

Cet ensemble comporte d'abord un jeu amélioré des subsidiarités diverses de l'AJ prévues par la loi de 1991. Si toutes doivent sans conteste faire l'objet d'une véritable mobilisation de tous les acteurs de l'AJ, il n'est pas raisonnable d'en escompter un produit significatif dès la gestion 2015 mais c'est une démarche essentielle à poursuivre à moyen terme et à assortir d'une vraie gouvernance centrale comme locale, associant les services judiciaires et la profession d'avocat.

²¹ Conseil des ministres du 10 septembre 2014.

Cet ensemble comporte par ailleurs la charge de droits à payer par les justiciables.

La revalorisation du droit fixe de procédure pénale à la charge de tout condamné, non revalorisé depuis 1993, semblerait naturelle ; l'institution d'un « sur-droit » pour les condamnés ex-gardés à vue peut être envisagée mais elle mérite une analyse juridique prudente.

La revalorisation de la taxe forfaitaire sur les actes d'huissier, non modifiée depuis 1998, semblerait naturelle, d'autant que cette taxe a été instituée initialement, en 1992, pour contribuer au financement de l'AJ.

L'institution d'un droit pour la délivrance d'une copie exécutoire du jugement est concevable dès lors que les bénéficiaires de l'AJ en seraient exemptés et qu'elle pourrait être intégrée dans les dépens ; elle peut certes présenter une faille en lisibilité dans la foulée immédiate de la suppression de la CPAJ, mais il faut souligner qu'elle intervient à la fin du procès et bénéficie à la partie gagnante.

La revalorisation du droit de timbre en appel est par ailleurs prévue pour alimenter le FIDA et la lettre plafond pour 2015 laissait augurer la possibilité d'en affecter une part au financement de l'AJ.

2.3.2 Sources à la charge des usagers d'actes juridiques

Le raisonnement de nombreux rapports sur le financement de l'AJ est que tout acte juridique porte la potentialité d'un conflit donc d'une sollicitation de l'AJ.

De multiples droits d'enregistrement ou taxes spéciales affectent ainsi des actes de la vie courante des ménages ou des entreprises.

Deux pistes sont depuis plusieurs années tout particulièrement évoquées, malgré une réserve du ministère des finances qui redoute un effet de contagion, en plus d'éventuels effets négatifs sur la vie socio-économique en période difficile. Au regard, est avancé l'argument de l'extrême modicité des majorations envisagées vu les masses d'assiette, et leur caractère dès lors relativement indolore.

- Les contrats d'assurance, *via* la taxe sur les conventions d'assurance (actuellement affectée aux départements et accessoirement à la sécurité sociale) : une surtaxation pour l'AJ des contrats d'assurance de protection juridique (APJ) est plus spécialement ciblée, au motif de leur relation naturelle avec l'AJ via le principe de subsidiarité posé par la loi de 1991 et du quasi non-jeu de cette subsidiarité dans les faits.

Le secteur des assurances conteste cette éventualité de surtaxation de l'APJ, par triple motif : pénalisation de la « classe moyenne » ; injustice de surtaxer les ménages qui font l'effort de souscrire une APJ au profit de justiciables bénéficiaires de l'AJ sans couverture d'APJ ; pénalisation d'un vecteur de déjudiciarisation puisque l'APJ privilégie le règlement amiable des conflits. La mission observe qu'il pourrait être considéré

paradoxal, en l'état, de taxer spécifiquement, au sein des contrats d'assurance, ceux qui précisément sont supposés alléger la charge du budget de l'AJ. Cependant, il n'est pas normal que la subsidiarité de l'AJ à l'APJ ne joue pas pleinement dans les faits alors que ce principe figure en tête de la loi.

Plus fondamentalement, il y a des ambiguïtés à lever sur le degré de substituabilité à attendre de l'APJ par rapport à l'AJ. Les assureurs estiment qu'on ne peut attendre une substitution massive compte-tenu d'une part de la différence des types de litige en cause et, d'autre part, de l'objectif majeur de l'APJ qui serait de faciliter les règlements amiables, limitant ainsi l'engorgement des juridictions. Associations de consommateurs et avocats estiment quant à eux que cette politique permet surtout aux assurances de dégager sur la branche APJ un taux élevé de rentabilité²². Malgré l'accord établi en 2010 entre la Chancellerie et les assureurs visant à développer l'assurance de protection juridique et en vue de contribuer à l'allègement du budget de l'AJ, il apparaît en tout cas que l'État chiffre à quelques millions seulement l'économie pour l'AJ attendue du décret incitatif en préparation.

- Les droits d'enregistrement affectant une grande variété d'actes dont les recettes vont au budget de l'État : cette piste a largement été reprise dans les échanges avec les professions et dans les différents rapports.

Il faudrait dans un premier temps cibler les actes dont les volumes et recettes potentiels sont identifiables. La mission n'a pas eu, dans son délai, tous les éléments pour cette identification. Parmi les droits restant au budget de l'État, les deux plus productifs sont ceux liés aux mutations de fonds de commerce et ceux liés aux donations et successions. Il pourrait également être envisagé de revaloriser de l'inflation le droit fixe de 125 €, non modifié depuis le 1^{er} janvier 2006, prévu à l'article 680 du CGI pour les actes innomés.

2.3.3 Sources à la charge des professions du droit et, par extension, de l'assurance et du chiffre

Qu'il s'agisse de taxer le chiffre d'affaires ou le revenu, cette famille potentielle a été globalement rejetée par les professions à l'exception des assureurs qui peuvent envisager une taxation minime de leur chiffre d'affaire à condition qu'elle soit mise en œuvre pour l'ensemble des professions juridiques.

Cette éventualité est par contre fortement rejetée par la profession des avocats.

Sur le fond, il est pour le moins difficile de justifier de faire co-financer le socle de l'AJ par des revenus professionnels. Cette éventualité est encore plus sensible compte-tenu des projets gouvernementaux en cours sur les professions réglementées.

²² Le chiffre d'affaires de la branche APJ est de 1 milliard €. Son résultat technique est de 154 M€ soit 16% résultant de : primes - (sinistres + frais d'administration + frais d'acquisition). Données 2012. Source : FFSA

Pour autant, s'agissant des avocats, la diversité de la prise en charge du service de l'AJ par les différents barreaux et l'inégalité de situation des avocats devant cette charge, impose que soit mis en œuvre un dispositif de solidarité.

2.4 Pour marquer son implication dans la gouvernance de l'AJ, la profession d'avocat devrait organiser une solidarité entre barreaux sur la question spécifique du niveau de la rétribution des missions

Compte-tenu de ses fortes disparités internes au regard de l'AJ, il serait légitime d'attendre de la profession d'avocat la mise en place d'un dispositif de solidarité entre les barreaux, marquant son implication et sa propre gouvernance dans l'amélioration de la rétribution des avocats intervenant à l'AJ.

Ne finançant pas le socle national qui constitue le budget même de l'AJ au titre de la part contributive de l'État, mais un surplus à la rétribution des intervenant à l'AJ assurée par ce socle, la solidarité professionnelle devrait se traduire par une cotisation de solidarité inter-barreaux pour le service de l'aide juridique, dans un cadre national défini et géré au niveau du CNB.

L'avis de la direction des affaires juridiques (cf. annexe 6) valide cette piste de solidarité, en proposant soit de la considérer comme d'ores et déjà possible au titre des missions que la loi de 1971 confère aux barreaux et au CNB, soit de l'instituer par une loi comme « contribution volontaire obligatoire » selon une formule existant dans le secteur agro-alimentaire, avec une délibération nationale de la profession et une extension obligatoire par arrêté ministériel.

La mission propose un mode intermédiaire, consistant simplement à inscrire dans la loi de 1971 l'obligation pour le CNB d'organiser, par voie de cotisations à redistribuer, un dispositif de péréquation entre barreaux afin de tenir compte des charges spécifiques que l'AJ représente dans certains d'entre eux en raison par exemple des réalités socioprofessionnelles de la population locale ou des contraintes géographiques.

2.5 De son côté l'État devrait assurer, avec tous les acteurs, un cadre de gouvernance de l'AJ sur trois plans

2.5.1 La gouvernance des dossiers d'AJ au quotidien, pour parvenir à l'application réelle et homogène des mécanismes légaux, source de justice et d'économies

Avant la procédure, la gouvernance des dossiers d'AJ concerne le jeu de la subsidiarité AJ/APJ ; le contrôle des conditions d'accès à l'AJ ; la limitation des abus du recours à l'AJ ; la limitation du « non recours » à l'AJ partielle ; etc.

Pendant la procédure, il s'agit de faciliter les relations BAJ / greffes / cabinets d'avocats/ CARPA ; de limiter les renvois à l'audience pour cause de demande d'AJ ou de dossier d'admission en cours ; de faire jouer à plein les subsidiarités en fin de procédure (art. 37, etc.) ; d'accélérer et de fluidifier la délivrance des attestations de service fait, puis le paiement des avocats.

La modernisation des systèmes d'information et de communication traverse l'ensemble de ces objectifs.

Le rapport produit en 2013 au titre de la modernisation de l'action publiques (MAP) a produit de très nombreuses propositions d'action qui devraient être fédérées s'agissant de gouvernance, par une animation nationale et par des pôles locaux de responsabilité à deux niveaux :

- pour favoriser tous ces mécanismes concrets et leur jeu homogène, un Conseil de l'AJ par ressort de cour d'appel, investi par les chefs de cour eux-mêmes, décliné dans chaque TGI, associant tous les acteurs et produisant un rapport annuel d'analyses et de proposition au ministère et au CNB ;
- la mise en œuvre par conventions locales entre les TGI et les barreaux, voire les chambres départementales des huissiers de justice, de 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 ; le CNB préconiserait même l'établissement d'un protocole national, s'inspirant des protocoles déjà existants dans certains TGI.

2.5.2 La gouvernance du système de rétribution des avocats au titre de l'AJ, pour parvenir à une juste rétribution dans le cadre d'un budget contraint et d'une responsabilisation professionnelle

Cette entreprise suppose la constitution d'un groupe national spécifique, associant le ministère et la profession d'avocat.

- *Refondre la tarification nationale au titre de la part contributive de l'État*

En vue d'un travail de refonte du barème pour l'adapter plus précisément aux réalités des avocats, il faut mettre à plat le système de l'unité de valeur – UV (AJ « stricte » de la 1^{ère} partie de la loi) et celui des forfaits (« aide à l'intervention de l'avocat » de la 3^{ème} partie), et tendre à un dispositif décloisonné. Il faut reprendre chaque ligne de tarif, organiser les redistributions justifiées, prioriser les hausses nettes dans un plan à 3 ans, les lier aux efforts conduits par ailleurs par tous les acteurs pour maîtriser les coûts et améliorer la qualité.

Quelques points de vigilance doivent être soulignés.

- En repartant de l'esprit de la loi de 1991 (logique de service public), il importe de raisonner avant tout en termes de poids de chaque mission permettant d'aboutir à un barème cohérent (ex : une mission qui prend deux fois plus de temps à traiter en moyenne vaut deux fois plus), plutôt que de raisonner en termes de coûts réels de mission comme le fait actuellement la profession en revendiquant un doublement de l'AJ.

- Ce travail doit pleinement associer les professionnels (avocats, magistrats et greffes), seuls capables de juger de la pertinence des évaluations.
- Il ne faut pas vouloir être trop précis dans le barème concernant les spécificités propres à chaque barreau (ex : distances, prix des loyers,...), le mécanisme de péréquation proposé par la mission devant permettre de prendre en compte ces points. Par ailleurs cela risquerait d'engager l'État dans des échanges complexes avec la profession, alors que celle-ci semble la plus à même de gérer ce type de spécificités en interne.
- Sur le seuil de rentabilité d'un cabinet d'avocat, il faut tenir compte de la disparité de l'organisation et des charges des cabinets, notamment selon qu'ils sont ou non forts intervenants à l'AJ.
- Il faut, au général, garder à l'esprit que le barème permet d'évaluer la dotation annuelle de l'État à chaque barreau au titre de l'AJ mais que, concernant le paiement des avocats, *« les modalités et le montant de ce paiement sont déterminés dans chaque barreau par le règlement intérieur »* (art. 29 et 64-4).
- *Organiser la responsabilisation professionnelle*
 - Par l'organisation d'une cotisation de solidarité inter-barreaux aux fins de péréquation (à mettre en œuvre par le CNB avec les barreaux et l'UNCA).
 - Par le développement d'une politique inter-barreaux et inter-CARPA pour l'AJ, y compris pour mieux rentabiliser en trésorerie le placement des fonds de l'État et limiter d'autant la charge des dotations (cf. rapports de la Cour des comptes et du Sénat).
 - Par le jeu effectif de l'article 29 de la loi (déclinaisons locales du montant des paiements et de leurs modalités).
 - Par le développement des Protocoles/Conventions entre Justice et barreaux pour favoriser un bon rapport qualité/prix des interventions à l'AJ.
 - Par l'institution d'un cadre spécifique pour la sécurisation et l'efficience des avocats concentrant le plus de missions d'AJ. Une stratégie nationale devrait être conduite avec trois degrés d'ambition :

A minima, refondre totalement le système pour la GAV dans des barreaux expérimentaux où toutes les missions à ce titre seraient assurées par des avocats conventionnés avec leur barreau et rémunérés forfaitairement au temps passé sur les GAV. L'État délèguerait aux barreaux expérimentaux une dotation globale basé sur le travail de relevé des charges réelles sur la GAV

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.

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.).

2.5.3 *La gouvernance du budget national de l'AJ et plus généralement de la politique d'AJ, pour parvenir à une nette visibilité sur les moyens de l'AJ et sur leur évolution infra et pluriannuelle comme pour suivre et concerter sur les efforts de chaque acteur et sur l'emploi des ressources*

- *Administration générale du budget de l'AJ*

Concernant le financement public de l'AJ, celui-ci peut prendre la forme d'une dotation budgétaire à laquelle s'ajoutent des recettes complémentaires pour l'AJ à affecter au CNB (même principe que pour la CPAJ), ou alors une dotation budgétaire unique intégrant les financements complémentaires (ce qui rend plus lisible le budget total disponible pour l'AJ).

Dans l'hypothèse où par ailleurs un mécanisme de péréquation entre barreaux interne à la profession serait mis en place, plusieurs options concernant la gestion des crédits d'AJ pourraient être envisagées.

- Gestion centralisée (système actuel) : la dotation budgétaire de l'AJ est directement versée par le SADJAV vers les barreaux (*via* les CARPA). Le mécanisme de péréquation est quant à lui géré au sein de la profession (a priori au niveau du CNB pour disposer d'une gestion nationale permettant le rééquilibrage inter-barreaux). Cette solution laisse une marge de manœuvre limitée à la profession même si celle-ci peut effectuer des rééquilibrages à travers le mécanisme de péréquation.
- Gestion transférée à la profession : la dotation budgétaire de l'AJ est versée au CNB qui, avec l'appui de l'UNCA, répartit cette dotation entre les barreaux. Le mécanisme de péréquation est quant à lui géré par ailleurs au sein de la profession. Cette solution laisse une grande marge de manœuvre à la profession mais limite le contrôle par l'État de l'utilisation de sa dotation (par exemple si celle-ci s'avère trop importante par rapport aux dépenses réelles). Elle ne peut être envisagée sans la constitution préalable, au ministère de la justice, de critères et d'instrument précis de contrôle de gestion, permettant de partager en permanence les informations pertinentes pour le calibrage des dotations et le rythme d'alimentation des trésoreries.
- Système intermédiaire : la dotation budgétaire de l'AJ est, dans une proportion à déterminer (ex : 80 %), directement versée par le SADJAV vers les barreaux (*via* les CARPA). La proportion restante est versée au CNB qui, avec l'appui de l'UNCA, répartit cette dotation entre les barreaux. Cette marge supplémentaire permet à la profession

d'accroître l'efficacité du mécanisme de péréquation. Elle suppose les mêmes précautions d'organisation méthodologique que dans le cas précédent.

- Création d'un fonds d'aide à l'accès à la justice : plusieurs rapports, dont ceux du CNB, proposent de constituer un fonds de gestion de l'AJ administré conjointement par l'État et par les professions. Cette piste pose la question de la pertinence de la mise en place d'une nouvelle structure. Des exemples de fonds existants (cf. annexe 7) dégagent plusieurs points communs, qui semblent aller à l'encontre de la mise en place d'un fonds spécifique d'aide d'accès à la justice.

D'abord ces fonds constituent des mécanismes de mutualisation financés essentiellement par leurs bénéficiaires (assuré directement ou *via* les assureurs), ce qui n'est pas le cas de l'AJ financé essentiellement par l'État (alors que le bénéficiaire est le justiciable, non l'avocat).

Ensuite, aux conseils de gestion ou d'administration de ces fonds sont représentés les assureurs, l'État et éventuellement des représentants des usagers. Dans le cas de l'AJ, les avocats n'auraient donc *a priori* pas vocation à être représentés dans un fonds d'aide d'accès à la justice.

Au total il serait avant tout nécessaire que les partisans de la création d'un « fonds pour l'AJ » précisent l'expression de leurs besoins et en quoi les structures déjà existantes ne permettent pas d'y répondre.

- *Conduite d'ensemble de la politique d'AJ*

D'autres hypothèses sont envisageables pour le rattachement du SDAJV, qui est depuis l'origine situé au secrétariat général du ministère alors même que ce service est centré sur les fonctions supports. Elles méritent un approfondissement sans toutefois constituer le cœur des urgences à résoudre.

Il importe en tout cas que le service prenne la pleine mesure de sa transversalité et puisse conduire en équipe-projet, sous la présidence du garde des sceaux, une conférence semestrielle d'animation et de suivi des réformes pour l'AJ de 2014 à 2017, rassemblant tous les services concernés au ministère de la justice, le ministère du budget et les représentants de la profession d'avocat.

3. DES LE PLF POUR 2015 ENGAGER UN DIALOGUE EN VUE D'UN PLAN D'ACTION 2014-2017

Sur la base de ses constats et de ses analyses, la présente mission propose un cheminement pour parvenir à un paysage de juste équilibre tant sur le financement que sur la gouvernance de l'AJ.

C'est bien un cheminement qui s'impose. En effet il faut assurer en première urgence les conditions, d'ici à décembre 2014, d'un PLF pour 2015 conciliant les grandes priorités de l'État sur l'AJ et l'adhésion de la profession d'avocat. A cette échéance si proche, on ne peut

ambitionner de régler tous les sujets mais on peut engager un raisonnement commun, le matérialiser si les discussions le permettent et le faire vivre les années suivantes.

3.1 Préfigurer l'avenir dès le PLF 2015 par des avancées mutuelles

3.1.1 *Tel que préparé à ce stade, le PLF pour 2015 dote l'AJ d'une ressource globale de 379 M€ dont 329 M€ de crédits au budget de la justice et 50 M€ provenant de types de financements nouveaux, relativement neutres, inspirés des préconisations du rapport intermédiaire remis en août par la présente mission*

Selon le besoin présenté conjointement par les ministères de la justice et du budget, une ressource globale de 379 M€ permettrait en 2015 de couvrir l'évolution tendancielle comme structurelles des dépenses d'AJ. La première évolution résulte du comportement des bénéficiaires en demande d'AJ, dans le cadre du plafond de ressources qu'ils ne doivent pas dépasser et qui devrait être indexé en fonction du barème 2015 de l'impôt sur le revenu, comme la loi le prévoit, mais qui ne sera pas restructuré en soi. La seconde résulte d'une extension des champs matériels à couvrir par l'AJ, en l'espèce à partir de la transposition de directives européennes (audition libre, déferrement au parquet).

Dans sa note intermédiaire d'août, la mission proposait que toute enveloppe de financements nouveaux soit constituée de ressources diverses, pour marquer la participation de divers secteurs à l'effort financier, et les plus neutres possible quant à leur impact sur les contributeurs, les plus proches de l'existant et les plus aisées à revaloriser par la suite en fonction des besoins éventuels pour l'AJ.

La mission proposait à cette fin : 1. à la charge des justiciables : la revalorisation du droit fixe de procédure pénale ; la revalorisation de la taxe forfaitaire sur les actes d'huissier ; l'instauration d'un droit minime pour la délivrance de copie exécutoire du jugement ; une part de la revalorisation du droit de timbre en appel décidée par ailleurs pour l'alimentation du FIDA. 2. à la charge des usagers d'actes juridiques : une revalorisation minime des droits d'enregistrement et taxes spéciales sur des actes bien identifiables au code général des impôts, comme la taxe sur les conventions d'APJ, divers droits affectés à l'État (mutation à titre onéreux de fonds de commerce, droit fixe pour les actes innommés, ...).

Selon le projet d'article de PLF transmis à la consultation du CNAJ le 17 septembre, 43 M€ au-delà des crédits budgétaires proviendront d'une partie de ces sources (droit fixe de procédure pénale, taxe forfaitaire sur les actes d'huissier, contrats de protection juridique) et il semble que 7 M€ soient par ailleurs prévus en marge du FIDA. Les autres propositions de la mission restent donc valables si le quantum de financement extrabudgétaire de l'AJ venait à augmenter, pour 2015 ou après.

Le projet de PLF prévoit d'affecter le produit de ces sources nouvelles au CNB pour répartition aux CARPA via l'UNCA. La mission proposait quant à elle leur affectation au budget de la Justice, pour plus lisibilité afin de ne pas créer deux circuits de financement avec la dotation budgétaire d'une part et des recettes affectées vers le CNB d'autre part. L'option contraire retenue fait prévaloir le principe de non affectation de recettes au budget général de l'État.

3.1.2 Dans le cadre d'une discussion d'ensemble que la ministre proposerait à la profession d'avocat dès octobre, le financement de l'AJ pour 2015 pourrait, à partir des mêmes sources, être porté à 409 M€ pour revaloriser la rétribution de base des avocats dont l'« unité de valeur » est actuellement gelée à son niveau de 2007

Un projet de budget 2015 pour l'AJ de 379 M€ est proche du budget perçu en 2013 et en 2014 et permet de faire face au champ matériel et personnel de l'AJ, mais sans aucune mesure pour le niveau de rétribution des missions – sauf la mesure, en simple optique pour les avocats, consistant à renoncer à l'économie qu'il était, depuis 2014, prévu d'inscrire pour 2015 via la démodulation du barème et son unification à la baisse.

C'est pourquoi la mission a proposé que les financements nouveaux du PLF 2015 contribuent au budget de l'AJ non à hauteur de 50 M€ mais de 80 M€. En effet 30 M€ supplémentaires permettraient de revaloriser de sept ans d'inflation l'unité de valeur qui sert de base au barème de l'AJ et qui est bloquée à son niveau de 2007.

La mission maintient cette proposition, qui pourrait être suivie par voie d'amendement gouvernemental après le dépôt du PLF – en accompagnement d'une contrepartie de la profession d'avocat consistant à s'engager dans une solidarité interne au titre de l'AJ.

3.1.3 Compte-tenu de la charge importante pour les finances publiques de ce rattrapage, il devrait être lié à un engagement de gouvernance de la profession d'avocat à investir, en son propre sein, dans un système de péréquation pour atténuer les grandes disparités de situation de ses membres au regard de l'AJ

Les disparités dans l'engagement des avocats à l'AJ comme dans les conditions d'exercice des missions à ce titre justifient que le rebasage important de l'unité de valeur sur des fonds publics, ne mettant en rien les avocats à contribution, s'accompagne d'un effort mutualiste propre de la profession, de nature à limiter à l'avenir les revendications adressées aux financements publics. Cette solidarité fera par ailleurs normalement levier en faveur d'autres rationalisations de toutes sortes.

Comme décrit au point 2.4 ci-dessus, la méthode juridique pour acter cette contrepartie pourrait être un projet d'article nouveau dans la loi de 1971, à conduire parallèlement à la discussion du PLF 2015.

La mission ne propose pas de fixer a priori de montant au produit des cotisations, afin de marquer la nécessité d'un investissement de fond de la profession et son adhésion. Cependant, le montant constaté en 2015 sera un élément fort dans la négociation qui doit s'ouvrir pour la refonte du barème national de l'AJ, qui détermine les dotations de l'État au titre de sa part contributive aux missions d'AJ accomplies par les avocats, et qui reste bien à charge des finances publiques.

3.2 Pour l'après 2015, tracer une voie raisonnable au budget de l'AJ (entre la stagnation et l'aspiration au « doublement »)

En perspective au-delà de 2015, il est nécessaire de lier l'éventualité de nouvelles progressions du budget public de l'AJ aux efforts constatés de tous ses acteurs pour une gestion rationnelle et économe des deniers publics.

3.2.1 S'agissant du plafond de ressources pour qu'un justiciable ait le droit à l'AJ, l'hypothèse de sa revalorisation, évoquée dans beaucoup de rapports, appelle de la prudence

Il faut d'abord rappeler que le rapport de décembre 2012 sur la lutte contre l'exclusion et la pauvreté ne considérait pas cette revalorisation comme prioritaire car le plafond de ressources pour l'AJ²³ ne tient pas compte (contrairement aux critères du seuil de pauvreté) des prestations sociales (notamment familiales) perçues par ailleurs. On peut rappeler aussi que le plafond pour l'AJ est, pour un type de dépense en principe ponctuel, supérieur à des minima de vie permanents tels que le minimum vieillesse ou l'allocation aux adultes handicapés.

D'autre part il manque trop, à ce jour, d'une vraie politique et des instruments suffisants sur le contrôle des dossiers avant admission à l'AJ pour qu'on ne doive pas d'abord s'efforcer de renforcer les dispositifs de vérification avant d'augmenter la masse de dossiers à traiter.

Au général il faudra penser les conséquences pour les juridictions de l'absorption des nouveaux contentieux potentiels que générera l'élargissement substantiel du champ des personnes éligibles à l'AJ.

Pour autant, la question de l'accès à l'AJ pour la « fourchette basse » de la classe moyenne doit être approfondie, par un travail en lien avec les associations et les professionnels de la justice.

3.2.2 S'agissant du champ matériel de l'AJ, il semble voué à susciter une dépense croissante sous l'effet de plusieurs évolutions

Ces évolutions sont notamment le mouvement général favorisant l'assistance en cadre contraignant, l'extension de la précarité au quotidien, les développements envisagés pour la « justice du 21^{ème} siècle ».

3.2.3 S'agissant du niveau de la rétribution des avocats, il appelle d'urgence une refonte de la grille nationale déterminant les dotations de part contributive de l'État aux missions d'AJ

Cette refonte déjà évoquée peut pour partie produire un rééquilibrage à coût constant pour l'État mais il pourrait aussi progresser en net si la gouvernance d'ensemble du système d'AJ permet de dégager des marges de manœuvre.

²³ Actuellement 936 € mensuels pour une personne seule, avec des majorations pour enfants à charges.

3.2.4 *S'agissant de l'organisation de la profession d'avocat comme de l'État, elle devrait conditionner toute évolution même modeste du budget de l'AJ au-delà de 2015*

Cette condition renvoie à la mise en place d'une conférence semestrielle d'animation et de suivi des réformes pour l'AJ de 2014 à 2017, qui intégrera les remontées des conseils de l'AJ à constituer autour des cours d'appel.

*
* *

Au total, le schéma de financement et de gouvernance proposé par la présente mission appelle des évolutions de chaque acteur pour préserver les bases d'un système français qui associe intimement à l'aide juridictionnelle une profession d'avocat de tradition humaniste et organisée unitairement, au-delà de la diversité de ses conditions d'exercice.

S'il apparaissait qu'en réalité l'AJ n'est fondamentalement pas un sujet majeur pour la profession dans son ensemble et ne mérite pas les évolutions simples, d'ailleurs conformes aux textes en vigueur ou à leur esprit, il faudrait imaginer pour cette prestation un cadre très différent, non lié à la profession même.

Cette nouvelle conception et sa mise en place formeraient un projet très éloigné des fondamentaux actuels dans lesquels se tiennent les spécificités du système judiciaire français et celles traditionnelles de la profession d'avocat.

Liste des annexes

ANNEXE 1.	LETTRE DE MISSION	27
ANNEXE 2.	ADMINISTRATIONS ET INSTITUTIONS RENCONTREES PAR LA MISSION.....	29
ANNEXE 3.	AJ ET BUDGETS DEPUIS 2013.....	33
ANNEXE 4.	DISPERSION DES MISSIONS D’AJ DANS LES BARREAUX.....	35
ANNEXE 5.	PISTES DE FINANCEMENT HORS BUDGET GENERAL DE L’ÉTAT.....	37
ANNEXE 6.	AVIS DAJ SUR L’EVENTUALITE DE COTISATION PROFESSIONNELLE DE PEREQUATION	45
ANNEXE 7.	EXEMPLES DE GESTION PAR DES « FONDS »	51

Annexe 1. Lettre de mission

Le Premier Ministre

1000/14 SG

Paris, le 08 JUL. 2014

Monsieur le Député,

L'accès à la justice pour les plus démunis qui, plus que d'autres catégories de population, ont besoin de voir reconnaître et défendre leurs droits, est une préoccupation majeure du Gouvernement. Or le système de l'aide juridictionnelle a atteint ses limites, comme le relèvent différents rapports depuis 10 ans, alors même que la situation des finances publiques impose d'explorer des pistes innovantes tant en matière de financement que de gouvernance.

Des discussions, parfois difficiles, ont été engagées avec les représentants de la profession d'avocat, sans laquelle aucune évolution des modes de financement, ni du système de gestion de l'aide juridictionnelle n'est envisageable.

Ces pourparlers doivent aboutir, afin de mettre en œuvre dès 2015 des mesures opérationnelles de financement de l'aide juridictionnelle et de tracer des perspectives claires et durables en matière de gouvernance de l'aide juridictionnelle.

C'est le sens de la mission que je souhaite vous confier.

Dans un souci de réelle concertation, aucune source de financement ne doit être exclue. Il convient en effet, dans le contexte de contrainte budgétaire, de proposer un mode de financement de l'aide juridictionnelle global, équitable et garant, à long terme, tant de l'efficacité de l'accès à la justice, que d'une juste rétribution des avocats. Vous pourrez envisager d'autres pistes que celles déjà explorées, si cela vous semble utile.

De même, s'agissant de la gouvernance, aucune piste d'amélioration ne doit être écartée. Vous veillerez à proposer un dispositif de gestion de l'aide juridictionnelle associant pleinement la profession d'avocat, tant dans la détermination de l'usage des crédits d'aide juridictionnelle, que pour évaluer la qualité du service rendu.

Pour ce faire, vous voudrez bien prendre en compte les récents rapports relatifs à l'aide juridictionnelle, en examinant notamment les principales pistes contenues dans le rapport établi par l'Inspection générale des services judiciaires.

...

Monsieur Jean-Yves LE BOUILLONNEC
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

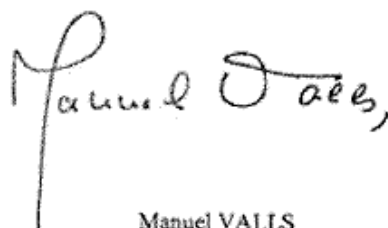
Pour remplir votre mission, vous pourrez bénéficier de l'expertise du secrétariat général et de la direction des affaires civiles et du sccau du ministère de la justice, ainsi que de celle de la direction de la législation fiscale du ministère du budget. L'inspection générale des services judiciaires et l'inspection générale des finances mettront chacune à votre disposition un membre de leur service pour vous appuyer.

Cette mission, que je vous remercie d'avoir acceptée, se déroulera durant le mois de juillet.

Afin de permettre de premières avancées dès le projet de loi de finances 2015, et bien que conscient du délai très court qui vous est imparti, je vous demande de me remettre votre rapport à la fin du mois d'août.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Madame Christiane TAUBIRA, Garde des sceaux, Ministre de la justice.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in dark ink, reading "Manuel Valls," with a stylized, elongated vertical stroke extending downwards from the letter 'l'.

Manuel VALLS

Annexe 2. Administrations et institutions rencontrées par la mission

En plus des contacts entretenus par M. Le Bouillonnet avec les ministres et cabinets directement concernés, la mission, qui associait un membre de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et un membre de l'inspection générale des finances (IGF), a sollicité en continu plusieurs administrations de l'État :

- au ministère de la justice : le secrétariat général, notamment le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) et la direction financière du ministère; la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) ;
- au ministère des finances et des comptes publics : la direction du budget (DB), la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale du trésor (DGT), la direction des affaires juridiques (DAJ).

Par ailleurs M. Le Bouillonnet a conduit un ensemble d'auditions au niveau national et a effectué plusieurs déplacements auprès de barreaux de province.

1. Rencontres au niveau national

Au titre des rapports les plus récents produits sur l'aide juridictionnelle

- Mme Sophie Joissains et M. Jacques Mézard, sénateurs (rapport d'information au nom de la commission des lois du Sénat, juillet 2014)
- M. Alain Carre-Pierrat, magistrat honoraire de la Cour de cassation (note à la garde des sceaux, février 2014)
- M. Didier Le Prado, président du Haut Conseil des professions du droit (rapport du Haut Conseil, avril 2013)

Au titre des professions concernées par l'aide juridictionnelle

Les professions suivantes ont été rencontrées au niveau de leurs présidents respectifs, lors de réunions associant en général plusieurs membres des instances représentées et leurs responsables managériaux.

Avocats

- Conseil national des Barreaux (CNB)
- Conférence des Bâtonniers
- Barreau de Paris

- Commission Accès au droit du CNB
- Union nationale des CARPA (UNCA)
- Syndicat professionnel : Avocats conseils d'entreprises (ACE)
- Syndicat professionnel : Confédération nationale des avocats (CNA)
- Syndicat professionnel : Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA)
- Syndicat professionnel : Syndicat des avocats de France (SAF)

Huissiers de justice

- Chambre nationale des huissiers de justice

Notaires

- Conseil supérieur du notariat

Assurances

- Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)
- Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA)
- GIE CIVIS

Rencontres au niveau local

La mission s'est rendue auprès de plusieurs barreaux, pour des rencontres qui ont pu associer des barreaux environnants. Sous l'égide des Bâtonniers des barreaux d'accueil et des barreaux invités, ces rencontres ont associé au total une centaine de membres de la profession d'avocat ainsi que des responsables de CARPA.

- 21 juillet 2014 : déplacement à MARSEILLE, sous la présidence de M. Erick Campana, Bâtonnier du barreau de Marseille.
- 23 juillet 2014 : déplacement à LILLE, sous la présidence de M. Emmanuel Masson, ancien Bâtonnier de Lille, président de la conférence régionale des Bâtonniers du Nord-Pas de Calais.
- 24 juillet 2014 : déplacement à POITIERS, sous la présidence de M^{me} Françoise Artur Bâtonnière du barreau de Poitiers, en présence de M. Jean-Michel Clément, avocat et député.

A l'occasion de ce déplacement le barreau de NIORT a été également rencontré, sous la présidence de son Bâtonnier M. Gaëtan Fort et en présence de M. Clément.

- Le 25 juillet 2014 : déplacement à NANTES, sous la présidence de M. Jacques Lapalus, Bâtonnier du barreau de Nantes, en présence de M. Dominique Raimbourg, avocat et député.

A l'occasion de ce déplacement, le barreau de SAINT-NAZAIRE a également été rencontré, sous la présidence de son Bâtonnier M. Benoît Gaborit et en présence de M. Raimbourg.

- Le 28 juillet 2014 : déplacement à LYON, sous la présidence de M. Pierre-Yves Joly, Bâtonnier du barreau de Lyon.

Cette rencontre a associé treize barreaux en une table ronde : ANNECY, PRIVAT (BARREAU DE L'ARDECHE), BOURG-EN-BRESSE (BARREAU DE L'AIN), BOURGOIN-JALLIEU, CHALONS-SUR-SAONE, CHAMBERY, GRENOBLE, LYON, ROANNE, SAINT-ETIENNE, THONON-LES-BAINS, VIENNE, VILLEFRANCHE-SUR-SAONE.

- Le 30 juillet 2014 : déplacement à BEAUVAIS, en présence de M. Pierre Lombard, président de la Conférence régionale des Bâtonniers de Picardie.

Cette rencontre a associé en une table ronde les Bâtonniers M. Jean-François de la Servette (BEAUVAIS), Mme Isabelle Blanc-Boileau (SENLIS), M. Gérard FERREIRA (COMPIEGNE). Elle a par ailleurs associé la direction du greffe du TGI de Beauvais.

Annexe 3. AJ et budgets depuis 2013

Par AJ, on entend ici l'ensemble des matières financées au titre de l'Action 1 du programme 101 – ce qui recouvre la loi du 10 juillet 1991, 1^{ère} et 3^{ème} parties

Budget de l'AJ 2013 :

Crédits budgétaires en LFI 2013 votée : **318,2 M€**

+

Produit du droit de timbre CPAJ en 2013 (annoncés dans le PLF 2013) : **60 M€ prévus**

Exécution 2013 : 368,4 M€ (RAP 2013 : crédits budgétaires 317,3 M€ + CPAJ 51,1 M€)

Budget de l'AJ 2014 :

Crédits budgétaires en LFI 2014 votée : **345,4 M€**, incluant 60 M€ pour compenser la suppression du droit de timbre CPAJ à partir de 2014.

Par ailleurs malgré la suppression de la CPAJ, des encaissements continuent d'être reçus en 2014 à partir de droits de 2013 : 27,7 M€ (estimation SADJAV ; 27,3 M€ déjà acquis).

Prévision d'exécution 2014 : de 359,0 M€ (selon Direction du budget) à 374,6 M€ (selon SADJAV).

Budget de l'AJ annoncé pour 2015 :

- Selon les informations dont dispose la mission disposait en août, le budget de l'AJ prévu pour 2015 est de **379 M€** et composé comme suit :

Crédits budgétaires : **329 M€**, incluant l'abandon de la démodulation à la baisse des UV (11,2 M€) et l'Audition libre (16,5 M€)

+

Nouvelles recettes, fiscales ou non fiscales, affectées au financement de l'AJ et à définir en phase de répartition : **50 M€** (NB : une partie pourrait provenir du rendement du timbre exigé pour les appels)

- Ainsi le budget total de l'AJ annoncé pour 2015 est, en l'état :
 - égal au budget initial total de 2013 mais en hausse de 3 % par rapport à l'exécuté de cette même année ;
 - en augmentation de 10 % par rapport au budget inscrit en LFI 2014, grâce aux financements nouveaux à trouver ;
 - en hausse de 1,2 à 5,6 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2014 selon les sources.

Annexe 4. Dispersion des missions d'AJ dans les barreaux

- Répartition des missions d'AJ en fonction de la taille des barreaux (données 2012)**

TAILLE DU BARREAU	NB BARREAUX	NB AVOCATS INSCRITS	AVOCATS PRATIQUANT L'AJ		NB UV PAR AVOCAT INSCRIT
			NB AVOCATS	% AVOCATS	
De 1 à 50 avocats	34	1 253	1 057	84,36	665,97
De 51 à 200 avocats	80	7 809	5 944	76,12	439,36
De 201 à 1000 avocats	39	16 134	10 177	63,08	228,47
Plus de 1000 avocats (hors Paris)	6	9 977	4 592	46,03	132,37
Paris	1	24 231	3 342	13,79	22,58
TOTAL	160	59 404	25 112	42,27	165,30

Source : Mission à partir des données statistiques de l'UNCA.

Il ressort de ce tableau que les petits barreaux font proportionnellement beaucoup plus d'AJ que les grands, Paris faisant figure de cas extrême. Ainsi un avocat inscrit dans un barreau de moins de 50 avocats fait en moyenne 29,5 fois plus d'AJ (en nombre d'UV) qu'un avocat du barreau de Paris.

- Répartition des avocats par nombre de missions d'AJ réglées (données 2013)**

NB MISSIONS RÉGLÉES	NB AVOCATS	% AVOCATS	NB MISSIONS	% MISSIONS
Aucune	34 292	57,73	0	0,00
De 1 à 23	15 288	25,74	115 356	14,77
De 24 à 59	5 690	9,58	220 632	28,25
De 60 à 119	3 004	5,06	246 033	31,51
De 120 à 239	1 010	1,70	158 470	20,29
240 et plus	120	0,20	40 430	5,18
TOTAL	59 404	100,00	780 921	100,00

Source : Mission à partir des données statistiques de l'UNCA.

Il ressort de ce tableau que les avocats pour lesquels 60 missions d'AJ ou plus ont été réglées en 2012 représentent 6,96 % de la profession et ont réalisé 56,98 % des missions en 2012.

- Répartition de l'aide juridictionnelle par habitant dans les quatre régions les plus peuplées de France (données 2013)**

RÉGION	NB MISSIONS	NB UV	MONTANT AJ (€ HT)	POPULATION	AJ PAR HABITANT (€ HT)
Ile-de-France	135 397	1 401 360	32 866 246	11 978 363	2,74
Rhône-Alpes	66 449	849 510	20 053 290	6 393 470	3,14
Provence-Alpes-Côte d'Azur	61 485	786 742	18 397 994	4 937 445	3,73
Nord-Pas de Calais	69 488	908 585	22 745 131	4 052 156	5,61

Source : UNCA et INSEE.

Annexe 5. Pistes de financement hors budget général de l'État

Nature du financement	Modalités	Montants escomptés	Avis des acteurs	Bilan avantages/inconvénients
Participation exclusive des avocats	<p>I. Soit par une taxation du chiffre d'affaires.</p> <p>II. Soit une contribution forfaitaire par tranche de revenu.</p> <p>III. Soit acquittement d'une cotisation de solidarité à travers un mécanisme de péréquation inter-barreaux.</p>	<p>I. « Selon l'enquête services de l'INSEE, les activités juridiques en 2007 [...] les activités juridiques des avocats représentaient un chiffre d'affaires de 10,9 Md€ en 2007 » (Observatoire du CNB 2011)</p> <p>Le rendement d'une taxe de 0,5 % sur le CA serait donc de 54,5 M€ (en données 2007). En appliquant le taux de croissance des activités juridiques entre 2007 et 2011 d'après les données INSEE (+18,6 %), le rendement de la taxe pourrait être de 64,6 M€ (en données 2011).</p> <p>II. D'après le rapport d'activité 2012 de la CNBF, le revenu global de la profession s'est élevé à 3 989 M€ en 2011.</p> <p>Le rendement d'une taxe de 1,0 % en moyenne sur les revenus serait donc de 39,9 M€ (en données 2011).</p> <p>III. L'hypothèse d'une cotisation de solidarité relève d'un mécanisme interne à la profession qui devra en évaluer le montant de collecte escompté.</p>	<p>Professionnels : L'ensemble de la profession d'avocat (CNB, conférence des bâtonniers, barreaux, syndicats,...) est unie contre la taxation de son activité estimant qu'une profession exerçant un service public n'a pas à le financer.</p> <p>État : Pour le ministère de la Justice, les avocats sont la profession qui participe majoritairement au budget l'AJ (à 94 %). Par ailleurs seuls 42 % des avocats font de l'AJ (et 61,3 % d'entre eux avec moins de deux missions par mois). Cette piste permettrait donc d'établir une forme de solidarité au sein de la profession.</p> <p>Pour le ministère des finances, la mise en place de cette taxe est faisable techniquement mais contraire à l'objectif d'allègement de la fiscalité. Si elle suivait le même circuit que la CPAJ (affectation à l'AJ via le CNB), elle irait à contre-courant de l'objectif de réduction des taxes affectées (charte de budgétisation). De plus la création d'une nouvelle taxe peut nécessiter de nouveaux formulaires et de nouvelles télé-procédures ce qui en alourdit la gestion. Si cette piste devait être retenue, il apparaîtrait ainsi plus simple pour la DGFIP de recourir à la taxation du chiffre d'affaire ce qui peut être réalisé via l'annexe à la déclaration de TVA 3310 A.</p> <p>Dans une note du 9 mai 2014, la DAJ de Bercy écartait l'hypothèse d'une contribution volontaire pour financer directement l'AJ indiquant que celle-ci serait requalifiée en « <i>impôt de toute nature</i> », l'AJ étant une mission de service public dont le bénéficiaire est le justiciable et non l'avocat. Dans une seconde note en date du 22 août 2014 elle indique par contre qu'une cotisation spécialement affectée au financement d'un mécanisme de solidarité au titre de l'AJ interne à la profession pourrait être envisagée.</p>	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assiette assez large (rendement assez important tout en ayant un impact relativement faible sur les professionnels concernés). - Implication des avocats, principaux acteurs payés par l'AJ. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Opposition massive des avocats. - Création d'une nouvelle taxe affectée. - Nécessité d'un processus de recouvrement. - Alourdissement de la fiscalité (sauf point III).

Nature du financement	Modalités	Montants escomptés	Avis des acteurs	Bilan avantages/inconvénients
Participation de l'ensemble des professions du droit au fonctionnement de l'AJ	<p>I. Taxation du chiffre d'affaires des professions juridiques.</p> <p>II. Contribution forfaitaire par tranche de revenu.</p>	<p>I. Selon l'élaboration des statistiques annuelles d'entreprises de l'INSEE (ESANE), les activités juridiques en 2011 (dernière année disponible) ont généré un chiffre d'affaires de 22 341,11 M€.</p> <p>Le rendement d'une taxe de 0,25 % serait donc de 55,9 M€ (en données 2011).</p> <p>Étendre la taxation aux activités comptables permettrait d'élargir l'assiette à 38 062,18 M€ d'après l'enquête ESANE 2011 de l'INSEE, et donc d'avoir un rendement de la taxe à 0,25 % 95,2 M€.</p> <p>II. Selon une étude de la DGCIS sur les professions réglementées de novembre 2012, le revenu cumulé des avocats, greffiers des TC, huissiers de justice et notaires, s'est élevé à 5,71 Md€ en 2010.</p> <p>Le rendement d'une taxe de 1,0 % en moyenne sur les revenus serait donc de 57,1 M€ (en données 2010).</p>	<p>Professionnels : Les professionnels sont contre cette solution qui alourdirait encore leurs charges hormis les huissiers (et dans une moindre mesure les assureurs) qui estiment plus pertinent de taxer l'ensemble des professions du droit plutôt qu'une seule.</p> <p>État : Pour le ministère de la Justice, faire participer l'ensemble des professionnels du droit établit une forme d'égalité, même si l'ensemble des professions juridiques n'interviennent pas à l'AJ dans les mêmes proportions. Pour le ministère des finances, la mise en place de cette taxe est faisable techniquement mais contraire à l'objectif d'allègement de la fiscalité. Si elle suivait le même circuit que la CPAJ (affectation à l'AJ <i>via</i> le CNB), elle irait à contre-courant de l'objectif de réduction des taxes affectées (charte de budgétisation). De plus elle nécessite la création d'une nouvelle taxe. En termes de gestion du recouvrement, la DGFIP indique qu'il est préférable de recourir à la taxation du CA, qui peut être réalisée sans trop de difficulté <i>via</i> l'annexe à la déclaration de TVA 3310 A. Selon la DLF, il serait nécessaire de modifier la partie du CGI relative aux taxes sur le CA (à partir l'article 302 <i>septies</i> A). La principale difficulté tient à l'identification des professions, ce qui ne devrait pas être problématique pour les professions réglementées (avocats, notaires, huissiers, greffiers des tribunaux de commerce,...) mais pourrait l'être pour d'autres (ex : audit financier).</p>	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assiette large (rendement important tout en ayant un impact relativement faible sur les professionnels concernés). - Suscite moins d'opposition que la taxation d'une seule profession. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Opposition des professionnels du droit. - Création d'une nouvelle taxe affectée. - Nécessité d'un processus de recouvrement. - Alourdissement de la fiscalité. - La piste II nécessite des investigations complémentaires pour établir le bon niveau des tranches de revenus et évaluer le montant des recettes correspondant.
Suppression de la franchise à la TVA dérogatoire pour les avocats	Suppression des dispositions du III.-1. de l'article 293 B du CGI.	Les gains attendus sont de l'ordre de 17 M€ (cf. bleu budgétaire du PLF 2014) dans le cas de la suppression totale de la franchise.	<p>Professionnels : Les professionnels n'ont pas été questionnés sur cette piste.</p> <p>État : Pour la DLF, il n'y a pas de justification économique à cette dérogation. Par ailleurs celle-ci pourrait ne pas être conforme avec le droit communautaire (cf. directive relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée). Cependant selon la DB, il n'apparaît pas envisageable d'affecter sur l'AJ des recettes de TVA (fiscalité trop générale déconnectée de l'AJ). Par contre le sujet des professions bénéficiant d'une franchise de TVA dérogatoire pourrait être abordé plus généralement.</p>	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suppression d'une dérogation sans justification économique. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Opposition vraisemblable des avocats. - Réaffectation de recettes de TVA. - Rendement relativement faible.

Nature du financement	Modalités	Montants escomptés	Avis des acteurs	Bilan avantages/inconvénients
Revalorisation/Majoration de la taxe forfaitaire collectée par les huissiers de justice (article 302 bis Y du CGI)	<p>I. Revalorisation pour tenir compte de l'inflation de 1998 à 2014.</p> <p>II. Majoration de cette taxe.</p>	<p>Le montant de cette taxe est inchangé depuis le 1^{er} janvier 1998. Selon les chiffres fournis en octobre 2010 par la CNHJ pour l'année 2008, il y a eu environ 9 millions d'actes délivrés, dont 5 890 546 assujettis à la taxe forfaitaire et 2 979 373 qui en ont été exonérés. Le rendement de cette taxe s'est élevé à 49,99 M€ en 2013 (données DGFIP).</p> <p>I. La taxe augmenterait de 9,15 € à 11,80 € (+29,0 %) pour une recette de 14,5 M€.</p> <p>II. Pour une augmentation de 4,60 € (+50,3 %), la recette supplémentaire serait de 25,1 M€.</p>	<p>Professionnels : Les professionnels ne se sont pas montrés défavorables à cette piste, y compris les huissiers.</p> <p>État : Pour le ministère des finances, comme il s'agit d'un prélèvement obligatoire affecté au budget général, il faudrait réaffecter cette taxe à l'AJ (via le CNB comme pour la CPAJ). Cela est faisable techniquement mais contraire à l'objectif d'allègement de la fiscalité et de réduction des taxes affectées (charte de budgétisation).</p>	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les circuits de collecte sont déjà existants. - Possibilité de revaloriser en ne faisant qu'ajuster de l'inflation. - Les professions ne sont pas opposées. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le rendement du I est relativement faible. - Champs d'activité qui devrait être réduit par la dématérialisation (ex : signification). - Alourdissement de la fiscalité.

Nature du financement	Modalités	Montants escomptés	Avis des acteurs	Bilan avantages/inconvénients
Contribution des assureurs	<p>I. Augmentation du taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TCA) (articles 991 et suivants du CGI).</p> <p>II. Création d'une taxe spécifique sur les contrats de protection juridique/augmentation de la TCA sur les contrats de protection juridique.</p> <p>III. Obliger les assureurs à étendre le périmètre couvert par les contrats d'assurance juridique au contentieux de la famille et au droit pénal.</p>	<p>I. Le tarif de la TCA est fixé par l'article 1001 du CGI. Le taux est de 9 % pour les contrats APJ. D'après le bleu budgétaire du PLF 2014, les recettes perçues en 2012 ont été de 8,77 Md€ (0,11 Md€ au profit de l'État, 2,03 Md€ au profit de la CNAF et de la CNAM, et 6,63 Md€ au profit des départements). Pour une augmentation des différents taux de +1 % (ex : passage de 9 % à 9,1 %) : 88 M€.</p> <p>II. Pour un passage de la TCA à 10 % ou 12 % sur les assurances de protection juridique (1 Md€ de CA en 2012 d'après FFSA/GEMA) : 10 M€ à 30 M€.</p> <p>III. Pas d'évaluation chiffrée.</p>	<p>Professionnels : Les assureurs sont totalement opposés à cette taxation. Ils estiment que leur activité n'est pas en lien avec l'AJ²⁴. Selon eux, la hausse serait immédiatement répercutée sur le consommateur. Or, le marché étant très élastique au prix (non documenté), cela risquerait de diminuer le nombre de contrat d'APJ ce qui est contraire aux objectifs poursuivis. Par ailleurs, selon la FFSA, la piste consistant à relever le taux de la TCA pour les contrats APJ poserait des problèmes techniques : même si le montant de la PJ est facialement isolé sur les avis d'échéance, la création du taux dérogatoire nécessitera des adaptations informatiques lourdes sur des avis d'échéances imprimés et comptabilisés en masse. En ce qui concerne le III, les contentieux familiaux (ex : divorces) se prêtent peu au marché des contrats d'APJ car les probabilités de sinistre sont élevées.</p> <p>État : Pour le ministère de la Justice, il y a une facilité à recouvrer et les montants sont facilement calculables, mais le lien entre l'AJ et une augmentation généralisée de la TCA est faible. Par ailleurs la création d'une taxe spécifique sur les contrats de protection juridique va à l'encontre du développement de cette catégorie de contrats. Au ministère des finances, la DG Trésor est contre la taxation de l'APJ, « véritable outil d'accès au droit » qui « participe à la déjudiciarisation des litiges et au désengorgement des tribunaux ». Pour la DLF et la DB, la mise en place de cette taxe est faisable techniquement mais contraire à l'objectif d'allègement de la fiscalité et de réduction des taxes affectées (charte de budgétisation). Par ailleurs, étant affectée aux Conseils généraux, elle nécessiterait que le surplus de recette soit affecté différemment. Selon la DGFIP le circuit peut être relativement complexe, certains contrats étant en partie taxés vers les URSSAF (automobile, contrats d'assurance maladie normaux,...). Techniquement la taxe pourrait sinon apparaître via l'annexe à la déclaration de TVA 3310 A en étant basée sur le CA, ce qui serait le plus simple de l'avis de la DGFIP (mais constituerait une réécriture complexe du CGI selon la DLF nécessitant une désignation propre des acteurs et du champ taxés).</p>	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les circuits de recouvrement sont déjà existants. - Le marché des APJ est en expansion (+23 % entre 2008 et 2012). - Les contrats d'APJ sont reliés au sujet de l'AJ par le principe de subsidiarité. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La piste I est déconnectée du sujet AJ. - L'assiette du II est réduite et donc le rendement est relativement faible pour une hausse de la taxe non négligeable. - Opposition des assureurs et difficultés techniques de mise en œuvre pour ces derniers. - Alourdissement de la fiscalité. - Répercussion des prix et risque de résiliation des contrats d'APJ par les assurés. - La création d'une taxe spécifique sur les contrats de protection juridique va à l'encontre du développement de cette catégorie de contrats.

²⁴ En effet, d'après la Gazette du Palais du 4 avril 2009 : « les litiges pris en charge par les assureurs ne coïncident pas avec ceux comptabilisés dans l'aide juridictionnelle tels que rappelés ci-dessus. En effet, les quelques 60 000 procès pris en charge par l'assurance, ressortent pour 25,3 % du droit de la consommation, 29,3 % du droit immobilier, et 10 % du droit du travail, tandis que le pénal ne représente que 6,2 % des litiges (à comparer avec 43 % d'affaires pénales et 25 % familiales de l'aide juridictionnelle, et 3,2 % prud'homme constituant le socle de l'aide juridictionnelle). »

Nature du financement	Modalités	Montants escomptés	Avis des acteurs	Bilan avantages/inconvénients
Instauration à la charge des assureurs de protection juridique d'un versement compensatoire correspondant à ce qu'ils doivent prendre en charge dans un certain type de contentieux	Détermination chaque année, par sondage effectué sur un échantillon de justiciables bénéficiaires de l'AJ, du nombre de cas où le principe de subsidiarité aurait dû s'appliquer. Les sondages et le calcul seront effectués par un organisme comprenant des représentants des sociétés et des mutuelles d'assurance.	7,5 M€ (évaluation donnée par le ministère de la Justice).	Cette proposition, issue du rapport Delmas-Goyon sur le juge du XXI ^{ème} siècle, n'a pas été débattue avec les acteurs. Selon le ministère de la Justice, elle va dans le sens contraire de la démarche engagée avec les assureurs à travers le décret sur la subsidiarité.	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compensation du non fonctionnement de la subsidiarité AJ/APJ prévu dans la loi de 1991. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Opposition vraisemblable des assureurs. - Montant de recette difficilement évaluable <i>ex ante</i> et <i>a priori</i> relativement faible. - Difficultés de mise en œuvre (nécessité de procéder par échantillonnage pour déterminer le montant dû par les assureurs).
Augmentation des droits d'enregistrement sur les actes juridiques soumis à enregistrement (article 635 du CGI)	<p>Compte-tenu de la difficulté à recenser l'ensemble des actes non enregistrés et à les distinguer des actes sous seing privé, proposition de ne retenir dans un premier temps que les actes soumis à enregistrement et ceux dont les prélèvements vont au budget de l'État (cf. rapport de MM. Gosselin et Pau-Langevin en 2011).</p> <p>À partir de là plusieurs scénarios sont envisageable :</p> <p>I. Relèvement des droits sur l'ensemble des actes.</p> <p>II. a. Cibler sur les actes qui représentent les plus grosses recettes.</p> <p>II. b. Cibler les actes dont le domaine concerne l'AJ.</p> <p>II. c. Revaloriser de l'inflation les droits fixes non mis à jour depuis plusieurs années.</p>	<p>I. Sur la base de 10,622 Md€ perçus pour l'État en 2013²⁵, une augmentation de +0,5 % à +1,0 % générerait une recette de 53 M€ à 106 M€. Il convient cependant de noter que, sur les 10,622 Md€, 13,3 % concernent les donations et 72,1 % les successions.</p> <p>II. a. Cibler sur les actes de donations et successions permettrait, avec un relèvement des droits de +0,5 %, de générer 45,4 M€. En ciblant sur les mutations de propriété à titre onéreux de fonds de commerce, un relèvement de +20,0 % engendrerait des recettes de 35,1 M€.</p> <p>II. b. Ex : cibler les actes notariés en droit de la famille sont au nombre de 1,4 millions par an²⁶. Proposition non chiffrable.</p> <p>II. c. Ex : revaloriser de l'inflation les droits fixes non mis à jour depuis plusieurs années (ex : droit fixe de 125 € prévu à l'article 680 du CGI pour les actes innomés non modifié depuis le 1^{er} janvier 2006 qui pourrait être revalorisé à 140 €). Proposition non chiffrable.</p>	<p>Professionnels : Les professions, en particulier les avocats, sont favorables à cette solution.</p> <p>État : Pour le ministère de la Justice, cette solution établit un lien entre la contribution et l'objectif d'accès à la justice, et permet de faire porter l'effort de solidarité sur les transferts de biens et de patrimoine. Pour le ministère des finances, si cette solution suivait le même circuit que la CPAJ (affectation à l'AJ <i>via</i> le CNB), elle irait à contre-courant de l'objectif de réduction des taxes affectées (charte de budgétisation). Selon le budget, pour les hypothèses I, II.a et II.c, l'assiette est trop importante et éloignée du sujet de l'AJ, et il paraît difficile de taxer les DMTO qui alimentent par ailleurs en grande partie les collectivités. Selon la DLF, il serait préférable de cibler quelques actes soumis à enregistrement car relever les droits pour tous les actes, qui font l'objet de tarifications très diverses (droits fixes, proportionnels, par tranche,...), nécessiterait la réécriture de nombreux articles du CGI. Pour autant, le ciblage de quelques types d'actes (hypothèses II.b et II.c) se heurte à la difficulté de l'évaluation des recettes potentielles, le système d'information de la DGFIP ne permettant pas d'évaluer les recettes correspondantes à chaque type d'acte.</p>	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les circuits de recouvrement sont déjà existants. - Les professions sont favorables. - Assiette large (rendement important <i>via</i> une hausse légère de la taxe). <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alourdissement de la fiscalité. - Création d'une taxe affectée. - Assiette trop éloignée du sujet de l'AJ ou difficulté à évaluer les recettes potentielles. - Difficulté à augmenter les taxes sur les DMTO. - Nécessité de modifier un nombre important d'articles du CGI.

²⁵ Exécution 2012 issue du bleu budgétaire annexé au PLF 2014 en considérant les lignes budgétaires 1701 Mutations à titre onéreux de créances, rentes, prix d'offices (528,7 M€), 1702 Mutations à titre onéreux de fonds de commerce (175,6 M€), 1703 Mutations à titre onéreux de meubles corporels (0,5 M€), 1704 Mutations à titre onéreux d'immeubles et droits immobiliers (8,9 M€), 1705 Mutations à titre gratuit entre vifs (donations) (1 416,4 M€), 1706 Mutations à titre gratuit par décès (7 662,0 M€), 1711 Autres conventions et actes civils (472,6 M€), 1712 Actes judiciaires et extrajudiciaires (0 €), 1713 Taxe de publicité foncière (357,3 M€).

²⁶ D'après un document du Conseil régional des notaires de la Cour d'appel de Grenoble.

Nature du financement	Modalités	Montants escomptés	Avis des acteurs	Bilan avantages/inconvénients
Revalorisation du droit fixe de procédure en cas de condamnation pénale (article 1018 A du CGI)	<p>I. Revalorisation tenant compte de l'inflation de 1993 à 2014 (+40,3 %).</p> <p>II. Revalorisation supérieure à l'inflation (ex : +60 %).</p>	<p>Ces droits fixes n'ont pas été revalorisés depuis 1993. Les sommes recouvrables se sont établies à 52,6 M€ en 2010.</p> <p>I. 7 à 8 M€ (évaluation MJ).</p> <p>II. 11 à 12 M€ (évaluation MJ).</p>	<p>Professionnels : Les professionnels ne sont pas opposés à cette solution.</p> <p>État : Cette solution permet de faire contribuer directement les usagers de la justice. Pour le ministère des finances, cette solution présente l'avantage de ne pas alourdir la fiscalité. Pour la DGFIP, il apparaît très compliqué de pouvoir affecter ces surplus de droits à l'AJ, ces derniers étant regroupés comptablement avec les amendes de toutes sortes et les autres droits fixes. Il apparaît que le plus simple dans ce cas serait que la recette évaluée soit prélevée forfaitairement de l'enveloppe globale (amende, droits fixes,...) avec au besoin un plafond de prélèvement.</p>	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Circuits de collecte déjà existants. - Pas d'opposition des professions. - Contribution directe des usagers du droit. - Possibilité de revaloriser en ne faisant qu'ajuster de l'inflation. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Faible rendement. - Augmentation d'un droit dont le taux de recouvrement est faible (de l'ordre de 40 % d'après le ministère de la Justice). - Difficultés comptables pour isoler les droits fixes concernés à reverser pour l'AJ.
Recouvrement des sommes avancées par l'État pour le paiement des avocats assistant les personnes gardées à vue conformément à l'article 64-1-1 de la loi du 10 juillet 1991.	<p>I. Émission d'un titre.</p> <p>II. Paiement d'un droit à l'issue de la condamnation à travers une majoration des droits fixes de procédure pénale.</p>	<p>I. Pas d'évaluation.</p> <p>II. 7,4 à 8,5 M€ pour une majoration du droit fixe de procédure de 250 € à 280 € (évaluation MJ).</p>	<p>Professionnels : Les avocats sont dubitatifs quant à la faisabilité du I. en termes de recouvrement.</p> <p>État : Cette solution permet de faire contribuer directement les usagers de la justice. Le I, qui nécessite l'instruction des demandes d'éligibilité par les bureaux d'aide juridictionnelle, 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 (entre 90 et 124 d'après le MJ). Le II présente l'avantage d'utiliser des canaux existants <i>via</i> une augmentation des droits fixes de procédure pénale. Pour le ministère des finances, cette solution nécessiterait d'affecter le surplus de droits à l'AJ (<i>via</i> le CNB comme pour la CPAJ) ce qui pose des difficultés techniques, ces derniers étant regroupés comptablement avec les amendes de toutes sortes et les autres droits fixes. Il apparaît que le plus simple dans ce cas serait que la recette évaluée soit prélevée forfaitairement de l'enveloppe globale (amende, droits fixes,...) avec au besoin un plafond de prélèvement. Par ailleurs cette solution présente l'avantage de ne pas alourdir la fiscalité.</p>	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas d'opposition des professions. - Contribution directe des usagers du droit ayant bénéficié à tort de l'AJ. - Le II permet de contourner une partie des difficultés du I. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Faible rendement. - Taux de recouvrement faible à prévoir. - Difficultés comptables pour isoler les droits fixes concernés à reverser pour l'AJ. - Nécessité de modifier la loi de 1991 dans l'hypothèse II. Notamment, les personnes gardées à vue et éligibles à l'AJ devraient payer le droit fixe en cas de condamnation.

Nature du financement	Modalités	Montants escomptés	Avis des acteurs	Bilan avantages/inconvénients
Renforcer les dispositifs existants en matière de subsidiarité du jeu de l'AJ au regard des parties aux procès.	<p>I. Passer de 0,1 % à 8,0 % l'usage de l'article 37 de la loi de 1991 (ex : en demandant au juge de motiver sa décision de refuser l'art. 37).</p> <p>II. Remplacer le système de recouvrement de l'AJ civile sur la partie perdante (art. 43) par un droit fixe à calculer au juste niveau.</p>	<p>I. 15 M€ (rapport MAP).</p> <p>II. Environ 10 M€ (estimation du manque à gagner actuel avec le mode de recouvrement par émission de titre pour chaque mission d'AJ).</p>	<p>Professionnels : Les avocats sont globalement favorables au développement de l'article 37 mais considèrent que les magistrats méconnaissent la juste évaluation de leurs honoraires. Ils indiquent que cette solution présente des difficultés de mise en œuvre dans les barreaux qui prévoient une provision d'AJ aux avocats.</p> <p>État : Cette solution permet de faire contribuer directement les usagers de la justice. Cette solution présente l'avantage de ne pas alourdir la fiscalité. La solution I. permet même de réduire la dépense d'AJ.</p>	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relative adhésion des avocats. - Contribution directe des usagers du droit. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nécessité d'une mobilisation des avocats et des magistrats pour que ces pistes fonctionnent. - Nécessité de modifier la loi de 1991.
Instauration de l'acquittement d'un droit lors de la délivrance de la copie exécutoire des actes (qu'il pourrait être possible de cibler sur certains justiciables).	Sans remettre en cause le principe de gratuité d'accès à la justice, cette recette consiste à demander aux justiciables une contribution pour l'établissement par les juridictions d'un document à leur usage à l'issue d'un procès civil ou administratif.	Au vu des derniers échanges entre la direction du budget et le MJ, en considérant les décisions rendues en matière civile (y compris tribunal de commerce) et administrative, et en restreignant le nombre d'affaires (ex : exclusion des référés, des requêtes devant le TGI, le JLD, les tutelles des mineurs,...), la mission évalue la recette à 24 M€ pour une contribution de 20 € (env. 1,2 millions d'affaires concernées).	<p>Professionnels : Les professionnels ne sont pas opposés à cette solution.</p> <p>État : Pour la direction du budget, cette piste revient à faire contribuer une partie des justiciables qui ont gagné leur procès. Ce droit de timbre <i>ex-post</i> ne recueille pas l'assentiment du ministère de la Justice mais il pourrait être possible de cibler sur certains justiciables pour qu'il soit plus acceptable (notamment en excluant ceux qui bénéficient de l'AJ). Cette piste permet de cibler sur les usagers de la justice et de ne pas alourdir la fiscalité.</p>	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas d'opposition des professionnels. - Contribution directe des usagers du droit. - Facilité de collecte (paiement au moment de la délivrance de l'acte exécutoire). <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rétablissement d'une forme de droit de timbre (<i>ex-post</i>). - Alourdissement de la charge de travail des greffes.
Révision à la hausse le droit de timbre du FIDA (fonds d'indemnisation des avoués).	Les recettes complémentaires pourraient alimenter le budget AJ par un jeu de transferts de dotations budgétaires au sein du programme 101.	<p>Ce droit de timbre est de 150 € (plus faible que ce que payaient les justiciables auparavant) et porte sur tous les appels au civil.</p> <p>Au vu des documents de travail communiqués à la mission, la revalorisation du timbre actuellement envisagée, à hauteur de 225 € permettrait de dégager environ 10 M€ en 2015 mais qui ne seraient pas utilisés pour l'AJ (sécurisation FIDA et financement de l'abattement transversal). Une revalorisation du timbre au-delà, à 275 €, permettrait de dégager 10 M€ en 2015 pour l'aide juridictionnelle.</p>	<p>Professionnels : Les professionnels n'ont pas été consultés sur cette solution.</p> <p>État : Cette proposition permet de ne pas alourdir la fiscalité et de réorienter sur l'AJ une part du budget du programme 101 actuellement fléchée sur les manques de recettes du FIDA. Cependant, dégager les ressources nécessaires pour alimenter le budget de l'AJ implique une hausse substantielle du timbre.</p>	<p>Avantages :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribution directe des usagers du droit. - Rehaussement d'un droit qui alimente déjà le programme. <p>Inconvénients :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Absence de lien direct entre le FIDA et l'AJ. - Nécessité d'une hausse substantielle du droit de timbre pour pouvoir alimenter le budget de l'AJ.

Source : Mission.

Annexe 6. Avis DAJ sur l'éventualité de cotisation professionnelle de péréquation



MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES ET DES AFFAIRES
EUROPÉENNES

MINISTÈRE DE LA JUSTICE
DU RECRUTEMENT PROFESSIONNEL ET DU NUMÉRIQUE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE 22 AOÛT 2014

NOTE POUR LE MINISTRE

Objet : Contribution des avocats au financement de l'aide juridique.

Réf. : Votre saisine du 11 août 2014 à échéance du 22 août 2014.

Les cotisations dues par les avocats au titre du financement de leurs instances ordinaires ne peuvent être affectées qu'à des actions au profit de leurs membres. Elles semblent donc pouvoir financer un mécanisme de solidarité ou de péréquation au titre de l'aide juridique.
Une cotisation spécialement affectée au financement d'un mécanisme de solidarité ou de péréquation au titre de l'aide juridique peut également être envisagée. Elle pourrait être qualifiée de cotisation volontaire obligatoire dès lors qu'elle répond aux caractéristiques de ce type de cotisation institué dans le domaine agricole.
La mise en place de l'un ou l'autre de ces mécanismes ne relèverait pas du domaine de la loi de finances.

L'aide juridique a pour objectif d'assurer l'égal accès au droit et à la justice par la prise en charge, totale ou partielle, par l'État des honoraires des professionnels du droit pour les actes et prestations accomplis en faveur des justiciables aux ressources insuffisantes.

Afin de compenser la perte de recette résultant de la suppression de la contribution pour l'aide juridique qui était due lors de l'engagement d'une action en justice, la Direction du budget avait envisagé d'instaurer une contribution volontaire obligatoire (CVO) mise en place au niveau d'une organisation interprofessionnelle du droit, de même nature que celle instituée par les organisations interprofessionnelles du secteur agricole. Le produit de cette contribution aurait financé l'aide juridique.

Par note CAB n° 445 du 9 mai 2014, la DAJ a précisé qu'une CVO doit financer les actions définies, organisées et contrôlées par l'interprofession au bénéfice de ses seuls membres. Or, l'aide juridique est un service public défini par l'État et ses bénéficiaires sont les justiciables et non les professionnels eux-mêmes. Compte tenu de ces caractéristiques, la CVO des professionnels du droit constituerait certainement une « imposition de toute nature », dont l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement ne pourraient être fixées que par le législateur. Le financement de l'aide juridique par une cotisation ordinaire s'exposerait aux mêmes critiques que celles portant sur l'instauration d'une CVO des professions juridiques.

Par lettre du Premier Ministre, le député Jean-Yves Le Bouillonnet s'est vu confier, avec la participation de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et l'Inspection générale des finances (IGF), une mission relative au financement et à la gouvernance de l'aide juridique (AJ), dont les travaux ont démarré le 15 juillet 2014 et dont les conclusions doivent être remises fin août et pourraient être intégrées dans le PLF 2015.

La mission identifie comme piste de financement envisageable une contribution de solidarité de la profession d'avocat dont l'objectif serait d'apporter un complément au financement apporté par l'Etat au titre de l'AJ sans qu'il s'agisse toutefois de s'y substituer¹. Cette contribution ne serait pas affectée au financement de l'aide juridique.

La question porte à la fois sur la faisabilité d'un tel dispositif (peut-on le qualifier de CVO ?) et sur les modalités de mise en œuvre (quelles dispositions pourraient relever de loi de finances ?).

1. Les cotisations dues par les avocats au titre du financement de leurs instances ordinaires ne peuvent être affectées qu'à des actions au profit de leurs membres.

Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques définit l'organisation de la profession d'avocat et le financement des instances professionnelles :

- au niveau local, les avocats font partie de barreaux établis auprès des tribunaux de grande instance qui forment la structure territoriale de base de la profession (art. 15)². Chaque barreau est administré par un conseil de l'ordre qui a notamment pour attribution « de préparer le budget, de fixer le montant des cotisations des avocats relevant de ce conseil de l'ordre, (...) de répartir les charges entre ses membres et d'en poursuivre le recouvrement » (art. 17.6°),
- au niveau national, le Conseil National des Barreaux (CNB) [art. 21-1] représente la profession d'avocat auprès des pouvoirs publics. En dehors de cette fonction, le CNB dispose de prérogatives en matière d'unification des règles et usages de la profession d'avocat et de définition des principes d'organisation de leur formation et d'harmonisation des programmes.

Le CNB établit son budget de fonctionnement. Ses ressources sont constituées notamment par une cotisation annuelle à la charge des avocats inscrits à un tableau. Il fixe chaque année le montant des cotisations et leurs modalités de paiement³. Il fixe également la contribution de la profession d'avocat due au titre du financement des centres régionaux de formation professionnelle⁴.

La note DAJ du 9 mai 2014 a indiqué que les cotisations acquittées par les avocats à leur ordre professionnel ont pour objet de subvenir aux dépenses internes des instances locales et nationales.

Outre les frais de fonctionnement administratif, il s'agit de financer les missions déterminées et menées au profit des seuls professionnels qu'ils regroupent. Le conseil est chargé du recouvrement des cotisations. Ces cotisations ont un caractère obligatoire pour les membres⁵. Le conseil peut cependant décider d'exonérer les avocats ou certains d'entre eux du paiement de leur cotisation.

2. Une contribution de solidarité ou de péréquation au titre de l'aide juridique due par les avocats peut être instituée par les instances ordinaires dès lors qu'elle finance une action au profit de ses membres.

2.1.- La cotisation ordinaire semble pouvoir financer un mécanisme de solidarité ou de péréquation au titre de l'aide juridique.

L'article 17.6° de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 dispose que le conseil de l'ordre de chaque barreau a pour attribution de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession et de veiller à l'observation

¹ Note de saisine de la DAJ par IGF.- Si désormais l'objet du mécanisme de solidarité à mettre en œuvre n'était pas le financement de l'AJ mais l'élaboration d'une péréquation entre les barreaux afin de pouvoir organiser une indemnisation complémentaire des avocats réalisant l'AJ (du fait de leurs déplacements, du manque à gagner qu'ils subissent vis-à-vis des autres activités de leur cabinet...), étant entendu que ce mécanisme serait financé en totalité par la profession, vous semble-t-il envisageable qu'il puisse être établi à l'initiative de la profession ?

² Décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, art. 1°.

³ Décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, art. 37 ; Règlement Intérieur du Conseil National des Barreaux, art. 12.2 ; CNB, AG des 16 et 17 novembre 2012, Organisation de la profession d'avocat, rapport d'étape, p. 11.- En l'état, le CNB arrête le montant annuel de la cotisation par avocat. Il appelle les cotisations abondant son budget de fonctionnement soit auprès des barreaux (système majoritaire), soit directement auprès des avocats.

⁴ Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, art. 14-1.

⁵ Décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, art. 105.- Peut être omis du tableau : 2° L'avocat qui, sans motifs valables, n'acquiesce pas dans les délais prescrits sa contribution aux charges de l'ordre ou sa cotisation à la Caisse nationale des barreaux français ou au Conseil national des barreaux. (...).

des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits. A ce titre, il a pour tâches, notamment, « de préparer le budget, de fixer le montant des cotisations des avocats, d'administrer et d'utiliser ses ressources pour assurer les secours, allocations ou avantages quelconques attribués à ses membres ou anciens membres, à leurs conjoints survivants ou à leurs enfants dans le cadre de la législation existante ».

Au sein d'un même barreau ou de barreaux regroupés⁶, il semble possible, sur cette base, sans que cela ait toutefois pu être vérifié, que le budget de l'ordre, et par voie de conséquence les cotisations ordinaires, puisse financer des actions de solidarité qui doivent cependant se limiter aux seuls membres du barreau considéré.

Une disposition analogue à celle des ordres n'est pas expressément prévue pour le CNB. Elle ne saurait toutefois être interprétée comme excluant des actions de solidarité accomplies au profit de ses membres. Le champ des bénéficiaires s'en trouverait élargi à l'ensemble de la profession et non aux seuls membres d'un barreau. Une délibération en ce sens du CNB serait cependant nécessaire.

A droit constant, les cotisations ordinaires dont sont redevables les avocats, tant au conseil de l'ordre qu'au CNB, paraissent pouvoir financer un mécanisme de solidarité ou de péréquation au titre de l'aide juridique. Le Conseil d'Etat a en effet indiqué que la prérogative d'assujettir les membres au paiement d'une cotisation ordinaire a été attribuée aux instances ordinaires afin de leur procurer les ressources nécessaires non seulement à leur fonctionnement mais aussi à l'accomplissement des missions d'intérêt public qu'elles ont vocation à assumer, notamment en matière de formation, de déontologie, de discipline et, d'une manière générale, de surveillance des modalités d'exercice de professionnels qui ont la qualité d'auxiliaire de justice. Cette liste mise en avant par le Conseil d'Etat ne semble pas présenter un caractère exhaustif.

Dans cette hypothèse, une intervention du législateur ne paraît donc pas nécessaire.

2.2.- Une cotisation spécialement affectée au financement d'un mécanisme de solidarité ou de péréquation au titre de l'aide juridique peut être légalement envisagée. Elle pourrait être qualifiée de cotisation volontaire obligatoire dès lors qu'elle répond à ses caractéristiques.

Le financement d'un tel dispositif par une contribution, le cas échéant dénommée CVO, est une hypothèse qui n'avait pas été expertisée dans le cadre de la note DAJ du 9 mai 2014. Seule avait été examiné le cas du financement direct par les avocats, notamment, de l'aide juridique.

a) L'instauration d'une cotisation volontaire obligatoire est prévue à l'article L.632-6 du code rural et de la pêche maritime, selon lequel « les organisations interprofessionnelles reconnues, (...) sont habilitées à prélever, sur tous les membres des professions les constituant, des cotisations résultant des accords étendus selon la procédure fixée aux articles L.632-3 et L.632-4 et qui, nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé ».

Les accords que les interprofessions reconnues sont susceptibles de conclure, et le prélèvement des cotisations destinées à les financer, peuvent être rendus obligatoires par arrêté interministériel pour tous les acteurs de la filière, fussent-ils non adhérents d'une organisation professionnelle membre de l'interprofession. La CVO est ainsi décidée librement par les interprofessions pour être ensuite rendue obligatoire par un acte réglementaire⁸. La CVO répond aux caractéristiques suivantes :

- la CVO ne relève pas de la catégorie « des impositions de toutes natures » au sens de l'article 34 de la Constitution⁹. Le législateur peut ainsi reconnaître aux organisations interprofessionnelles le droit de prélever une telle cotisation suivant l'assiette et le taux qu'elles déterminent¹⁰.

⁶ Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, art. 15.

⁷ CE, avis non publié n° 373.607 du 8 mars 2007, à propos des cotisations ordinaires des avocats.

⁸ Rapport Cour des comptes, février 2007, p. 61. - L'initiale paradoxale de ces cotisations reflète l'ambiguïté de leur statut : décidées librement par les interprofessions, elles sont ensuite rendues obligatoires par arrêté interministériel.

⁹ Décision n° 2011-221 QPC du 17 février 2012-4. Considérant que les dispositions contestées ont pour objet de permettre aux organisations interprofessionnelles agricoles reconnues de prélever, sur tous les membres des professions les constituant, des cotisations résultant des accords étendus selon les modalités fixées par les articles L.632-3 et L.632-4 du code rural et de la pêche maritime ; que ces cotisations sont perçues par des organismes de droit privé ; qu'elles tendent au financement d'activités menées, en faveur de leurs membres et dans le cadre défini par le législateur, par les organisations interprofessionnelles constituées par produit ou groupe de produits ; que ces cotisations sont acquittées par les membres de ces organisations ; que, par suite, elles ne constituent pas des impositions de toutes natures.

¹⁰ Le Conseil d'Etat a jugé de même s'agissant des cotisations ordinaires des architectes, dont CE section 23 octobre 1981, n° 16903 ; CE SSR, 23 février 2000, n° 173290 et 175242, Publié au recueil Lebon.

- la CVO répond à un intérêt privé. Le Conseil d'Etat a précisé dans un avis que les impositions de toutes natures, contributions communes déterminées par la loi, ont pour objet le financement de dépenses d'intérêt public commun, et ne sauraient être perçues dans un intérêt économique ou social particulier. Ces impositions et contributions ne peuvent donc être affectées qu'à l'Etat, aux collectivités locales, à des établissements publics ou à des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public. Il en résulte, en conséquence, que la CVO doit en principe répondre à un intérêt privé¹¹. Elle constitue d'ailleurs une créance de droit privé,
- La CVO est destinée à financer la réalisation d'actions d'intérêt général à l'interprofession, conformes aux finalités énumérées par l'article L.632-3 du code rural et de la pêche maritime¹². La Cour des comptes a toutefois été amenée à constater l'imprécision des accords autorisant le prélèvement de la CVO qui ne détaillaient pas suffisamment la nature des actions qui auraient justifié son recouvrement¹³,
- la CVO versée aux organisations interprofessionnelles agricoles n'est pas une aide d'Etat. Les ressources collectées grâce à cette cotisation et les actions financées par ces ressources ne se traduisent par aucune dépense supplémentaire ou atténuation de recettes pour l'Etat, d'autres collectivités publiques ou des personnes agissant pour leur compte. En outre, les actions financées par la cotisation sont établies et mises en œuvre de façon autonome par un comité interprofessionnel, sans être soumises à un contrôle autre que de régularité et de conformité à la loi et sans que le produit de la cotisation soit jamais mis à la disposition des autorités publiques¹⁴.

b) Dès lors qu'elle présenterait ces caractéristiques, le Conseil national des barreaux (CNB), organisme de droit privé doté de la personnalité morale¹⁵, pourrait être autorisé à instituer le principe d'une contribution sur ses membres, destinée à financer un mécanisme de solidarité ou de péréquation au titre de l'aide juridique en faveur de ses membres et selon un cadre préalablement défini. Cette cotisation, librement décidée par le CNB, ne serait cependant rendue obligatoire qu'après l'intervention de l'autorité administrative compétente (validation de la délibération par arrêté ministériel ou interministériel).

L'obligation d'acquitter une telle cotisation ne pourrait être imposée, dans son principe, que par le législateur. Le Conseil d'Etat juge en effet, à propos des cotisations ordinaires, que « si les cotisations dues à un organisme professionnel ne sont pas des impositions, et n'entrent pas dans la catégorie des impositions de toute nature que l'article 34 de la Constitution réserve à la loi, l'obligation d'acquitter de telles cotisations, qui n'ont pas davantage la nature de contributions destinées à rémunérer un service rendu, ne peut être imposée aux personnes concernées par une décision du pouvoir réglementaire mais relève de la loi »¹⁶.

Pour autant, cette contribution serait étrangère au domaine des lois de finances¹⁷. Le CNB en fixerait alors librement l'assiette et le taux, sous réserve de respecter le principe d'égalité devant les charges publiques¹⁸.

¹¹ CE, avis, 21 déc. 2000, n° 365546, pt 8. - *Compte tenu des principes ci-dessus rappelés, il ne peut être envisagé, après abrogation des dispositions précises de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959, de substituer dans tous les cas aux taxes parafiscales actuelles des impositions de toutes natures établies par le législateur dans les mêmes conditions, quant à leur objet et à leur affectation, que des taxes parafiscales. Ainsi qu'il a été dit, il est loisible d'affecter une imposition de toute nature à un établissement public à caractère industriel et commercial ou à une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public, qui aurait pu bénéficier, en application de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, d'une taxe parafiscale. On ne saurait en revanche envisager de percevoir une telle imposition au profit d'une personne privée qui ne poursuit, conformément à son objet, qu'un intérêt propre à un secteur d'activité ou à une profession ;* Droit rural n° 412, Avril 2013, étude 4 ; *Les « contributions volontaires obligatoires » : un phénomène financier méconnu*, Etude par Kiara NERI, pt. 11.

¹² Code rural et de la pêche maritime, art. L.632-3. - *Les accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue peuvent être étendus, pour une durée déterminée, en tout ou partie, par l'autorité administrative compétente dès lors qu'ils prévoient des actions communes ou visant un intérêt commun conformes à l'intérêt général et compatibles avec la législation de l'Union européenne.*

¹³ Cour des comptes, rapport février 2007, *Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles*, p. 63 ; Rapport Cour des comptes, février 2008, *les CVO prélevées par les interprofessions*, p. 128 ; Rapport Cour des comptes, février 2010, *les CVO prélevées par les interprofessions*, p. 153.

¹⁴ CJUE, 30 mai 2013, Doux Elevage SNC, aff. C-677-11 ; CE, 26 déc. 2013, n° 353483 et 353485, *Coopérative agricole Ukl-Arrière et min. Agriculture, Agroalimentaire et Forêt*, inédit.

¹⁵ Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, art. 21-1. - *Le Conseil national des barreaux, établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale, est chargé de représenter la profession d'avocat notamment auprès des pouvoirs publics.*

¹⁶ CE SSR, 23 février 2000, n° 173290 et 175242, Publié au recueil Lebon.

¹⁷ Décision n° 2011-645 DC du 28 décembre 2011, *Loi de finances rectificative pour 2011*, cons. n° 11 et 13. - *11. Considérant que l'article 73 modifie la deuxième alinéa du paragraphe III de l'article 7 ter de l'ordonnance du 19 septembre 1945 susvisée ; qu'il*

La loi devrait également préciser la nature des objectifs ou des actions que tendrait à financer le produit de cette cotisation, ainsi que les bénéficiaires au sein de la profession d'avocat.

Contrairement à la CVO qui ne finance pas d'actions individuelles en faveur des membres de l'interprofession agricole mais « des actions communes ou visant un intérêt commun conformes à l'intérêt général »¹⁹, la cotisation qui serait due au CNB au titre d'un mécanisme de solidarité ou de péréquation de l'aide juridique semble pouvoir cibler les membres de la profession pris individuellement. L'article 17.6° de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 prévoit déjà à cet égard la possibilité pour le conseil de l'ordre d'utiliser ses ressources à des fins de « secours, allocations ou avantages quelconques attribués à ses membres ou anciens membres, à leurs conjoints survivants ou à leurs enfants dans le cadre de la législation existante ».

Outre les objectifs ou les actions pouvant être financés par cette cotisation, l'intervention du pouvoir réglementaire rendant obligatoire la cotisation instituée par le CNB, serait de nature à écarter les critiques formulées à plusieurs reprises par la Cour des comptes quant au manque de précision des actions prévues par les accords interprofessionnels agricoles instituant une CVO²⁰. Dans son rapport de 2007, la Cour constate :

Alors que la loi de 1975 place l'accord interprofessionnel au cœur du dispositif, les CVO n'en étant que la conséquence financière, de nombreux accords ont autorisé le prélèvement de cotisations sans détailler la nature des actions qui auraient justifié leur recouvrement. Dans ses observations au rapport public de l'année 2002 concernant la filière des oléo-protéagineux, la Cour avait déjà constaté que les prélèvements de CVO étaient « reconduits d'année en année sur la base de résolutions de principe relatives au financement de plans stratégiques synthétiques, qui ne comportent pas d'objectifs précis ». Ses derniers contrôles ont relevé que cette imprécision concerne plusieurs interprofessions de différents secteurs (vins et boissons, produits carnés...), ce qui rend délicates, lors de l'examen des accords par l'administration, avant leur extension, la vérification de la conformité des actions envisagées et l'évaluation des taux de fixation des CVO.

(...) Par exemple, neuf des dix articles des accords de l'Interprofession nationale porcine (INAPORC) traitent de la contribution volontaire obligatoire qu'il convient d'instituer. Seul l'article premier rappelle les missions de l'interprofession, dans des termes très généraux qui ne peuvent tenir lieu d'objet pour les accords. Dès lors, l'accord n'a pas d'autre but que d'instituer une cotisation obligatoire au bénéfice de l'interprofession, sans précision sur son emploi. Il n'est donc pas rare que soient étendus des accords imprécis.

La perception de la cotisation rendue obligatoire par l'autorité administrative compétente, permettrait également de s'assurer de sa pertinence, tant dans son principe, que dans le taux fixé par le CNB. La Cour des comptes constate à cet égard que la perception d'une CVO a permis à certaines interprofessions agricoles de cumuler « des réserves financières souvent considérables, représentant parfois plus d'une année de cotisations »²¹. Elle ajoute que « les taux de cotisations fixés paraissent donc excéder les besoins ou en tout cas les capacités d'utilisation des fonds ».

aménagement des règles de calcul de la contribution annuelle versée par les associations de gestion et de comptabilité à l'ordre des experts-comptables ; 13. Considérant que ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; qu'elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qu'elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; qu'ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1er août 2001 susvisée ; qu'il suit de là que l'article 73 et le paragraphe II de l'article 88 ont été adoptés selon une procédure contraire à la Constitution.

¹⁹ CE, 23 octobre 1981, n° 17983, Syndicat de l'architecture, Publié au recueil Lebon.

²⁰ Code rural et de la pêche maritime, art. L.632-3. Les accords conclus dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue peuvent être étendus, pour une durée déterminée, en tout ou partie, par l'autorité administrative compétente dès lors qu'ils prévoient des actions communes ou visant un intérêt commun conformes à l'intérêt général et compatibles avec la législation de l'Union européenne.

²¹ Cour des comptes, rapport février 2007, Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles, p. 63 et 64.

²² Cour des comptes, rapport février 2007, Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles, p. 65.

Par ailleurs, en vertu de l'article L.111-7 du code des juridictions financières²², la Cour des comptes serait amenée à contrôler l'utilisation par le CNB, qui relève déjà du contrôle financier l'Etat²³, de la cotisation ainsi instaurée et rendue obligatoire. Cet article prévoit, en effet, que la Cour peut exercer un contrôle sur les organismes habilités à recevoir des « cotisations légalement obligatoires ». Dans un avis non publié du 8 mars 2007²⁴, le Conseil d'Etat a indiqué que les termes de cet article « ont pour effet d'inclure dans le champ de contrôle de la Cour des comptes, alors même que les travaux préparatoires ne relèvent pas que la question ait été débattue au parlement, l'ensemble des ordres professionnels que la loi a habilités, dans un but d'intérêt public, à percevoir des cotisations ayant un caractère obligatoire pour les personnes qui y sont assujetties, quel que soit le statut de ces organismes et le régime contentieux des actes par lesquels leurs organes compétents établissent les cotisations et fixent leur montant ».

Cet avis, rendu à propos des cotisations ordinaires versées par les avocats, s'appliquerait certainement à une cotisation que le CNB est autorisé par loi à prélever après avoir été rendue obligatoire par l'intervention de l'autorité administrative compétente. La Cour des comptes précise à cet égard que le contrôle des organisations interprofessionnelles agricoles qui prélèvent une CVO s'effectue sur le fondement de l'article précité du code des juridictions financières²⁵.

²² Code des juridictions financières, art. L.111-7. La Cour des comptes peut exercer, dans les conditions fixées par voie réglementaire, un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat, d'une autre personne soumise à son contrôle ainsi que de la Communauté européenne et sur les organismes qui sont habilités à recevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires, de même que sur les organismes habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire.

²³ Arrêté du 26 octobre 1992 fixant les modalités du contrôle financier du Conseil national des barreaux.

²⁴ CE, avis non publié n° 373.607 du 8 mars 2007, à propos des cotisations ordinaires des avocats.

²⁵ Dans son rapport de février 2007, la Cour des comptes précise : Sur le fondement de l'article L.111-7 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé en 2003 et 2006 les interprofessions les plus représentatives des différents secteurs concernés (vins, viandes, semences...), qui prélèvent près de la moitié des CVO annuellement perçues, p.61.

Annexe 7. Exemples de gestion par des « Fonds »

Deux exemples de fonds existants sont évoqués lors des discussions sur l'AJ.

- Le Fonds de Garantie des Assurances Obligatoires de dommages (FGAO) : initialement appelé Fonds de Garantie Automobile, ce fonds a été créé en 1951 pour assurer une mission d'intérêt général, l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation dont les auteurs n'étaient pas assurés ou pas identifiés. Au fil des années, ses compétences ont été étendues (aux risques technologiques et miniers notamment) et il est devenu en 2003 le FGAO. Financé exclusivement par les assurés et les assureurs, il est placé sous la tutelle du Ministre de l'Économie. Il est administré et géré par un conseil d'administration de 18 membres, présidé par Jean-Yves JULIEN, membre du Comité de direction générale d'Allianz. Y siègent un représentant des sociétés d'assurance pratiquant l'assurance de dommage obligatoire et l'assurance chasse, des représentants des sociétés d'assurances mutuelles agricoles, des représentants des usagers et du commissaire du Gouvernement désigné auprès du FGAO.
- Le Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMU), établissement public national à caractère administratif créé par la loi du 27 juillet 1999 dont les trois missions principales sont le financement de la CMU complémentaire²⁷ et de l'Aide pour une Complémentaire Santé, le suivi et l'analyse du fonctionnement des dispositifs, et enfin l'élaboration et la publication de la liste nationale des organismes complémentaires habilités à gérer la CMU complémentaire. Le Fonds CMU est assisté d'un conseil d'administration, composé de sept membres, présidé par Mme Wallon (IGAS). Les autres membres du conseil d'administration sont des représentants des ministères en charge de l'économie, du budget et de la sécurité sociale. Depuis 2013, les recettes du Fonds CMU sont constituées, d'une part, par le produit de la taxe CMU (taxe de solidarité additionnelle) à laquelle sont assujettis les organismes d'assurance complémentaire intervenant dans le domaine des soins de santé (6,27 % des primes ou cotisations des complémentaires santé) et d'autre part, par une fraction du produit du droit de consommation sur les tabacs (3,15 %).

Parmi les autres fonds comparables, il on peut citer le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier » qui a été instauré par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Initialement dédié à l'indemnisation des expropriations des biens exposés à certains risques naturels, le fonds est ensuite intervenu dans le financement d'actions de prévention afin d'assurer la sécurité des personnes et de réduire les dommages aux biens exposés à un risque naturel majeur. Le FPRNM fonctionne sous la double tutelle du Ministère de l'Économie et des Finances et du Ministère de l'Ecologie. Un Conseil de Gestion, qui regroupe les principales administrations concernées, les représentants des assureurs et des collectivités locales ainsi que des personnalités qualifiées, émet un avis sur la gestion du Fonds. En termes de ressources, il est alimenté par un prélèvement de 12 % sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. Il peut, en outre, recevoir des avances de l'État.

²⁷ La CMU complémentaire (CMU-C) est une complémentaire santé gratuite qui prend en charge ce qui n'est pas couvert par les régimes d'assurance maladie obligatoire.