

N° 680

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juillet 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur l'aide
juridictionnelle,

Par Mme Sophie JOISSAINS et M. Jacques MÉZARD,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Vincent Capocanellas, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, René Garrec, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Philippe Kaltenbach, Mme Isabelle Lajoux, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendlé, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES PROPOSITIONS.....	5
AVANT-PROPOS	9
I. UN DISPOSITIF D'AIDE JURIDICTIONNELLE EN FAILLITE.....	11
A. UN DISPOSITIF QUI PEINE À REMPLIR SA MISSION	11
1. <i>L'accès à la justice, une priorité toujours réaffirmée</i>	<i>11</i>
a) Un principe fondamental largement consacré au niveau national comme au niveau international	<i>11</i>
b) L'augmentation continue des besoins d'aide juridictionnelle.....	<i>15</i>
2. <i>L'aide juridictionnelle, un système critiqué pour son insuffisance</i>	<i>19</i>
a) Des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle qui laissent en dehors du système une partie des justiciables les plus modestes	<i>19</i>
b) Le traitement des demandes par les bureaux d'aide juridictionnelle : une étape complexe pour les usagers et pour l'administration	<i>23</i>
c) Des avocats insatisfaits des modalités de calcul et des montants de leur rétribution	<i>29</i>
B. UN DISPOSITIF DONT LA VIABILITÉ N'EST PLUS GARANTIE	33
1. <i>Des difficultés de financement qui ont atteint un paroxysme</i>	<i>33</i>
a) Une forte croissance des dépenses d'aide juridictionnelle depuis 2001.....	<i>33</i>
b) La création puis l'abandon de la contribution pour l'aide juridique(CPAJ) en 2012-2013	<i>35</i>
2. <i>L'efficacité limitée des leviers procéduraux existants</i>	<i>39</i>
a) Le renforcement des procédures de retrait de l'aide juridictionnelle	<i>39</i>
b) La simplification de la procédure de recouvrement par l'État des sommes indument exposées	<i>40</i>
c) La systématisation du paiement de l'avocat par la partie qui succombe.....	<i>42</i>
II. L'ABSOLUE NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LE DISPOSITIF D'AIDE JURIDICTIONNELLE DANS SON ENSEMBLE.....	43
A. UN ACCÈS FACILITÉ À L'AIDE JURIDICTIONNELLE POUR LE JUSTICIABLE, INDISSOCIABLE D'UNE RÉFORME DES MODALITÉS DE RÉTRIBUTION DE L'AVOCAT.....	43
1. <i>La réforme des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle</i>	<i>43</i>
2. <i>La remise à plat des conditions d'intervention de l'avocat à l'aide juridictionnelle</i>	<i>45</i>
a) Un système d'aide juridictionnelle qui repose essentiellement sur la profession d'avocat.....	<i>45</i>
b) La révision des règles de rétribution des avocats intervenant à l'aide juridictionnelle.....	<i>47</i>
c) L'amélioration de l'organisation des barreaux	<i>49</i>

B. LA RECHERCHE DE NOUVEAUX FINANCEMENTS POUR L' AIDE JURIDICTIONNELLE	52
1. <i>Un « ticket modérateur » à la fois contestable dans son principe et pas à la hauteur de l'enjeu financier</i>	53
2. <i>Une exigence d'équité dans le choix des contributeurs : écarter la taxation du chiffre d'affaires des professions juridiques</i>	54
3. <i>La création de nouvelles taxes</i>	54
a) <i>Une taxe additionnelle à certains droits d'enregistrement</i>	55
b) <i>Une taxation complémentaire des contrats de protection juridique</i>	56
c) <i>L'affectation des ressources à un fonds géré par l'ensemble des acteurs concernés</i>	57
C. LES GAINS D'EFFICACITÉ ATTENDUS D'UNE RATIONALISATION DU CIRCUIT DE GESTION DE L' AIDE JURIDICTIONNELLE	59
1. <i>L'amélioration du fonctionnement des bureaux d'aide juridique</i>	59
a) <i>La simplification des démarches pour le justiciable comme pour les bureaux d'aide juridique</i>	59
b) <i>La révision des règles d'appréciation de la recevabilité des demandes d'aide juridique</i>	61
2. <i>Le renforcement de l'efficacité du pilotage des crédits de l'aide juridique</i>	66
a) <i>Le regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats</i>	67
b) <i>Le retour à la gestion directe des crédits d'aide juridique par le ministère de la justice</i>	68
D. LE RENFORCEMENT DE LA MISE EN OEUVRE DE L' ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE	70
a) <i>Les limites de la mise en œuvre du principe de subsidiarité de l'aide juridique</i>	73
b) <i>Les améliorations nécessaires du dispositif de protection juridique</i>	74
EXAMEN EN COMMISSION	81
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	93

LISTE DES PROPOSITIONS

• Un accès facilité à l'aide juridictionnelle pour le justiciable, indissociable d'une réforme des modalités de rétribution de l'avocat

Proposition n° 1

Relever le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du smic net et supprimer corrélativement l'aide juridictionnelle partielle.

Proposition n° 2

Renforcer la diffusion, dans les structures d'accès au droit, de l'information relative aux différentes professions susceptibles d'intervenir au titre de l'aide juridictionnelle.

Proposition n° 3

Maintenir la suppression de la « modulation » des unités de valeur (en fonction du volume des missions effectuées au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau) mais revaloriser l'unité de valeur de base au niveau maximal atteint actuellement en application de la « modulation ».

Proposition n° 4

Revoir intégralement le barème de rétribution des avocats applicable aux différentes missions d'aide juridictionnelle, certaines étant surévaluées et d'autres, plus nombreuses, sous-évaluées.

Proposition n° 5

Constituer un groupe de travail chargé d'une réflexion globale sur les modalités de rétribution des avocats intervenant à l'aide juridictionnelle et, en particulier, de l'évaluation de la pertinence de la mise en place d'un « barème-horaires ».

Proposition n° 6

Encourager la signature de « protocoles article 91 » et étudier la possibilité d'étendre leur champ d'application à certaines matières civiles.

• La recherche de nouveaux financements pour l'aide juridictionnelle

Proposition n° 7

Abandonner définitivement l'hypothèse d'une contribution d'accès à la justice.

Proposition n° 8

Augmenter les droits d'enregistrement pour contribuer au financement de l'aide juridictionnelle.

Proposition n° 9

Augmenter le taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) applicable à la protection juridique ou créer une contribution complémentaire sur les contrats de protection juridique.

Proposition n° 10

Créer un fonds géré par les professionnels du droit et par des représentants de l'État, alimenté par les nouvelles sources de financements dégagées et destiné à compléter le financement de l'aide juridictionnelle.

• Les gains d'efficacité attendus d'une rationalisation du circuit de gestion de l'aide juridictionnelle

Proposition n° 11

Faciliter le dépôt des demandes d'aide juridictionnelle par :

- le renforcement des échanges entre les bureaux d'aide juridictionnelle pour promouvoir les bonnes pratiques d'organisation et d'accueil des demandeurs ;

- la simplification du formulaire de demande d'aide juridictionnelle et sa large diffusion dans les structures d'accès au droit.

Proposition n° 12

Expérimenter, dans les bureaux d'aide juridictionnelle volontaires, le traitement dématérialisé des dossiers.

Proposition n° 13

Simplifier les formalités à accomplir pour le demandeur lorsqu'une même affaire donne lieu à plusieurs procédures ouvrant chacune droit à l'aide juridictionnelle.

Proposition n° 14

Revoir la liste des pièces justificatives de ressources à fournir par le demandeur, pour permettre une harmonisation des modalités de contrôle de la recevabilité des demandes par les bureaux d'aide juridictionnelle et un renforcement de l'efficacité de ce contrôle.

Proposition n° 15

Systematiser la consultation par les bureaux d'aide juridictionnelle des services fiscaux ou des organismes sociaux pour apprécier les ressources du demandeur.

Proposition n° 16

Renforcer le contrôle *a priori* des ressources pour l'attribution de l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures pénales.

Proposition n° 17

Expérimenter au sein des bureaux d'aide juridictionnelle un circuit d'examen de la recevabilité des demandes en deux temps :

- un contrôle préalable des ressources du demandeur confié aux personnels de greffe ;
- un contrôle de la recevabilité au fond de l'affaire par le bureau d'aide juridictionnelle dans sa composition pluripartite.

Proposition n° 18

Améliorer la mise en œuvre de la procédure de retrait de l'aide juridictionnelle en renforçant les échanges d'informations entre les juridictions, les bureaux d'aide juridictionnelle, les barreaux et les caisses des règlements pécuniaires des avocats et sensibiliser davantage les magistrats à l'application de ce dispositif.

Proposition n° 19

Encourager le regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats.

Proposition n° 20

Conserver la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle au niveau du ministère de la justice, pour éviter l'intervention d'une pluralité d'acteurs, entraînant une complexification des procédures et une augmentation des délais de versement des dotations aux barreaux.

• Le renforcement de la mise en œuvre de l'assurance de protection juridique

Proposition n° 21

Poursuivre la réflexion engagée par le ministère de la justice et les représentants des assureurs sur l'information des justiciables, relative à leur couverture par un contrat de protection juridique.

Proposition n° 22

Accélérer la mise en œuvre, par voie réglementaire, du nouveau circuit de consultation de l'assureur, pour déterminer si le demandeur à l'aide juridictionnelle est déjà couvert par un contrat de protection juridique pour le litige en cause.

Mesdames, Messieurs,

L'aide juridictionnelle constitue l'un des piliers de l'accès à la justice, véritable impératif démocratique.

Permettre aux personnes démunies d'être assistées par un avocat afin de faire valoir leurs droits en justice est un objectif jamais remis en cause par notre législation, comme en témoignent les réformes successives qui élargissent toujours davantage le champ d'intervention de l'aide juridictionnelle. La crise économique actuelle a encore renforcé le besoin d'assistance des citoyens les plus modestes.

Depuis la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle a quasiment triplé. Corrélativement, les dépenses qui lui sont consacrées ont presque quadruplé.

Cependant, cette politique d'accès à la justice ne s'est pas traduite par la mise en place des moyens correspondants suffisants. Aujourd'hui, le système fait face à de nombreuses critiques. L'aide juridictionnelle, système « à bout de souffle »¹ en 2007, est désormais dans une situation critique.

Du point de vue du justiciable, tout d'abord, l'aide juridictionnelle ne remplit plus sa promesse. Plafonds d'accès trop bas, aide juridictionnelle partielle inefficace, complexité de la procédure applicable... Une partie des citoyens les plus modestes est laissée de côté.

Du point de vue des avocats, ensuite, la charge des missions d'aide juridictionnelle est devenue bien trop lourde. Rétribution insuffisante, barèmes désormais déconnectés de la complexité des affaires... Les barreaux se mobilisent massivement en faveur d'une remise à plat de leurs conditions d'indemnisation. Le rapport des avocats au système d'aide juridictionnelle est, pour le moins, ambivalent. L'aide juridictionnelle est insuffisamment rétribuée, néanmoins, elle permet de faire vivre certains cabinets dont l'activité repose de manière substantielle sur les missions d'aide juridictionnelle.

¹ Rapport d'information « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle », fait par M. Roland du Luart, au nom de la commission des finances du Sénat, n° 23 (2007-2008). Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r07-023/r07-0231.pdf>

Du point de vue de l'État enfin, dans un contexte budgétaire contraint, les crédits consacrés à l'aide juridictionnelle se réduisent inexorablement. En 2012, pour permettre notamment de faire face à la réforme de la garde à vue, la contribution pour l'aide juridique a été mise en place. Acquittée par tout justiciable saisissant un tribunal, elle a été vivement dénoncée par de nombreux professionnels et par votre commission, comme constituant une entrave non justifiée à l'accès à la justice.

La suppression de cette contribution au 1^{er} janvier 2014 rend encore plus urgente la nécessité de trouver de nouveaux financements.

De rapports d'information en commissions ou groupes de travail, de nombreuses réflexions ont été menées ces dernières années sur ce sujet. Ces travaux s'accordent sur le caractère intenable de la situation et sur la nécessité d'une réforme d'ampleur.

Or, seules des mesures partielles ont été menées à leur terme (renforcement de leviers procéduraux existants, pour permettre à l'État de recouvrer les sommes indument engagées, réforme du dispositif d'assurance de protection juridique, revalorisation à la marge de l'unité de valeur et adaptations ponctuelles du barème de rétribution des avocats).

Les différentes propositions sont aujourd'hui sur la table. L'heure n'est donc plus tant à la réflexion qu'à la prise de décision.

Après avoir rencontré les principaux acteurs intervenant dans le circuit de l'aide juridictionnelle et s'être déplacée au tribunal de grande instance de Créteil, la mission d'information formule 22 propositions.

Le présent rapport s'emploie à proposer un nouvel équilibre entre renforcement de l'accès à la justice pour les citoyens les plus modestes, indemnisation satisfaisante des avocats et soutenabilité du système pour les finances publiques.

I. UN DISPOSITIF D'AIDE JURIDICTIONNELLE EN FAILLITE

Le constat selon lequel l'aide juridictionnelle se trouve dans une situation particulièrement difficile n'est pas nouveau.

Malgré la réaffirmation constante du droit d'accès à la justice pour tous les citoyens, force est de constater que l'une de ses composantes essentielles, l'aide juridictionnelle, fait face à de nombreuses critiques, émanant tant des justiciables, que des professionnelles qui en assument la charge (A).

La demande d'aide juridictionnelle ne cesse d'augmenter, alors même que les moyens qui lui sont affectés se réduisent progressivement, ce qui conduit la mission d'information à douter de la viabilité du dispositif à très court terme (B).

A. UN DISPOSITIF QUI PEINE À REMPLIR SA MISSION

1. L'accès à la justice, une priorité toujours réaffirmée

a) Un principe fondamental largement consacré au niveau national comme au niveau international

L'accès à la justice est l'un des piliers de toute société démocratique. Il est reconnu comme un droit fondamental. Il se traduit notamment par le droit d'agir en justice, le droit à un recours effectif devant un juge, et le principe de l'accès au droit.

Pour garantir l'effectivité de ce droit pour les personnes les plus démunies, un droit à l'aide juridictionnelle, concernant principalement les matières pénales, est prévu par certains textes.

• En droit international

L'article 8 de la **déclaration universelle des droits de l'homme** du 10 décembre 1948 prévoit que « *toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi.* »

L'article 14 du **pacte international relatif aux droits civils et politiques** du 16 décembre 1966, signé par 160 États dont la France depuis 1980, garantit à toute personne le droit à ce que sa cause soit « *entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial* ». À cet égard, cet article précise qu'en matière pénale, toute personne accusée « *se voit attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer* ».

Enfin, l'article 1^{er} de la **convention tendant à faciliter l'accès international à la justice**, signée le 25 octobre 1980, dispose que « [l]es ressortissants d'un État contractant, ainsi que les personnes ayant leur résidence habituelle dans un État contractant, sont admis au bénéfice de l'assistance judiciaire en matière civile et commerciale dans chaque État contractant dans les mêmes conditions que s'ils étaient eux-mêmes ressortissants de cet État et y résidaient habituellement. »

• En droit européen

La **convention européenne des droits de l'homme** du 4 octobre 1950, reconnaît, quant à elle, dans son article 6 relatif au droit à un procès équitable, que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial » (§ 1). Cet article précise, en matière pénale, que tout accusé a droit à « se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent » (§ 3, c). Cet article est complété par l'article 13 relatif au droit à un recours effectif, qui dispose que « toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Dans un arrêt du 10 juillet 2008, « *Blandeau c/France* »¹, la Cour européenne des droits de l'homme fait une synthèse de sa jurisprudence constante concernant l'application de ces dispositions. Elle précise que « la Convention n'oblige pas les États à accorder l'aide judiciaire dans toutes les contestations en matière civile². En effet, il y a une nette distinction entre les termes de l'article 6 § 3 c), qui garantit le droit à l'aide judiciaire gratuite sous certaines conditions dans les procédures pénales, et ceux de l'article 6 § 1, qui ne renvoie pas du tout à l'aide judiciaire ».

Cependant, elle considère que « le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 est un droit " concret et effectif " et non pas " théorique ou illusoire " »³. L'assistance par un avocat constitue un élément essentiel du procès équitable⁴. Dès lors, malgré l'absence d'un texte analogue à l'article 6 § 3, c pour les procès civils, « l'article 6 § 1 peut parfois astreindre l'État à pourvoir à l'assistance d'un membre du barreau quand elle se révèle indispensable à un accès effectif au juge soit parce que la loi prescrit la

¹ Requête n° 9090/06.

² Arrêts « *Del Sol c/ France* » du 26 février 2002 (requête n° 46800/99 § 20) et « *Essaadi c/ France* » du 26 février 2002 (requête n° 49384/99 § 30).

³ Arrêt « *Del Sol* » précité (§ 21) et « *Saoud c/ France* » du 9 octobre 2007 (requête n° 9375/02).

⁴ Dans l'arrêt « *Saoud c/ France* », précité, la Cour a estimé que la procédure devant la Cour de cassation n'avait pas été équitable en raison de l'impossibilité matérielle pour l'avocat désigné pour assister l'un des requérants de déposer un mémoire ampliatif. Partant, elle a considéré qu'il y avait eu violation de l'article 6 § 1 de la convention.

représentation par un avocat [...] soit en raison de la complexité de la procédure ou de la cause »¹.

La Cour admet par ailleurs que les États puissent mettre en place un dispositif permettant de sélectionner les affaires éligibles au dispositif d'assistance judiciaire (CEDH 26 février 2002, « *Essaadi c/ France* »²). Elle a ainsi validé le système français de filtrage devant la Cour de cassation en retenant que l'appréciation d'un défaut de moyen sérieux pour refuser l'aide, ne constituait pas un obstacle au droit à l'accès au juge.

La **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**, adoptée le 7 décembre 2000 par l'Union européenne, et qui possède donc une valeur contraignante à l'égard des États membres, consacre également, dans son article 47, un « *droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial* », au titre duquel, « *une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice* ».

• **Un principe du droit national**

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur l'article 16 de la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** de 1789, selon lequel, « *[t]oute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* », pour dégager plusieurs principes procéduraux comme : le droit d'exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que le respect des droits de la défense³, « *qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties* »⁴.

La mise en œuvre pratique de ce principe est garantie par un **dispositif complet d'accès au droit**, prévu par la **loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique**, et dont l'aide juridictionnelle est l'une des composantes essentielles.

¹ Arrêt « *Airey c/ Irlande* » du 9 octobre 1979 (requête n° 6289/73).

² Requête n° 49384/99 précitée.

³ Décision du Conseil constitutionnel n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006.

⁴ Décisions du Conseil constitutionnel n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009, n° 2010-612 DC du 5 août 2010, n° 2011-112 QPC du 1^{er} avril 2011.

Les différentes composantes du dispositif d'aide juridique

L'article 1^{er} de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique précise que l'aide juridique comprend l'aide juridictionnelle, l'aide à l'accès au droit et l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et en matière de médiation pénale et de la composition pénale.

L'aide juridictionnelle

La première partie de la loi du 10 juillet 1991 est consacrée à l'aide juridictionnelle, c'est-à-dire l'aide aux « *personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice* ». Cette aide peut être totale ou partielle.

L'aide à l'accès au droit

Elle est prévue par la deuxième partie de la loi du 10 juillet 1991. Elle comporte :

- l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de leur mise en œuvre ;
- l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ;
- les consultations en matière juridique ;
- l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.

Au plan national, l'aide à l'accès au droit est pilotée par le service de l'accès au droit et de l'aide aux victimes (SADJAV) du ministère de la justice. Au plan local, son organisation est confiée aux conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD)¹.

L'aide à l'intervention d'un avocat²

Initialement prévue par la loi du 10 juillet 1991, dans sa troisième partie, elle est désormais codifiée dans différents textes. Elle concerne des procédures en marge du procès comme la garde à vue, la retenue douanière, la retenue d'étrangers aux fins de vérification du droit de circulation ou de séjour, la retenue en centre socio-médico-judiciaire, la médiation pénale et la composition pénale ainsi que l'assistance aux détenus au cours de procédures disciplinaires et aux personnes placées en rétention de sûreté.

¹ Les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) sont présidés par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département. Ils réunissent le préfet, le président du conseil général, l'association départementale des maires, les professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers) et une association œuvrant dans le domaine de l'accès au droit. Ces groupements d'intérêt public ont pour mission de définir une politique locale d'accès au droit dans le département, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées. Les CDAD créent des points d'accès au droit (PAD), structures dans lesquelles sont délivrées une information et/ou une consultation juridiques de proximité. On compte environ 1 200 lieux d'accès au droit répartis sur l'ensemble du territoire dont certains au sein de maisons de justice et du droit (MJD). Les MJD sont inscrites dans le code de l'organisation judiciaire. Elles assurent une présence judiciaire de proximité à travers l'aide à l'accès au droit, assurée par les CDAD, et l'intervention de l'institution judiciaire puisque des mesures alternatives de traitement pénal et des actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent s'y dérouler. Il y en a 136 actuellement.

² Pour des raisons de lisibilité, la notion d' « aide juridictionnelle » utilisée dans le présent rapport comprend, outre l'aide juridictionnelle stricto sensu, l'aide à l'intervention d'un avocat.

b) L'augmentation continue des besoins d'aide juridictionnelle

• Un nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle toujours plus important

En 2012, environ 915 563 admissions à l'aide juridictionnelle ont été dénombrées. En augmentation constante¹, le nombre d'admissions a quasiment triplé depuis 1991.

Répartition des admissions à l'aide juridictionnelle par type de contentieux

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Civil	357 362	388 020	430 118	448 623	457 436	440 563	423 022	433 258	445 141	438 984	469 384
Pénal	290 385	320 439	353 407	383 498	38 9541	389 420	400 773	398 636	393 651	373 166	374 737
Administratif	12 200	13 720	14 402	14 614	17 691	20 224	21 489	29 955	40 284	45 374	43 141
Étrangers	28 670	33 672	33 950	39 798	40 293	39 820	44 619	39 519	31 996	24 809	27 968
Total	688 637	755 851	831 877	886 533	904 961	890 138	890 020	901 630	911 409	882 607	915 563²

Source : répertoire de l'aide juridictionnelle et chiffres clés de la justice 2013.

En 2012, les admissions se sont réparties à raison de 51 % pour les procédures civiles, 41 % pour la matière pénale, 8 % pour les affaires administratives et le droit des étrangers.

Pour 2012, les affaires bénéficiant de l'aide juridictionnelle ont représenté environ 22 % du total des affaires réglées.

**Comparaison du nombre d'affaires terminées
et du nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle**

	Admissions à l'aide juridictionnelle	Affaires terminées
Civil	469 384	2 647 813
Pénal	374 737	1 251 979 ³
Administratif	71 109	228 680
Total	915 563⁴	4 128 472

Source : chiffres clés de la justice 2013.

¹ La baisse significative du nombre d'admissions en 2011 fait suite à la censure par le Conseil constitutionnel des dispositions relatives à la garde à vue (décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010).

² Dont 333 admissions pour lesquelles le type de contentieux n'a pas été renseigné.

³ Par les juridictions pénales (hors amendes forfaitaires majorées).

⁴ Dont 333 admissions pour lesquelles le type de contentieux n'a pas été renseigné.

Le nombre total de demandes recensées est resté relativement stable ces trois dernières années. Il s'est établi en 2012 à 1 062 100¹.

Nombre de décisions

Année	Admission ²	Caducité	Désistement	Incompétence	Rejet	Retrait	Total
2010	939 211	29461	1675	14225	82445	980	1067997
2011	910471	28068	1692	13451	77841	1054	1032577
2012	936419	28448	1546	15765	78734	1188	1062100

Source : rapport du conseil national de l'aide juridique 2010-2013.

• L'extension du champ couvert par l'aide juridique au fil des réformes

Au-delà des évolutions liées au contexte économique et social difficile (augmentation des conflits du travail et des licenciements, progression du contentieux familial...), certaines réformes récentes ont eu ou auront un effet significatif sur le contentieux et donc sur le volume des demandes d'aide juridique.

À titre d'exemple, en **droit privé**, conformément aux exigences constitutionnelles³, la **loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue** a renforcé les droits de la défense des personnes placées en garde à vue⁴ ou en retenue douanière. L'aide à l'intervention de l'avocat concerne les personnes gardées à vue, les victimes confrontées avec une personne gardée à vue et les personnes en retenue douanière.

Si la possibilité de solliciter un entretien avec un avocat dès la première heure de garde à vue ou lors de sa prolongation existait déjà avant la réforme, désormais la personne gardée à vue peut être assistée par son

¹ En 2010, 1 067 997 demandes avaient été enregistrées et 1 032 577 en 2011.

² Aide juridique totale et partielle.

³ L'exigence d'une réforme de la garde à vue découlait de la décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré les articles 62, 63, 63-1, 63-4 (alinéas 1^{er} à 6) et 77 du code de procédure pénale contraires à la Constitution. Par ailleurs, la chambre criminelle de la Cour de cassation, dans deux arrêts rendus le 19 octobre 2010 (pourvois n°s 5 699 et 5 701), avait jugé contraires à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme le septième alinéa de l'article 63-4 et l'article 706-88 du code de procédure pénale relatifs aux régimes dérogatoires en matière de garde à vue. Cette réforme est entrée en vigueur dès le 15 avril 2011, conformément aux décisions de la chambre criminelle de la Cour de cassation rendue le même jour.

⁴ Cette question avait déjà été évoquée au Sénat, à l'occasion du débat organisé, à l'initiative de M. Jacques Mézard, le 9 février 2010, sur la question orale relative au renforcement des droits des personnes placées en garde à vue, ainsi que lors de l'examen le 24 mars 2010 et le 29 avril 2010 des propositions de loi présentées respectivement par M. Jacques Mézard et par Mme Alima Boumediene-Thiery. Ces deux textes organisaient, selon des modalités différentes, la présence de l'avocat dès le début de la garde à vue.

avocat lors des auditions et des confrontations. Le décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 a fixé la rétribution des avocats intervenant dans ce cadre.

L'impact de cette loi était estimé à 400 000 gardes à vue de 24 heures, 100 000 prolongations, 90 000 confrontations entre les victimes et les gardés à vue et un taux de recours à un avocat commis d'office de 66 %.

Dans les faits¹, il s'est avéré plus limité que prévu, avec une diminution du nombre de gardes à vue d'environ 23 %², plus particulièrement dans le domaine routier. L'avocat (choisi ou désigné) intervient dans plus d'un tiers des gardes à vue et, quand il intervient, il assiste dans près de 70 % des cas totalement ou partiellement aux auditions³. Au total, 141 840 personnes en garde à vue ou en retenue douanière ont été assistées par un avocat désigné en 2012 contre 142 878 en 2011 et 190 011 en 2010.

La **loi du 31 décembre 2012** relative à la retenue pour vérification du droit au séjour⁴ a ensuite créé une mesure de retenue des personnes étrangères aux fins de vérification de leur droit de circulation ou de séjour sur le territoire français. Cette mesure s'est substituée à la garde à vue dont faisait antérieurement l'objet la personne soupçonnée de commettre une infraction à la législation sur l'entrée et le séjour sur le territoire français. Le texte reconnaît aux personnes retenues dans ce cadre un droit à l'assistance d'un avocat. Son décret d'application du 7 juin 2013⁵ fixe le montant de la rétribution des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle.

La **loi du 5 juillet 2011** relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques⁶ a prévu que la personne concernée peut être assistée, voire représentée par un avocat. Le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle accordée dans le cadre de la procédure d'hospitalisation sans consentement a augmenté à la suite de l'adoption de cette loi. De 4 696 admissions en 2012, ce nombre est passé à 20 446 en 2013,

¹ Initialement prévue au 1^{er} juin 2011, l'entrée en vigueur de cette loi a eu lieu par anticipation dès le 15 avril 2011, en raison de quatre arrêts rendus à cette date par l'assemblée plénière de la Cour de cassation, constatant que les règles relatives à l'entretien de la personne gardée à vue avec son avocat, prévues à l'article 63-4 du code de procédure pénale, ne répondaient pas aux exigences posées par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme, car elles ne prévoient pas la possibilité pour la personne gardée à vue d'être assistée de façon effective par un avocat.

² Cependant, les admissions à l'aide juridictionnelle en matière pénale, de manière générale, sont demeurées stables avec une augmentation de 0,4 % entre 2011 et 2012 et une augmentation de 0,5 % entre 2012 et 2013.

³ Source : rapport du conseil national de l'aide juridique, mars 2010-mars 2013.

⁴ Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

⁵ Décret n° 2013-481 du 7 juin 2013 relatif à la rétribution au titre de l'aide juridique de l'avocat assistant l'étranger retenu aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français.

⁶ Loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

selon les données fournies à vos rapporteurs par les services du ministère de la justice.

Plus récemment encore, la **loi n° 2014-535 du 27 mai 2014** portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, en instaurant comme principe le droit d'accès effectif à un avocat dans tous les cas où une personne est suspectée ou accusée, qu'elle soit libre ou détenue, durant toute la phase d'enquête, d'instruction et de jugement des affaires pénales, ainsi que le droit de communiquer avec un tiers et d'informer un tiers de l'arrestation, constituera, selon les termes de l'étude d'impact annexée au projet de loi, « *un bouleversement considérable - [avec] des impacts certainement très significatifs sur l'aide juridictionnelle* »¹.

En amont de l'adoption de cette directive, dans une résolution européenne, en date du 28 janvier 2012, adoptée à l'initiative de M. Jean-René Lecerf, le Sénat avait rappelé la nécessité de lier le droit d'accès à un avocat à une harmonisation des règles relatives à l'aide juridictionnelle, pour éviter le risque d'une justice inégale selon les moyens des justiciables.

Or, la directive renvoie cette question de l'aide juridictionnelle aux États membres, en raison de la complexité et de la diversité des situations en présence. Elle consacre donc des droits sans se préoccuper des conditions nécessaires pour les rendre effectifs.

Enfin, le **projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines**, actuellement en discussion, prévoit d'étendre le bénéfice de l'aide juridictionnelle aux nouvelles procédures créées comme la retenue judiciaire.

En matière administrative, également, certaines réformes récentes ont eu un effet important sur le contentieux et, corrélativement, sur les demandes d'aide juridictionnelle, comme la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, ou la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

Selon les représentants du Syndicat de la juridiction administrative (SJA), il n'est pas suffisamment tenu compte dans les études d'impact annexées aux projets de loi, de l'incidence sur le niveau de l'aide juridictionnelle de la création de nouvelles procédures.

¹ Étude d'impact annexée au projet de loi, page 15.

2. L'aide juridictionnelle, un système critiqué pour son insuffisance

a) Des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle qui laissent en dehors du système une partie des justiciables les plus modestes

Selon de nombreuses personnes rencontrées par vos rapporteurs, les prestations fournies au titre de l'aide juridictionnelle sont insuffisantes.

• Un plafond d'admission à l'aide juridictionnelle totale trop bas

Cette insuffisance est due en premier lieu à la fixation d'**un plafond de ressources trop bas** pour l'admission à l'**aide juridictionnelle totale**.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, à la suite d'une revalorisation de 0,8 % après deux ans de gel, les personnes dont les **ressources mensuelles sont inférieures à 937 euros** peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle totale.

Le plafond de ressources est majoré de 168 euros par personne à charge pour les deux premières personnes à charge, puis de 106 euros supplémentaires à partir de la troisième personne à charge.

Sont théoriquement pris en compte dans le calcul des ressources : les revenus du travail, les loyers perçus, les rentes, les retraites et éventuelles pensions alimentaires de la personne qui demande l'aide juridictionnelle ainsi que des autres personnes du foyer.

En sont exclues :

- **les prestations familiales** énumérées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale ;

- **les prestations sociales** à objet spécialisé énumérées à l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles ;

- **l'aide personnalisée au logement** prévue à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation ;

- **l'allocation de logement** prévue par l'article L. 831-1 du code de la sécurité sociale ;

- **le revenu de solidarité active (RSA)** mentionné à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le seuil de ressources fixé pour bénéficier de l'aide juridictionnelle totale (936 euros mensuels) peut être rapproché de plusieurs autres données relatives aux revenus des personnes.

Ainsi, le montant net du salaire minimum interprofessionnel de croissance (smic) net est fixé en 2014 à 1 128,70 euros pour une durée de travail de 35 heures hebdomadaires.

Par ailleurs, le niveau de vie médian des personnes vivant dans un ménage en métropole s'élève, selon l'INSEE, à 1 695 euros mensuels pour les hommes et à 1 429 euros pour les femmes.

Quant au **seuil de pauvreté, qui correspond à 60 % du niveau de vie médian de la population, il s'établit à 977 euros mensuels en 2011¹**. Pour le calcul du seuil de pauvreté, le revenu disponible est seul pris en compte, après déduction des impôts et prestations sociales.

L'application du critère des ressources est écartée, dans certains cas, pour l'attribution de l'aide juridictionnelle:

- pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active dit « *socle* », de l'allocation du fonds national de solidarité ou de l'allocation d'insertion ;

- pour les personnes ne remplissant pas les conditions de ressources, dès lors que leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès ou bien si, dans les litiges transfrontaliers, elles apportent la preuve qu'elles ne pourraient faire face aux dépenses en raison de la différence du coût de la vie entre la France et l'État membre où elles ont leur domicile ou leur résidence habituelle ;

- pour les personnes victimes de crimes d'atteinte volontaire à la vie ou à l'intégrité physique ou pour les ayants droit d'une victime de tels crimes, en vue d'exercer l'action civile en réparation des dommages résultant des atteintes à la personne ;

- pour les personnes en procès devant le tribunal des pensions militaires ou, en appel, devant la cour régionale des pensions.

Plusieurs des personnes ou organismes entendus par vos rapporteurs ont préconisé une augmentation des plafonds de l'aide juridictionnelle : il en est ainsi, notamment de l'union syndicale des magistrats, du barreau de Paris et de la conférence des bâtonniers.

L'union syndicale des magistrats a ainsi remarqué que « *se pose le problème de l'accès à la justice des classes moyennes, du moins dans la fourchette basse, qui sont exclues de l'aide juridictionnelle alors que leurs ressources, une fois l'impôt sur le revenu acquitté, ne leur permettent pas en réalité de supporter les honoraires d'un avocat.* »

En revanche, le conseil national des barreaux a fait valoir que l'amélioration de la rémunération des avocats était prioritaire par rapport à l'augmentation du plafond d'admissibilité à l'aide juridictionnelle, dans la mesure où les niveaux de rémunération actuels ne permettent pas, en tout état de cause, d'assurer correctement la défense des personnes concernées.

¹ Les niveaux de vie en 2011, « INSEE première », septembre 2013. <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1464/ip1464.pdf>

Les représentants du ministère des finances ont, pour leur part, fait valoir que le plafond de l'aide juridictionnelle n'était pas si bas, comparé à celui de certains minimas sociaux¹.

• **Une aide juridictionnelle partielle qui ne permet pas de remédier aux insuffisances de l'aide juridictionnelle totale**

Lorsque les **ressources** du demandeur sont **comprises entre 937 euros et 1 404 euros** par mois, l'aide est partielle, elle est dégressive et divisée en plusieurs tranches.

L'aide juridictionnelle partielle

Ressources mensuelles	Part prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle
Entre 937 € et 979 €	85 %
Entre 980 € et 1 032 €	70 %
Entre 1 033 € et 1 107 €	55 %
Entre 1 108 € et 1 191 €	40 %
Entre 1 192 € et 1 298 €	25 %
Entre 1 299 € et 1 404 €	15 %

Le caractère partiel de la couverture concerne les honoraires des avocats ou les émoluments des officiers publics et ministériels qui sont intervenus dans l'affaire. Une partie des sommes engagées à ce titre reste donc à la charge du bénéficiaire. **L'aide juridictionnelle partielle couvre en revanche l'intégralité des frais d'enquête ou d'expertise.**

Cette dernière précision n'est pas sans incidence en pratique. En effet, selon plusieurs représentants de la profession d'avocat, entendus par vos rapporteurs, il est fréquent que le juge vérifie si le justiciable bénéficie de l'aide juridictionnelle partielle avant d'ordonner une mesure d'enquête ou d'expertise, en raison du coût parfois très élevé de ce type de mesures.

Or, l'aide juridictionnelle partielle ne permet pas de pallier le caractère restrictif de l'accès à l'aide juridictionnelle totale.

En 2012, 915 563 admissions à l'aide juridictionnelle ont été prononcées, dont 821 777 à l'aide juridictionnelle totale et 93 786 à l'aide juridictionnelle partielle. **L'aide juridictionnelle partielle représente donc seulement 10 % environ du total des admissions.** Cette proportion a peu varié depuis la mise en place de l'aide juridictionnelle par la loi du 10 juillet 1991.

¹ À titre d'exemple, le plafond de ressources pour l'allocation adultes handicapés est de 776 euros pour une personne seule et celui pour l'accès à la couverture maladie universelle (CMU) complémentaire de 716 euros pour une personne seule.

Or, d'après une étude menée par la sous-direction de la statistique et des études du ministère de la justice en 2010, au regard de la composition de la population française, il y aurait à peu près autant de ménages éligibles à l'aide juridictionnelle partielle (6,9 millions) que de ménages potentiellement éligibles à l'aide juridictionnelle totale (7,4 millions).

L'ensemble des personnes entendues par vos rapporteurs a ainsi exprimé sa perplexité devant le peu de succès de l'aide juridictionnelle partielle.

En réalité, l'aide juridictionnelle partielle semble comporter plusieurs défauts qui empêchent son développement. Il s'agirait d'abord d'une absence de visibilité pour le justiciable quant aux honoraires qui resteront à sa charge *in fine*. Certes, l'article 35 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que le montant et les modalités du paiement du complément d'honoraires dû à l'avocat est fixé au préalable dans une convention écrite « *en tenant compte de la complexité du dossier, des diligences et des frais imposés par la nature de l'affaire* » et « *dans des conditions compatibles avec les ressources et le patrimoine du bénéficiaire* ».

Toutefois, il semble que les justiciables ne puissent en général s'engager dans la négociation de la convention d'honoraires (négociation qui présente en soi des difficultés pour certains d'entre eux) qu'après avoir formulé leur demande d'aide juridictionnelle partielle, donc à un moment où ils ne pourront plus revenir en arrière. En effet, la convention doit comporter la mention de la part contributive de l'État. Dès lors, certains justiciables préfèrent ne pas s'engager dans ce processus, de crainte de se voir imposer une charge résiduelle trop importante.

Selon les représentants du syndicat des avocats de France, entendus par vos rapporteurs, lorsqu'une affaire n'engage pas de frais d'expertise ou d'enquête, les avocats qui reçoivent des bénéficiaires d'aide juridictionnelle partielle à faible taux préfèrent leur accorder un abattement sur leurs honoraires, équivalent à la part couverte par l'aide juridictionnelle partielle, pour pouvoir gagner du temps en ne passant pas par le système de l'aide juridictionnelle partielle, et lancer la procédure immédiatement.

Enfin, **les plafonds de ressources actuels de l'aide juridictionnelle partielle ne permettent pas vraiment d'en faire bénéficier les personnes à faibles revenus.** Ainsi, pour bénéficier de 40 % du forfait de l'aide juridictionnelle, les revenus d'une personne seule ne doivent pas dépasser 1 191 euros.

b) Le traitement des demandes par les bureaux d'aide juridictionnelle : une étape complexe pour les usagers et pour l'administration

Les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ)

Les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) sont établis au siège de chaque tribunal de grande instance (TGI) et auprès de la Cour de cassation, du Conseil d'État et des commissions des recours des réfugiés. Ils doivent se prononcer sur l'admission à l'aide juridictionnelle.

Un BAJ comporte une ou plusieurs sections :

- une section statuant sur les demandes portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire ou la cour d'assises ;

et éventuellement :

- une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif et les autres juridictions administratives de premier ressort, lorsque le tribunal administratif (TA) a son siège dans le ressort du tribunal de grande instance près lequel le bureau est établi ;

- une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour d'appel, lorsque la cour d'appel a son siège dans le ressort du tribunal de grande instance près lequel le bureau est établi ;

- une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel et les autres juridictions administratives statuant à charge de recours devant le Conseil d'État, lorsque la cour administrative d'appel a son siège dans le ressort du tribunal de grande instance près lequel le bureau est établi.

Les BAJ et les sections de BAJ sont présidés, selon le cas, par un magistrat du siège du TGI ou de la Cour d'appel ou par un membre du TA ou de la Cour administrative d'appel.

Par ailleurs, le greffier en chef du TGI ou de la Cour d'appel, selon les cas, est vice-président du bureau ou de la section chargés d'examiner les demandes d'aide juridictionnelle relatives aux instances portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire et la cour d'assises ou devant la Cour d'appel. En cas d'absence ou d'empêchement du président, il préside le bureau ou la section.

Le BAJ ou chaque section de BAJ comprend également deux fonctionnaires ainsi que deux auxiliaires de justice, dont au moins un avocat ou un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Ces représentants des professions de justice sont choisis parmi les avocats, les avocats honoraires, les huissiers de justice, les huissiers de justice honoraires, les avoués, les avoués honoraires, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation honoraires. Les auxiliaires de justice sont désignés par leurs organismes professionnels.

Le BAJ comprend une personne désignée au titre des usagers par le Conseil de l'aide juridictionnelle (CDAJ), qui ne doit être ni agent public, ni membre d'une profession juridique et judiciaire.

En fonction de la taille du TGI et du nombre de demandes d'aide juridictionnelle traitées, le BAJ peut s'appuyer sur un nombre d'agent variant de 1 à 10 équivalent temps plein travaillé.

Bien que les **délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle se soient nettement améliorés** ces dernières années, d'importantes difficultés de fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle demeurent.

**Délai moyen de traitement des demandes d'aide juridictionnelle
pour l'ensemble des affaires**

Année	Nombre de jours	% de BAJ au-dessus de 60 jours
2010	52	24
2011	48	19
2012	43	12
Évolution 2010-2012	17,3 %	

Source : Conseil national de l'aide juridique, rapport mars 2010-mars 2013.

• Une proportion élevée de dossiers de demande d'aide juridictionnelle incomplets

L'article 2 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que l'aide juridictionnelle est accordée aux « *personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice* »

Pour apprécier la recevabilité de la demande déposée, l'article 5 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que les BAJ examinent :

- les « *ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition* » ;
- les « *éléments extérieurs du train de vie* ».

Par ailleurs, sont également pris en compte les biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus, « *à l'exclusion de ceux qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé* ».

Enfin, il est tenu compte des ressources du conjoint du demandeur à l'aide juridictionnelle ainsi que des ressources des personnes vivant habituellement à son foyer, « *sauf si la procédure oppose entre eux les conjoints ou les personnes vivant habituellement au même foyer. Il n'en est pas non plus tenu compte s'il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêt rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources ou si, lorsque la demande concerne l'assistance d'un mineur en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, se manifeste un défaut d'intérêt à l'égard du mineur des personnes vivant habituellement à son foyer.* »

Sont exclues de l'appréciation des ressources, les prestations familiales ainsi que certaines prestations sociales, selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État.

Pour évaluer ces ressources, l'article 34 du décret du 19 décembre 1991¹ énumère les pièces à fournir au BAJ lors du dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle.

Les pièces devant être fournies à l'appui d'une demande d'aide juridictionnelle en vertu de l'article 34 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991

1° Copie du dernier avis d'imposition prévu à l'article L. 253 du livre des procédures fiscales (ou d'un avis de non-imposition) ainsi qu'une déclaration de ressources ou, s'il dispose de ressources imposables à l'étranger, toute pièce équivalente reconnue par les lois du pays d'imposition ;

2° Le cas échéant, copie de la décision contre laquelle il entend exercer un recours ou du titre dont il veut poursuivre l'exécution ;

3° La justification de la nationalité déclarée par la production de tout document approprié ;

4° S'il est de nationalité étrangère et non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, les pièces et documents sous le couvert desquels il est autorisé à résider en France et une justification du caractère habituel de cette résidence, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 susvisée ;

5° Le cas échéant, la justification de sa situation familiale dans les conditions prévues à l'article 2 du décret n° 2000-1277 du 26 décembre 2000 portant simplification de formalités administratives ou, s'il est ressortissant étranger, par la production de toute pièce équivalente reconnue par les lois de son pays d'origine ou de résidence ;

6° Lorsque l'aide juridictionnelle est demandée en vue de parvenir à une transaction avant l'introduction de l'instance ou à un accord dans le cadre d'une procédure participative, tout élément propre à établir la nature et l'objet du différend ainsi que, le cas échéant, les démarches entamées ou envisagées à cet effet, dans le respect des règles propres au secret professionnel ;

7° Lorsque l'aide juridictionnelle est demandée en application de l'article 9-2 de la loi du 10 juillet 1991, la copie de l'avis à victime délivré par le juge d'instruction en application de l'article 80-3 du code de procédure pénale ou de l'ordonnance rendue en application de l'article 88 du même code ;

8° Lorsque l'aide juridictionnelle est demandée dans les litiges transfrontaliers en application de l'article 3-1 de la loi du 10 juillet 1991, les pièces et documents sous le couvert desquels il est autorisé à résider dans un État membre de l'Union européenne, ainsi qu'une justification de son domicile ou du caractère habituel de cette résidence, et, le cas échéant, copie de tout contrat d'assurance ou acte relatif à un autre système de protection permettant la prise en charge des frais de procédure ;

9° La justification de l'assurance de protection juridique ou du système de protection dont il a déclaré le bénéfice par la production de tout document approprié ainsi que la décision de prise en charge ou de non-prise en charge notifiée, selon le cas, par l'assureur à la suite de la déclaration de sinistre faite en application de l'article L. 113-2 du code des assurances ou par l'employeur, précisant le montant des plafonds de garantie et de remboursement des frais, émoluments et honoraires couverts.

¹ Décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Si le requérant bénéficie de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou du revenu de solidarité active et que pour ce dernier, ses ressources n'excèdent pas le montant forfaitaire visé au 2° de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, la déclaration de ressources prévue au 1° du présent article est remplacée par tout document justifiant de la perception de la prestation.

La décision de l'assureur est établie selon un modèle fixé par arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

10° Le cas échéant, la justification de versement du montant de la pension alimentaire ;

11° Par dérogation au 1° du présent article, devant la Cour nationale du droit d'asile, le demandeur à l'aide juridictionnelle produit une déclaration sur l'honneur attestant qu'il ne dispose pas, en France ou en provenance de l'étranger, de ressources d'un montant supérieur aux seuils prévus par l'article 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991. Le cas échéant, le demandeur d'asile bénéficiaire de l'allocation temporaire d'attente produit tout document justifiant de la perception de cette prestation.

Or, il ressort des travaux de la mission d'information que l'une des principales difficultés pour les agents des BAJ réside dans l'incomplétude des pièces fournies à l'appui des demandes d'aide juridictionnelle.

Comme l'a relevé la mission de modernisation de l'action publique (MAP), dans son rapport de novembre 2013 sur l'évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle¹, **plus de la moitié des dossiers de demande d'aide juridictionnelle**, déposés par les justiciables ou leurs avocats, **sont incomplets**. Selon le syndicat des greffiers de France, au BAJ de Versailles, par exemple, cette proportion s'élève à 80 %. Ce constat est le même au BAJ de Créteil, dans lequel la mission d'information s'est rendue.

Dans cette juridiction, la majorité des dossiers sont déposés auprès de l'accueil du tribunal par les demandeurs. S'il manque des pièces, les personnes reviennent en général pour apporter les pièces manquantes, ce qui donne lieu à une nouvelle vérification. Lorsque, chose fréquente, les personnes ne parviennent pas à réunir toutes les pièces qui sont exigées d'elles pour justifier de leurs ressources, il leur est demandé un courrier explicatif de cette incapacité.

Malgré ce dispositif d'accueil au sein de la juridiction, environ la moitié des dossiers transmis au BAJ est toujours incomplète, ce qui oblige les agents à effectuer de nouvelles démarches pour obtenir les pièces manquantes.

Cet état de fait représente **un coût pour la justice** en raison du temps passé par les personnels pour demander les pièces manquantes et des frais

¹ Rapport de la mission de modernisation de l'action publique (MAP) : « Évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle Rapport de diagnostic » p. 31.

d'affranchissement engagés pour relancer les demandeurs par lettre recommandée avec accusé de réception.

Il s'explique en grande partie par les difficultés rencontrées par les demandeurs, notamment étrangers, à comprendre les formalités à accomplir pour obtenir l'aide juridictionnelle. Les formulaires de demande ne sont remplis qu'à 20 ou 30 %, selon les représentants des syndicats des juridictions administratives, rencontrés par la mission d'information.

Ces difficultés se démultiplient pour les affaires qui donnent lieu à plusieurs procédures. Le demandeur doit alors déposer un dossier complet de demande d'aide juridictionnelle pour chaque procédure.

• **Des modalités d'appréciation des ressources du demandeur variables d'un BAJ à l'autre**

Mis à part l'avis d'imposition ou de non-imposition ainsi que le document justifiant de la perception de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou du revenu de solidarité active, **les pièces à fournir énumérées à l'article 34 du décret du 19 décembre 1991, ne permettent pas réellement d'apprécier le niveau de ressources du requérant.**

Dès lors, pour pallier les lacunes de la réglementation, **les bureaux d'aide juridictionnelle sont parfois amenés à fixer eux-mêmes la liste des pièces à fournir.** De fait, vos rapporteurs ont constaté que la liste des pièces demandées par le BAJ du tribunal de grande instance de Créteil était élaborée spécifiquement par ce BAJ.

Cette pratique n'est toutefois pas sans incidence sur la recevabilité des demandes.

En effet, l'article 42 du décret du 19 décembre 1991 prévoit que « *si le requérant ne produit pas les pièces nécessaires, le bureau ou la section du bureau peut lui enjoindre de fournir, dans un délai qu'il fixe et qui ne saurait excéder deux mois à compter de la réception de la demande qui lui est faite, tout document mentionné à l'article 34, même en original, ou tout renseignement de nature à justifier qu'il satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle. A défaut de production dans ce délai, la demande d'aide est caduque. [...] La décision constatant la caducité de la demande d'aide juridictionnelle n'est pas susceptible de recours.* »

Plus le nombre de pièces à fournir, fixé par le BAJ, est important, plus le requérant risque de voir sa demande devenir caduque s'il ne fournit pas ces pièces à temps. À l'inverse, moins le BAJ demande de pièces, plus le contrôle est superficiel, moins la caducité est prononcée.

• **Un contrôle de la recevabilité des demandes à l'efficacité limitée**

En raison de la priorité donnée à une gestion fluide des demandes, l'aide juridictionnelle est généralement accordée, même quand il manque des éléments de justification. **Le taux de rejet des demandes est donc globalement faible. À Créteil, il est de 3,77 %.**

La question du contrôle des ressources du demandeur se pose avec une acuité particulière **en matière pénale**, lorsque l'avocat est commis d'office.

Selon la mission « MAP »¹, 80 % des admissions à l'aide juridictionnelle dans le cadre de procédures pénales donnent lieu à une procédure allégée, alors que 14 % seulement de ces affaires sont jugées en comparution immédiate, c'est-à-dire dans l'urgence.

Contrairement à la procédure normale d'admission à l'aide juridictionnelle, qui suppose un contrôle *a priori* de la recevabilité de la demande, cette procédure allégée, réservée théoriquement aux cas d'urgence, implique un contrôle *a posteriori* des ressources, qui n'est presque jamais mis en œuvre dans les faits.

Dès lors, par le jeu de cette procédure particulière, **l'admission est prononcée quasi-systématiquement, y compris au bénéfice de personnes qui n'y auraient normalement pas droit.**

Selon les représentants de la mission « MAP », entendus par vos rapporteurs, il découle de cette situation un véritable sentiment d'injustice car l'aide juridictionnelle est alors accordée sans contrôle.

De plus, malgré une composition quadripartite des bureaux d'aide juridictionnelle permettant d'assurer la représentation des magistrats, des greffiers, des avocats et des usagers, la plupart des dossiers ne vont pas devant les formations plénières des BAJ. **95 % des décisions résultent d'ordonnances du président du bureau**, rendues en application de l'article 22 de la loi du 10 juillet 1991². Selon les représentants du Conseil national de l'aide juridique (CNAJ), entendus par vos rapporteurs, le seul critère utilisé pour apprécier l'admission à l'aide juridictionnelle est alors celui des ressources.

Aucune réelle instruction n'est faite ni aucune décision prise au regard du fond du dossier, alors même que l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique dispose que « *l'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable ou dénuée de fondement*³. [...] En outre, en matière de cassation, l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé »⁴. En particulier, la personne qui bénéficie de l'aide

¹ Rapport précité p. 33.

² L'article 22 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que « le président du bureau ou de la section compétente ou, en cas d'absence ou d'empêchement du président, le vice-président peut statuer seul sur les demandes ne présentant manifestement pas de difficulté sérieuse. »

³ Cette condition n'est pas applicable au défendeur à l'action, à la personne civilement responsable, au témoin assisté, à la personne mise en examen, au prévenu, à l'accusé, au condamné et à la personne faisant l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

⁴ Le dernier alinéa de l'article 7 précise que « lorsqu'en vertu des alinéas qui précèdent, l'aide juridictionnelle n'a pas été accordée et que cependant le juge a fait droit à l'action intentée par le demandeur, il est accordé à ce dernier le remboursement des frais, dépens et honoraires par lui exposés ou versés, à concurrence de l'aide juridictionnelle dont il aurait bénéficié compte tenu de ses ressources. »

juridictionnelle en première instance en bénéficie en général automatiquement en appel.

Ce constat a été confirmé à vos rapporteurs par les personnes qu'ils ont rencontrées au BAJ de Créteil. Le filtre de l'article 7 n'est pas utilisé, sauf s'il existe une raison manifeste de refuser l'admission du demandeur à l'aide juridictionnelle comme une demande prématurée par exemple.

Selon le CNAJ, l'absence d'utilisation de ce filtre explique en partie le taux élevé d'admissions à l'aide juridictionnelle en première instance (90 %) et en appel (80 %). À l'inverse le taux est bien plus faible devant la Cour de cassation (15 %), en raison de la vérification de l'existence d'un moyen de cassation sérieux.

c) Des avocats insatisfaits des modalités de calcul et des montants de leur rétribution

Rappelons que la rétribution des avocats à l'aide juridictionnelle résulte du produit du montant de l'**unité de valeur** (UV) fixé en loi de finances¹, par un coefficient censé représenter la charge de travail correspondant à chaque type de mission, et fixé par décret². Pour chaque mission au civil, des majorations sont prévues correspondant aux éventuels incidents, aux expertises, aux mesures de médiation ordonnées par le juge, etc. Au pénal, les majorations doivent permettre de prendre en compte le nombre de jours supplémentaires d'audience, le déroulement de l'audience dans une emprise portuaire ou aéroportuaire, les expertises, les déplacements réalisés, etc.

Le circuit de financement de l'aide juridictionnelle

Les crédits de l'aide juridictionnelle sont versés par l'État aux caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), sous la forme d'une provision initiale en début d'année. Cette provision est réajustée en fonction des admissions effectives à l'aide juridictionnelle. À leur tour, les CARPA rétribuent les avocats qui ont accompli des missions au titre de l'aide juridictionnelle. En 2008, à la demande du Sénat, la Cour des comptes avait examiné la gestion de l'aide juridictionnelle par les CARPA et n'avait pas relevé de dysfonctionnement³.

¹ La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a supprimé, à compter de 2015, la détermination annuelle de l'unité de valeur en loi de finances.

² Article 90 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078419>

³ « Vers un regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats ? », rapport d'information de M. Roland du Luart, fait au nom de la commission des finances, n° 63 (2008-2009) - 29 octobre 2008.

Depuis 2010, ce sont les services administratifs régionaux (SAR) des cours d'appel qui allouent les dotations aux CARPA (ou directement aux autres auxiliaires) alors qu'auparavant l'allocation était effectuée au plan national. Ce système déconcentré ne semble pas particulièrement apprécié par les différents acteurs, qui y voient d'un côté une source de retard de paiements, de l'autre une charge de travail indue.

Dans le cadre des échanges ayant abouti au rapport « MAP » de l'inspection générale des services judiciaires, un groupe de travail réunissant des représentants du SADJAV, du ministère des finances et de l'union nationale des CARPA (UNCA) a élaboré une démarche progressive en vue, d'une part, d'aboutir en 2014 à la reconcentration des crédits à l'administration centrale du ministère, qui les verserait aux CARPA, d'autre part, à une réflexion plus approfondie sur la possibilité d'externaliser plus largement au Conseil national des barreaux (CNB) et à l'UNCA la gestion technique des fonds d'aide juridictionnelle (versement des dotations aux CARPA par le CNB via l'UNCA, comme pour la CPAJ en 2001/2013).

• Une unité de valeur insuffisamment revalorisée

La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 **de finances pour 2014 a supprimé**, à compter du 1^{er} janvier 2015, **le système de « modulation » de l'unité de valeur** de référence, qu'elle a corrélativement **revalorisée à 22,84 euros**, contre 22,50 euros depuis 2007, soit une hausse de 1,5 %¹.

Du fait du mécanisme de « modulation », prévu actuellement et jusqu'au 1^{er} janvier 2015 à l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991, l'unité de valeur de référence peut être majorée, en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle au cours de l'année précédente au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau. Dès lors, le montant de base de l'UV peut être supérieur à 22,50 euros et peut atteindre dans certains barreaux 25,90 euros hors taxe.

Dans le projet de loi de finances pour 2014, la suppression de la modulation était prévue dès le 1^{er} janvier 2014². Le Conseil national de l'aide juridique s'est prononcé défavorablement sur cette mesure dès septembre 2013 et la profession s'est mobilisée pour la dénoncer. La Conférence des bâtonniers, dans un communiqué du 17 septembre 2013 avait relevé le fait que « *pour la première fois alors que la loi [du 10 juillet 1991] existe depuis plus de 20 ans, un gouvernement propose la diminution de l'indemnisation des confrères les plus investis dans la défense des plus faibles* ».

Un amendement du Gouvernement à la loi de finances avait donc été déposé dès la première lecture à l'Assemblée nationale, pour reporter cette mesure à 2015.

¹ En comparaison, l'unité de valeur avait fait l'objet d'une revalorisation de 2 % en 2004 et de 8 % en 2007.

² Cette mesure avait été prévue en loi de finances pour compenser partiellement la suppression de la contribution pour l'aide juridique de 35 euros.

- **Une rétribution qui ne permet pas de couvrir les charges d'un cabinet**

La profession d'avocat entretient un rapport pour le moins ambivalent avec ce dispositif.

Comme l'ont souligné les représentants de l'union nationale des CARPA, entendus par vos rapporteurs, les avocats se plaignent de ne pas être suffisamment rétribués lorsqu'ils interviennent au titre de l'aide juridictionnelle, mais certains cabinets ne pourraient pas survivre sans les missions d'aide juridictionnelle qu'ils accomplissent. Ce paradoxe résulte notamment de l'augmentation croissante du nombre d'avocats et, corrélativement, d'une certaine paupérisation de la profession, observées ces dernières années.

Selon le rapport de notre collègue Roland du Luart en 2007, moins de la moitié des avocats effectueraient des missions rémunérées par l'aide juridictionnelle. Selon le rapport des députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin précité, au plan national, 400 avocats sur 45 000 assurent la majorité des missions financées par l'aide juridictionnelle.

En outre, les missions au titre de l'aide juridictionnelle sont plus ou moins nombreuses selon les territoires. A ainsi été évoqué à plusieurs reprises devant la mission, le cas de la Seine-Saint-Denis, où la charge de l'aide juridictionnelle apparaît particulièrement lourde pour le barreau.

Une étude récente menée justement en Seine-Saint-Denis a permis d'établir l'archétype de l'avocat intervenant à l'aide juridictionnelle dans ce ressort : une petite structure (deux ou trois avocats), féminine, avec une expérience de 10 à 20 ans de barreau, dont l'aide juridictionnelle constitue 80 % de l'activité. Il s'agit donc de cabinets « *spécialisés* », dans les dossiers à l'aide juridictionnelle.

Selon les données fournies à la mission de modernisation de l'action publique (MAP)¹ par l'Association nationale d'assistance administrative et fiscale des avocats (ANAAFA), en 2012, le coût horaire complet d'un cabinet était de 125 euros hors taxe, rémunération du ou des avocats incluse, et de 75 euros hors rémunération.

Or, rapporté au niveau d'indemnisation d'un dossier à l'aide juridictionnelle, les représentants du syndicat des avocats de France, entendus par vos rapporteurs, ont fait valoir qu'un dossier à l'aide juridictionnelle était en moyenne rémunéré à un niveau inférieur au coût de fonctionnement d'un cabinet individuel, généraliste, sans secrétaire.

Les représentants du barreau de Paris ont ainsi indiqué à titre d'exemple qu'une procédure devant le tribunal de grande instance rapportait en moyenne 593 euros d'aide juridictionnelle, une procédure de tutelle 250 euros et une

¹ Rapport précité p. 8.

audition devant le juge des enfants 60 euros. En termes de revenu horaire, la rétribution serait, selon le syndicat des avocats de France, de 45 à 48 euros, quand le point de rentabilité se situe plutôt à 75 euros.

Selon les représentants de l'union des jeunes avocats, 90 % des dossiers à l'aide juridictionnelle représentent un travail à perte pour l'avocat, même si certains dossiers apportent tout de même une rémunération correcte comme, par exemple, les affaires de divorce par consentement mutuel, quand les parties prennent un avocat pour deux.

À cela s'ajoute, selon vos rapporteurs, l'absence de prise en charge des frais de déplacement des avocats qui interviennent à l'aide juridictionnelle.

• Des barèmes déconnectés du degré de complexité et de la durée réelle du traitement de ces affaires

La rétribution versée par l'État à l'avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle est calculée, en application de l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991, en fonction d'un nombre d'unités de valeur (UV) par mission.

C'est l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, qui détermine le nombre d'UV attribué par mission. Par exemple, le coefficient de base pour un divorce par consentement mutuel est fixé à 30 unités de valeur (675 euros), porté à 50 UV quand le même avocat représente les deux époux et que ceux-ci ont tous deux l'aide juridictionnelle (1 125 euros), 34 UV pour les autres types de divorces (765 euros), 8 UV pour un référé (180 euros), 50 UV pour l'assistance d'un accusé devant la cour d'assises, la cour d'assises des mineurs ou le tribunal pour enfants statuant au criminel (1 125 euros), avec majoration possible de 8 UV par demi-journée d'audience supplémentaire (180 euros)...

Comme le soulignait déjà notre collègue Roland du Luart en 2007¹, *« l'UV était à l'origine conçue comme représentative d'une demi-heure de travail de l'avocat [auquel s'ajoutait un abattement de solidarité]. Or, cette correspondance semble avoir perdu de son sens au fil du temps. Au point que, désormais, l'UV ne peut plus que s'apparenter de très loin à la rétribution d'une demi-heure de travail de l'avocat. »*

À l'heure actuelle, les barèmes fixés ne permettent plus de prendre en considération le temps passé sur un dossier et la complexité des affaires. Les représentants du barreau du Val-de-Marne Créteil, rencontrés par la mission d'information lors de son déplacement au BAJ de Créteil ont déploré qu'une intervention de l'avocat en correctionnel soit indemnisée 180 euros, quel que soit la complexité du dossier. De plus, certaines affaires relevant du

¹ Rapport d'information « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle », fait par M. Roland du Luart, au nom de la commission des finances du Sénat, n° 23 (2007-2008), p. 39.

criminel sont « *correctionnalisées* ». La rétribution correspond en conséquence à une prestation intéressant une affaire correctionnelle, alors qu'elle concerne en fait un dossier criminel.

Ce constat s'applique également au contentieux administratif. Existe par exemple un décalage entre la politique d'incitation au recours préalable obligatoire (RAPO) mise en œuvre ces dernières années¹ et la prise en charge de ces RAPO, alors même qu'ils concernent essentiellement les publics les plus fragiles.

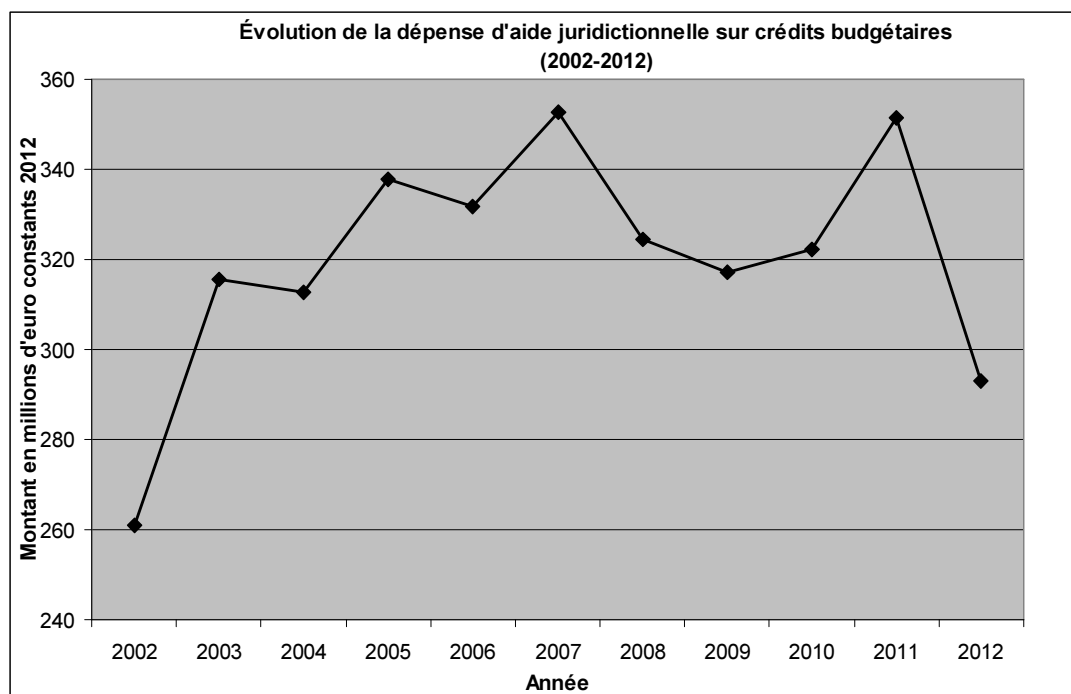
Dès lors, les représentants du Conseil national des barreaux (CNB) ont fait part à vos rapporteurs de leurs inquiétudes liées au risque d'aggravation de la paupérisation de la profession et de dégradation de la prestation offerte par les avocats en raison de l'impératif d'abattage de dossiers pour assurer la survie d'un cabinet.

B. UN DISPOSITIF DONT LA VIABILITÉ N'EST PLUS GARANTIE

1. Des difficultés de financement qui ont atteint un paroxysme

a) Une forte croissance des dépenses d'aide juridictionnelle depuis 2001

Les demandes d'aide juridictionnelle sont stables depuis 2007 avec environ 1 060 000 demandes.



Source : ministère de la justice.

¹ Rapport pour avis fait par M. Yves Détraigne, au nom de la commission des lois du Sénat, sur les crédits du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives », de la loi de finances pour 2014, n° 162 (2013-2014), p. 34 et 35. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a13-162-4/a13-162-4.html>.

Le rapport 2012 de la commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe classait la France 28^{ème} sur 40 pour le budget public annuel alloué à l'aide judiciaire, avec une participation de 5,6 euros par habitant et par an en 2010 contre 6,8 euros en moyenne européenne.

Les dépenses d'aide juridictionnelle ont connu une évolution contrastée depuis 2001 mais, globalement, la dépense budgétaire pour l'aide juridictionnelle est passée en euros courants de 219,18 millions d'euros en 2002 à 292,91 millions d'euros en 2012, soit une hausse de + 33,6, ou 12,2 % en euros constants 2012.

Toutefois, la dépense budgétaire ne coïncide pas avec la dépense effective liée à l'aide juridictionnelle, c'est-à-dire la totalité des sommes versées aux avocats et aux autres auxiliaires de justice. En effet, les crédits budgétaires sont complétés par des ressources de trois types :

- en 2012, le produit de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) ;
- des crédits ayant fait l'objet d'une procédure de « rétablissement » : dépenses recouvrées contre la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès, dès lors que celle-ci n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, ou contre le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle lorsque cette aide lui a été retirée par décision du BAJ ou de la juridiction saisie ;
- la variation des trésoreries des CARPA entre la fin de l'année considérée et la fin de l'année précédente.

Ainsi, la dépense effective a évolué de la manière suivante entre 2008 et 2012 (en millions d'euros) :

	2008	2009	2010	2011	2012
Dépense sur crédits budgétaires inscrits en LFI (1)	306,76	299,93	309,65	344,40	292,91
Rétablissements de crédits (2)	0,28	8,49	11,55	6,70	4,42
Produit de la contribution pour l'aide juridique (3)	0	0	0	0	54,40
Évolution de la trésorerie des CARPA entre les fins d'année N et N-1 (4)	- 8,50	- 8,27	10,80	19,50	- 15,45
Dépense effective (5) = (1) + (2) + (3) - (4)	315,54	316,70	310,40	331,6	367,17

La forte hausse des dépenses liées à l'aide juridictionnelle entre 2001 et 2007 s'explique par plusieurs facteurs :

- les revalorisations du barème de rétribution de l'avocat effectuant des missions d'aide juridictionnelle issues des décrets du 17 janvier 2001 et du 5 septembre 2003 ;

- l'augmentation de l'unité de valeur de 2 % par la loi de finances pour 2004 et de 8 % par la loi de finances pour 2007 ;

- l'amélioration du régime de l'accès à l'aide juridictionnelle pour les familles aux ressources modestes et les victimes, due à la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice et aux décrets n° 2003-300 du 2 avril 2003 et n° 2003-853 du 5 septembre 2003 ;

- l'incidence de plusieurs réformes législatives ou réglementaires (*cf. supra*).

Par ailleurs, l'augmentation de 21,2 millions d'euros de la dépense effective intervenue en 2011 résulte :

- d'une hausse de 24,6 millions d'euros de la rétribution des avocats par les CARPA (elle-même due à la hausse du taux de TVA et à la réforme de la garde à vue) ;

- d'un versement exceptionnel de 1,4 million d'euros à l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) pour la mise en place du droit de timbre dématérialisé ;

- d'une économie de 3,8 millions d'euros liée à la suppression de la prise en charge des droits de plaidoirie par l'État pour les missions d'aide juridictionnelle ;

- enfin d'une diminution de 1 million d'euros des frais concernant la rémunération des auxiliaires de justice autres que les avocats (frais d'expertise et d'enquêtes sociales).

b) La création puis l'abandon de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) en 2012-2013

La diminution sensible de la dépense budgétaire observée en 2012 (- 51,54 millions d'euros) trouve son explication dans **la création d'une ressource extra-budgétaire complémentaire, la CPAJ**, créée pour faire face aux nouvelles charges issues de la réforme de la garde à vue, opérée par la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue.

Les conséquences financières de la réforme de la garde à vue

1-L'exécution budgétaire en 2012

Sur la base d'une dépense en année pleine estimée à 85,8 millions d'euros, pour prendre en compte la réforme de la garde à vue entrée en vigueur le 15 avril 2011, la loi de finances initiale pour 2012 avait prévu une dépense de 103,8 millions d'euros. La dépense réelle a été de 45,05 millions d'euros, très sensiblement inférieure à la prévision initiale mais en progression de 32,4 % par rapport à 2011 en raison de la hausse des rétributions versées aux avocats à la suite de la réforme.

2- Prévision et perspective pour 2013 et 2014

Dans la loi de finances initiale pour 2013, 48 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits au titre de l'aide à l'intervention de l'avocat. L'Union nationale des CARPA a indiqué que la dépense au 31 juillet 2013 était de 27,82 millions d'euros. Le rythme de la dépense observé est cohérent avec les crédits annuels inscrits en LFI. Dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2014, la justification au premier euro indique un besoin de 46,65 millions d'euros, reposant sur l'hypothèse d'une stabilité du nombre d'interventions d'avocats. Ce montant représente 14,9 % du besoin pour les rétributions des avocats versées via les CARPA et 90,6 % du besoin pour les interventions des avocats hors aide juridictionnelle.

En revanche, l'augmentation de la dépense effective, soit 35,6 millions d'euros, résulte essentiellement d'une hausse de 36 millions d'euros de la rétribution des avocats, imputable pour 17,75 millions d'euros à l'aide juridictionnelle *stricto sensu* et pour 18,25 millions d'euros aux autres aides à l'intervention de l'avocat dont 17,57 millions d'euros pour la seule garde à vue.

La contribution pour l'aide juridique (CPAJ)

L'article 54 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011 a inséré dans le code général des impôts un article 1635 bis Q instaurant une contribution pour l'aide juridique de 35 euros acquittée par tout justiciable introduisant une instance civile ou administrative.

Cette contribution est due, à peine d'irrecevabilité, dès l'introduction de l'instance.

En sont dispensés les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ainsi que l'État, mais pas les collectivités territoriales, les organismes sociaux ni les autres personnes morales de droit public.

Cette contribution s'applique à toutes les procédures intentées en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou pour chaque instance introduite devant les juridictions administratives. Toutefois, le législateur a exclu certaines procédures du champ d'application de la contribution, lorsqu'il est apparu que l'acquittement de cette contribution pouvait apparaître comme une entrave disproportionnée au droit d'accès à la justice. La contribution n'est ainsi pas due :

- pour certaines procédures de protection des droits comme les procédures intentées devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction, le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention, le juge des tutelles ou le juge aux affaires familiales s'agissant spécifiquement des procédures d'ordonnances de protection ;

- pour les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers et les procédures de redressement et de liquidation judiciaire ;

- pour les procédures d'inscription sur les listes électorales ;

- pour les recours introduits devant le juge administratif à l'encontre de toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au droit d'asile, et pour le référé liberté.

La circulaire du 30 septembre 2011 relative à la présentation de l'instauration d'une contribution pour l'aide juridique précise par ailleurs que sont aussi exclues du paiement de la taxe les procédures dont la loi prévoit expressément qu'elles sont gratuites et sans frais, en vertu du principe selon lequel la loi spéciale déroge à la loi générale. Cette exception concerne notamment les procédures introduites devant les juridictions statuant en matière de contentieux de la sécurité sociale et les procédures douanières.

Lorsque l'instance est introduite par un auxiliaire de justice, ce dernier acquitte pour le compte de son client la contribution par voie électronique. Lorsque l'instance est introduite sans auxiliaire de justice, la partie acquitte cette contribution par voie de timbre mobile ou par voie électronique.

Cette contribution est affectée au Conseil national des barreaux et ne transite pas par le budget de l'État. Pour répartir le produit de la taxe entre les barreaux, le CNB conclut une convention de gestion avec l'union nationale des CARPA. Le produit de la contribution est intégralement affecté au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle par l'intermédiaire des CARPA.

Source : projet de loi de finances pour 2012 : Justice judiciaire et accès au droit, avis n° 112 (2011-2012) de Mme Catherine Tasca, fait au nom de la commission des lois, déposé le 17 novembre 2011.

La création de la CPAJ avait été vivement critiquée par votre commission comme constituant une entrave non justifiée à l'accès à la justice¹.

Selon les éléments fournis par le ministère de la justice, les contentieux de faible montant, telles les injonctions de payer, ont ainsi connu **une diminution des saisines du juge de l'ordre de 13 %** entre le premier semestre de l'année 2011 et le premier semestre de l'année 2012. Cette baisse suggère que l'introduction du timbre à 35 euros a bien constitué un obstacle à l'accès au juge, au moins pour les petits litiges.

Le Conseil national des barreaux avait également adopté, le 7 juillet 2012, une résolution appelant notamment à la suppression de la CPAJ « *qui pèse injustement sur le justiciable sans générer les recettes suffisantes au regard des besoins identifiés* ».

Dès lors, le Gouvernement a décidé la suppression de la CPAJ dans le projet de loi de finances pour 2014, avec un effet au 1^{er} janvier 2014.

Cette suppression met fin à la débudgétisation partielle de l'aide juridictionnelle que constituait la CPAJ.

En supprimant la contribution pour l'aide juridique, le Gouvernement réintègre au programme 101 la dépense d'aide juridictionnelle qui y correspondait, soit une compensation intégrale de 60 millions d'euros (cf. l'encadré ci-après).

¹ Cf. le rapport pour avis précité de Mme Catherine Tasca.

Le résultat financier de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ)

La convention conclue le 10 décembre 2011 entre le CNB et l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA) et approuvée par arrêté ministériel prévoit que l'UNCA adresse début janvier de l'année N les consommations de chaque barreau de l'année N - 1. Connaissant alors la part relative d'un barreau dans la dépense totale, le CNB décide du montant qui lui sera affecté l'année N et il adresse à l'UNCA un tableau de répartition générale entre les barreaux.

Tous les mois, le ministère de la justice adresse au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) les décomptes des timbres mobiles et électroniques consommés dans les juridictions judiciaires et administratives. Le CBCM verse alors sur un compte spécial du CNB la recette de timbres décomptée, déduction faite des frais de gestion et de commissionnement. Quand le solde de ce compte est supérieur ou égal à 8 millions d'euros, le CNB verse ce solde sur un autre compte spécial ouvert par l'UNCA, qui exécute, sous 72 heures, les ordonnancements au profit de tous les barreaux conformément au tableau de répartition mentionné ci-dessus.

En 2012, un peu plus de 1,5 million de timbres ont été acquis. Les CARPA ont reçu 54,39 millions d'euros de produit de la CPAJ, soit 19,6 % des sommes versées à des avocats ayant effectué des missions d'aide juridictionnelle (277,41 millions d'euros).

Entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2013, les CARPA ont reçu 40,83 millions d'euros de produit de la CPAJ. La ressource attendue pour les CARPA sur la totalité de l'année est estimée à 60 millions d'euros.

Source : ministère de la justice.

Toutefois, l'augmentation de la dotation dévolue à l'aide juridictionnelle n'est en réalité que de 28 millions d'euros (de 319 millions d'euros en 2013 à 347 millions en 2014). **Les 32 millions d'euros restants résultent d'économies budgétaires sur cette dépense.**

Cette économie devait, selon le Gouvernement, se répartir de la manière suivante :

- 5,8 millions d'euros seraient gagnés grâce au recours accru aux contrats d'assurance juridique (*cf. ci-dessous*). Les bureaux d'aide juridictionnelle devront ainsi n'accorder l'aide juridictionnelle qu'après avoir vérifié que l'intéressé n'est pas titulaire d'un de ces contrats ;

- 4,8 millions d'euros résulteraient d'un renforcement des contrôles sur l'attribution de l'aide juridictionnelle par les BAJ, lorsqu'elle est destinée à rétribuer un avocat commis d'office. En effet, l'attribution est presque automatique dans ce cas, alors que cela ne devrait pas être le cas ;

- quelques millions d'euros seraient gagnés par un filtrage accru des demandes d'aide juridictionnelle en fonction du bien-fondé de l'action en justice ou grâce à certaines mesures de déjudiciarisation qui pourraient résulter d'un prochain projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre une ordonnance pour simplifier certaines procédures juridictionnelles ;

- 15 millions d'euros devaient initialement être économisés du fait de la suppression de la modulation du barème d'indemnisation des avocats

rétribués à l'aide juridictionnelle (l'unité de valeur variant de 22,50 euros à 25 euros), au profit d'un montant unique valable pour tout le territoire, fixé à 22,84 euros.

Or, cette « *démodulation* » a été fortement contestée par le Conseil national des barreaux, ce qui a conduit la garde des sceaux à en reporter l'échéance. Vos rapporteurs estiment que cette piste doit être abandonnée faute de véritable justification : il ne paraît pas raisonnable de faire payer, pour la mise en œuvre du système d'accès à la justice par l'aide juridictionnelle, les personnes mêmes qui ont la charge de ce système.

Dès lors, le Gouvernement a fait adopter à l'Assemblée nationale un amendement visant à accroître l'utilisation du dispositif prévu à l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, qui permet de faire payer les frais d'avocat de la partie qui bénéficie de l'aide juridictionnelle, par son adversaire, si celui-ci perd le procès (*cf. ci-dessous*). Toutefois, le gain attendu n'est pas équivalent à celui qui aurait résulté de la démodulation du barème de l'aide juridictionnelle.

La question du financement de l'aide juridictionnelle est ainsi loin d'être résolue.

2. L'efficacité limitée des leviers procéduraux existants

a) Le renforcement des procédures de retrait de l'aide juridictionnelle

Le **retrait** peut intervenir dans plusieurs hypothèses énumérées à l'article 50 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Le bénéfice de l'aide juridictionnelle est retiré obligatoirement et à tout moment, même après l'instance ou l'accomplissement des actes pour lesquels elle a été accordée, quand elle a été obtenue sur la base de **déclarations ou au vu de pièces inexactes**, que l'inexactitude soit commise de bonne foi ou dans une intention frauduleuse¹.

Le retrait de toute ou partie de l'aide juridictionnelle doit également intervenir lorsque :

- le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle bénéficie de **ressources nouvelles** qui, si elles avaient existé au jour de la demande, ne lui auraient pas donné droit à l'aide juridictionnelle ;

- la décision passée en force de chose jugée a procuré au bénéficiaire des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande, celle-ci n'aurait pas été accordée ;

- la **procédure** engagée par le demandeur bénéficiant de l'aide juridictionnelle a été jugée **dilatoire ou abusive**.

¹ La procédure de retrait pour fausse déclaration peut, potentiellement, s'appliquer au justiciable qui aurait omis de déclarer une assurance de protection juridique couvrant la procédure.

La loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a renforcé ce dispositif, en rendant obligatoire le retrait dans les deux cas de retour à meilleure fortune ainsi qu'en cas de procédure dilatoire ou abusive. Avant cette loi, la décision de retrait était laissée à l'appréciation du bureau d'aide juridictionnelle.

Cette loi a également prévu qu'en cas de procédure jugée dilatoire ou abusive, le retrait est directement prononcé par la juridiction saisie, sans avoir à faire intervenir le bureau d'aide juridictionnelle.

Le retrait de l'aide juridictionnelle rend immédiatement exigibles, dans les limites fixées par la décision de retrait, les droits, redevances, honoraires, émoluments, consignations et avances de toute nature dont le bénéficiaire avait été dispensé. Il emporte obligation pour le bénéficiaire de restituer les sommes versées par l'État (article 52 de la loi du 10 juillet 1991).

Au regard de l'évolution du nombre de retraits observée ces dernières années, il semble que la nouvelle procédure ait produit quelques effets pour l'année 2012.

Nombre de retraits toutes causes confondues

	2010	2011	2012	2013
Nombre de retraits	937 ¹	990 ²	1 209	1 086

Source : service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV).

Cependant, le nombre de retraits reste relativement peu élevé (environ 0,1 % des dossiers). Les bureaux d'aide juridictionnelle ont rarement connaissance du retour à meilleure fortune de la personne, soit que la décision qui a procuré les ressources au bénéficiaire ne leur est pas transmise, soit qu'ils sont dans l'incapacité d'apprécier l'évolution de la situation financière du bénéficiaire en cours d'instance.

Lors du déplacement de la mission d'information au tribunal de grande instance de Créteil, le président de la juridiction, M. Gilles Rosati, a confirmé cet état de fait. En trois ans, il n'a lui-même prononcé que trois retraits pour retour à meilleure fortune.

b) La simplification de la procédure de recouvrement par l'État des sommes indument exposées

Outre les cas de retraits de l'aide juridictionnelle (*cf. supra*), plusieurs dispositions de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique permettent théoriquement à l'État de recouvrer les frais avancés ou indument versés au

¹ Dont 566 retours à meilleure fortune pendant ou après instance, 246 fausses déclarations ou pièces inexactes, 36 recours abusifs et 89 retraits non identifiés.

² 631 retours à meilleure fortune pendant ou après instance, 241 fausses déclarations ou pièces inexactes, 31 recours abusifs et 87 retraits non identifiés.

titre de l'aide juridictionnelle¹. La plupart de ces recouvrements relèvent de la compétence du greffier en chef de la juridiction.

Cependant, dans les faits, **le taux de recouvrement des sommes exposées par l'État est très faible** (de l'ordre de 5 %).

Pour améliorer cette situation, l'article 74 de **la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a simplifié la procédure** applicable au recouvrement de ces sommes².

Le point de départ du délai de prescription de ces créances a également été modifié. Ce délai ne court plus à compter de la décision de justice statuant sur la charge des dépens ou de l'acte mettant fin à la mission d'aide juridictionnelle, mais à compter de la date d'émission du titre de recouvrement par les chefs de cour d'appel en leur qualité d'ordonnateur des recettes des juridictions de leur ressort.

Selon les représentants des syndicats de greffiers, entendus par vos rapporteurs, cette nouvelle procédure simplifiée est satisfaisante et commence à être utilisée, même si ses effets sont encore limités. En effet, en 2013, le montant des sommes recouvrées était d'environ 6 millions d'euros pour une mise en recouvrement de près de 16 millions d'euros. En tout état de cause, **le recouvrement de ces sommes ne peut constituer une priorité pour des greffes surchargés**.

Dès lors, vos rapporteurs s'interrogent sur l'opportunité de transférer ces mises en recouvrement au Trésor public.

Lors de leur audition, les représentants de la mission pour la modernisation de l'action publique (MAP), entendus par vos rapporteurs, ont avancé l'idée d'imposer au justiciable qui a bénéficié indument de l'aide juridictionnelle, un droit fixe à l'issue de l'audience. Ce droit ne compenserait pas entièrement les frais engagés par l'État mais il lui permettrait néanmoins de récupérer une partie des sommes engagées.

¹ Ainsi, l'article 42 prévoit que « le juge peut mettre à la charge du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle, demandeur au procès, le remboursement d'une fraction des sommes exposées par l'État autres que la part contributive de l'État à la mission d'aide juridictionnelle des avocats et des officiers publics et ministériels ».

L'article 43 permet à l'État de recouvrer les frais avancés au titre de l'aide juridictionnelle auprès de l'adversaire du bénéficiaire de l'aide, condamné aux dépens, si ce dernier ne bénéficie pas lui-même de l'aide juridictionnelle.

Enfin, l'article 48 dispose que « lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est partie civile au procès pénal, la juridiction de jugement met à la charge du condamné le remboursement de la contribution versée par l'État à l'avocat de la partie civile au titre de l'aide juridictionnelle ».

Toutefois, pour des raisons tirées de l'équité ou de la situation économique de la partie, le juge peut la dispenser totalement ou partiellement des remboursements prévus aux articles 43 et 48.

² Avant 2011, les sommes exposées par l'État au titre de l'aide juridictionnelle se voyaient appliquer la procédure de recouvrement prévue en matière d'amendes ou de condamnations pécuniaires. Désormais, la procédure applicable est celle définie pour le recouvrement des créances étrangères à l'impôt et au domaine, sur la base des règles de recouvrement régissant les produits divers de l'État.

En tout état de cause, vos rapporteurs tiennent à souligner que les difficultés de recouvrement ainsi relevées militent en faveur du maintien du contrôle *a priori* de l'attribution de l'aide juridictionnelle, contrairement à l'idée, qui a pu être avancée dans certains travaux, de l'abandon de ce contrôle au profit d'une vérification *a posteriori*.

c) La systématisation du paiement de l'avocat par la partie qui succombe

Avant la loi de finances pour 2014, le dispositif de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 permettait à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle de demander au juge la condamnation de la partie tenue aux dépens ou qui perdait son procès, non bénéficiaire de cette aide, au paiement des émoluments que le bénéficiaire aurait dû payer à l'avocat s'il n'avait pas eu l'aide juridictionnelle.

Cette procédure était peu utilisée, alors même qu'elle était susceptible d'améliorer la rémunération de l'avocat, laquelle n'était plus déterminée suivant le barème de l'aide juridictionnelle, mais par le juge en tenant compte du coût réel de la mission d'assistance.

Au cours des dernières années, des actions de formation auprès des avocats, magistrats et greffiers ont été engagées par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes, pour améliorer la connaissance du dispositif de l'article 37.

Les chefs de cours ont également été invités par une circulaire du 28 août 2009 à sensibiliser les magistrats de leur ressort à ce dispositif et sur la nécessité d'allouer au titre de l'article 37 une indemnité supérieure au barème de rétribution de l'aide juridictionnelle, afin d'inciter les avocats à renoncer à la rétribution de l'État.

Dans un contexte de maîtrise budgétaire, afin de diminuer la dépense d'aide juridictionnelle sans remettre en cause les droits des bénéficiaires, la procédure de l'article 37 a été renforcée par **la loi de finances pour 2014¹**, pour prévoir que **le juge est tenu de condamner la partie qui succombe, non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer l'avocat de la partie adverse, intervenant au titre de l'aide juridictionnelle.** L'avocat n'a plus à en faire la demande au juge. Cette mesure n'est toutefois pas d'application systématique, puisque le juge conserve la faculté d'appréciation qui était la sienne avant la réforme. Il continue à tenir compte dans sa décision de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée et peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.

Par ailleurs, la loi de finances a également précisé explicitement que **la somme fixée par le juge à cet effet « ne saurait être inférieure à la part contributive de l'État ».**

¹ Article 128 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Le décret n° 2013-1280 du 29 décembre 2013 a transcrit cette procédure à l'article 700 du code de procédure civile.

Vos rapporteurs se félicitent de ces évolutions, qui devraient permettre une réelle amélioration de l'application de l'article 37¹. Ils seront donc particulièrement attentifs dans le futur aux effets de cette réforme.

II. L'ABSOLUE NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LE DISPOSITIF D'AIDE JURIDICTIONNELLE DANS SON ENSEMBLE

Le dispositif d'aide juridictionnelle est donc dans une situation critique. Plusieurs travaux menés au cours des dernières années ont proposé des pistes de réforme concernant tant son financement que sa gestion. Les différentes options sont désormais sur la table.

Au terme de leurs travaux, vos rapporteurs estiment que la réforme de l'aide juridictionnelle doit comporter quatre volets.

Le premier volet consisterait à faciliter l'accès à l'aide juridictionnelle pour les citoyens les plus modestes, tout en permettant aux avocats intervenant à ce titre de leur proposer une défense de qualité (A). La mise en œuvre de ce premier volet serait conditionnée par la nécessité de prévoir de nouveaux financements (B), deuxième volet de propositions de vos rapporteurs. Enfin, troisième et quatrième volets, des gains d'efficacité pourraient également être recherchés du côté de la gestion de l'aide juridictionnelle et d'une mise en œuvre plus efficace de l'assurance de protection juridique (D).

A. UN ACCÈS FACILITÉ À L'AIDE JURIDICTIONNELLE POUR LE JUSTICIABLE, INDISSOCIABLE D'UNE RÉFORME DES MODALITÉS DE RÉTRIBUTION DE L'AVOCAT

1. La réforme des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle

En 2014, après deux ans de gel, les plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle ont été revalorisés de 0,8 %. Depuis le 1^{er} janvier dernier, les personnes dont les revenus mensuels sont inférieurs à 937 euros peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle totale.

¹ Pour l'exercice 2013, ont donné lieu à l'application de l'article 37 de la loi de 1991, 214 affaires civiles (0,05 % des affaires civiles), 369 affaires administratives (0,8 % des affaires administratives) et 21 affaires pénales (0,006 % des affaires pénales), soit au total, 604 affaires (environ 0,8 % des affaires).

Or, ce plafond ne permet pas à une partie de la population d'être correctement défendue, malgré l'existence de l'aide juridictionnelle partielle. En effet, l'aide juridictionnelle partielle n'est que très peu utilisée (cf. *supra*).

Comme l'ont fait valoir vos rapporteurs, les citoyens ne vont devant la justice que peu de fois dans leur vie et, à ce moment-là, il leur est demandé de fournir une dépense importante. Le caractère exceptionnel du recours au juge justifie pleinement que le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle soit substantiellement relevé.

Ce constat est pleinement partagé par la plupart des personnes que vos rapporteurs ont rencontrées. Cependant, une fois ce constat dressé, se pose la question du niveau de relèvement de ce plafond.

Lors des auditions menées par la mission d'information, le seuil d'admission à l'aide juridictionnelle a été comparé à plusieurs reprises au seuil de pauvreté. Selon l'INSEE, en France, est considérée comme pauvre la personne dont les revenus mensuels sont inférieurs à 814 ou 977 euros (données 2011) selon la définition de la pauvreté utilisée (seuil à 50 % ou à 60 % du niveau de vie médian). Le revenu pris en compte est le revenu dit disponible, après impôts et prestations sociales.

Cependant, le groupe de travail « *Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux* », dirigé par M. Bertrand Fragonard¹, a précisé que « *comme les prestations familiales et de logement ne sont pas prises en compte dans la base ressources, le plafond [de l'aide juridictionnelle] est en réalité supérieur au seuil de pauvreté* ».

Le niveau de référence pertinent à retenir, selon vos rapporteurs, est le niveau du **salaire minimum interprofessionnel de croissance (smic) net**, fixé en 2014, sur la base de 35 heures hebdomadaires de travail, à 1 128,70 net, ce qui correspond à peu près à la quatrième tranche de l'aide juridictionnelle partielle. C'est également ce niveau qui avait été retenu par le rapport de nos collègues députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin². Ce montant devra suivre l'évolution du smic, afin de tenir compte de la variation des prix et des salaires.

Parallèlement, vos rapporteurs proposent de **supprimer l'aide juridictionnelle partielle**, quasiment couverte par la hausse du seuil de l'aide juridictionnelle totale proposée.

¹ Groupe de travail « *Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux* », sous la direction de Bertrand Fragonard, 29 novembre 2012, p. 15.

² Rapport présenté par les députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, en conclusion des travaux d'une mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice (n° 3319 du 6 avril 2011), p. 28.

Certes, une telle mesure est susceptible d'avoir un impact non négligeable sur le nombre de bénéficiaire et le coût de l'aide juridictionnelle, + 25 % selon l'estimation figurant dans le rapport de la mission de modernisation de l'action publique (MAP)¹.

Cependant, une remise à plat des conditions de financement de l'aide juridictionnelle (*cf. infra*), pourrait permettre une prise en compte de ce nouveau plafond.

Au cours des auditions menées par la mission d'information, la **question de l'intégration de certaines prestations sociales** (prestations familiales et de logement par exemple) **dans l'assiette des ressources à prendre en considération** a été évoquée comme le corolaire de cette mesure.

Proposition n° 1

Relever le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du smic net et supprimer corrélativement l'aide juridictionnelle partielle.

Les représentants des avocats rencontrés par vos rapporteurs ne se sont pas montrés hostiles, dans leur majorité, à un relèvement du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle, à condition que ce relèvement, qui va avoir pour conséquence une augmentation du nombre de dossiers à l'aide juridictionnelle, s'accompagne d'une revalorisation en conséquence de l'indemnisation des avocats qui interviennent à ce titre, pour que cette mesure ne pèse pas sur la profession d'avocat.

2. La remise à plat des conditions d'intervention de l'avocat à l'aide juridictionnelle

a) Un système d'aide juridictionnelle qui repose essentiellement sur la profession d'avocat

L'article 25 de la loi du 10 juillet 1991 précitée précise que « le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle a droit à l'assistance d'un avocat et à celle de tous officiers publics ou ministériels dont la procédure requiert le concours ».

Sont ainsi appelés à intervenir au titre de l'aide juridictionnelle : les avocats, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les notaires, les huissiers de justice, les greffiers des tribunaux de commerce, les administrateurs et mandataires judiciaires.

Dans les faits, selon les données transmises à vos rapporteurs par les services du ministère de la justice, **92,7 % des prestations d'aide juridictionnelle sont effectuées par les avocats**, 4 % par les experts,

¹ Rapport précité p. 14.

1,5 % par les huissiers, 1,7 % par les médiateurs et 0,2 % par les autres professions comme les notaires, les experts comptables ou les commissaires-priseurs.

Au sein même de la profession d'avocat, notre collègue Roland du Luart relevait dans son rapport de 2007, que 64 % des missions d'aide juridictionnelle étaient concentrées sur 9,4 % des avocats¹. La situation est la même en 2014.

Vos rapporteurs jugent que la plupart des justiciables ignorent que de nombreux professionnels du droit peuvent intervenir au titre de l'aide juridictionnelle. Dès lors, ils estiment nécessaire de renforcer l'information à ce sujet dans les différents points d'accès au droit pris au sens large : maison de la justice et du droit (MJD), points d'accès au droit (PAD)...

Proposition n° 2

Renforcer la diffusion, dans les structures d'accès au droit, de l'information relative aux différentes professions susceptibles d'intervenir au titre de l'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, si **la rétribution des actes de la plupart des auxiliaires de justice intervenant au titre de l'aide juridictionnelle est encadrée** par la loi du 10 juillet 1991, **il n'en va pas de même des frais d'expertise.**

La rétribution des avocats, prévue par l'article 27 de la loi de 1991, repose sur un système d'unités de valeur, attribuées en fonction d'un barème. Le paiement des avocats est assuré par les caisses des règlements pécuniaires des avocats, rattachées aux barreaux.

Pour l'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, le notaire, l'huissier de justice, le greffier titulaire de charge, le commissaire-priseur qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, l'article 31 de la loi du 10 juillet 1991 dispose qu'ils perçoivent une rétribution de l'État fixée selon des barèmes établis par décret en Conseil d'État. Leur paiement est assuré par les services administratifs régionaux (SAR) des cours d'appel.

En revanche, comme le relevait déjà le rapport de la commission Darrois en 2009², les experts désignés par le juge dans le cadre de l'aide juridictionnelle sont rémunérés dans les conditions de droit commun. En l'absence de tarifs³, ils déterminent librement leurs honoraires.

¹ Rapport d'information « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle », fait par M. Roland du Luart, au nom de la commission des finances du Sénat, n° 23 (2007-2008), p. 35.

² Rapport sur les professions du droit, issue des travaux de la mission confiée par le Président de la République à M. Jean-Michel Darrois, mars 2009, p. 98 et suivantes.

³ Des tarifs sont fixés pour les expertises psychologiques notamment.

La commission proposait « [...] l'instauration d'un plafond de rétribution [qui] laisserait au juge la faculté de moduler le montant de l'indemnisation en fonction des diligences accomplies et de la difficulté du dossier. L'application d'un barème aux expertises courantes et standardisées, notamment en matière médicale, aurait l'avantage d'uniformiser la rétribution tout en laissant la possibilité au juge d'appliquer une minoration ou une majoration pour tenir compte d'éventuels incidents (conciliation des parties en cours d'expertise, difficultés faisant obstacle à l'accomplissement de la mission, extension de mission, etc). »

Sans aller jusqu'à reprendre la proposition de la commission Darrois, la mission d'information estime qu'une réflexion devra être menée sur ce sujet.

b) La révision des règles de rétribution des avocats intervenant à l'aide juridictionnelle

Comme vos rapporteurs l'ont déjà souligné (cf. *supra*), l'indemnisation des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle est devenue insuffisante.

• **La revalorisation nécessaire de l'unité de valeur**

La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a supprimé, à compter du 1^{er} janvier 2015, le système de modulation de l'unité de valeur de référence, qu'elle a corrélativement revalorisée à 22,84 euros, contre 22,50 euros depuis 2007, soit une hausse de 1,5 %¹. Elle a également supprimé, à compter de cette date, le caractère annuel de la fixation de l'unité de valeur en loi de finances.

Vos rapporteurs ne sont pas, par principe, opposés à une simplification du système par la suppression du mécanisme de modulation. En effet, comme le relevait déjà la commission Darrois en 2009², « destiné à compenser l'impact des frais fixes des cabinets assurant un grand nombre de dossiers d'aide juridictionnelle, le mécanisme de majoration, dit de " modulation ", s'est révélé pénalisant pour les avocats exerçant dans les grandes agglomérations où les charges de fonctionnement sont plus lourdes. [...] Critiquée par les instances représentatives de la profession d'avocat, cette différence de traitement n'apparaît plus justifiée aujourd'hui. ».

Cependant, **l'unification des tranches de rétribution ne doit pas se faire à la baisse**. Or, la suppression de ce mécanisme aurait pour effet de réduire jusqu'à 12 % la rétribution des avocats à l'aide juridictionnelle, alors même que cette réduction n'est que très partiellement compensée par la revalorisation de 1,5 % de l'unité de valeur, prévue également au 1^{er} janvier 2015.

¹ En comparaison, l'unité de valeur avait fait l'objet d'une revalorisation de 2 % en 2004 et de 8 % en 2007.

² Rapport précité p. 97.

Dès lors, vos rapporteurs se montreront particulièrement attentifs aux conclusions du travail de fond engagé par la chancellerie sur cette question avec les professionnels concernés.

Proposition n° 3

Maintenir la suppression de la « modulation » des unités de valeur (en fonction du volume des missions effectuées au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau) mais revaloriser l'unité de valeur de base au niveau maximal atteint actuellement en application de la « modulation ».

- **La remise à plat du barème de rétribution des missions**

Comme l'ont souligné vos rapporteurs dans la première partie du présent rapport, le barème de rétribution des avocats, fixé à l'article 90 du décret du 19 décembre 1991, est aujourd'hui **déconnecté de la complexité des missions assurées**. De nombreuses missions sont sous-évaluées, alors que d'autres sont parfois surévaluées.

Le barème a fait l'objet de réformes ponctuelles ces dernières années, pour tenir compte des réformes législatives successives (rétribution de l'avocat intervenant devant la Commission nationale du droit d'asile en 2013¹, rétribution de l'avocat intervenant au cours de la garde à vue en 2011²).

La loi de finances a également créé un nouvel article 64-4 dans la loi du 10 juillet 1991, qui prévoit que les modalités et le montant de la rétribution de l'avocat sont désormais déterminés dans chaque barreau par le règlement intérieur pour ce qui concerne les missions de l'avocat au cours de la garde à vue, la retenue aux fins de vérification du droit de circulation ou de séjour, la retenue douanière, la médiation pénale, la composition pénale ainsi que pour l'assistance aux détenus au cours de la procédure disciplinaire et aux personnes placées en rétention de sûreté.

Mais ces réformes successives sont insuffisantes. Elles s'apparentent à un saupoudrage, sans aucune logique d'ensemble. Vos rapporteurs appellent donc de leurs vœux une remise à plat totale du barème de rétribution des avocats intervenant à l'aide juridictionnelle, pour prendre notamment en considération la nature de l'affaire et sa complexité.

¹ Décret n° 2013-525 du 20 juin 2013 relatif aux rétributions des missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats devant la Cour nationale du droit d'asile et les juridictions administratives en matière de contentieux des étrangers.

² Décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 relatif à l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et de la retenue douanière.

Proposition n° 4

Revoir intégralement le barème de rétribution des avocats applicable aux différentes missions d'aide juridictionnelle, certaines étant surévaluées et d'autres, plus nombreuses, sous-évaluées.

Se pose également la question de la **prise en compte, dans le calcul de la rétribution de l'avocat, du temps passé sur un dossier.**

C'était déjà ce que proposait notre collègue Roland du Luart, dans son rapport de 2007¹, en s'appuyant notamment sur les travaux de M. Paul Bouchet² : à côté du barème d'UV fondé sur le type de procédure, il proposait de prendre également en considération le coût horaire de la prestation de l'avocat (rémunération de la prestation intellectuelle en référence à la rémunération nette d'un magistrat et couverture des frais de l'avocat), ainsi que le temps passé par type de mission. L'objectif était de parvenir à l'établissement d'un « *barème-horaires* ».

Vos rapporteurs demeurent néanmoins sceptiques concernant la possibilité d'évaluer correctement le temps nécessaire au traitement d'un dossier. Ils n'entendent cependant pas exclure totalement cette piste de la réflexion.

Proposition n° 5

Constituer un groupe de travail chargé d'une réflexion globale sur les modalités de rétribution des avocats intervenant à l'aide juridictionnelle et, en particulier, de l'évaluation de la pertinence de la mise en place d'un « *barème-horaires* ».

En contrepartie de la revalorisation de l'unité de valeur et de la réévaluation des barèmes de rétribution des avocats, une réflexion doit être engagée par les barreaux, dans le sens d'une rationalisation de leur organisation.

c) L'amélioration de l'organisation des barreaux

•Le rejet de la proposition de mettre en place des avocats « conventionnés »

Vos rapporteurs ne sont pas favorables à la proposition du Conseil national des barreaux de conventionner des avocats volontaires, qui assumeraient les missions d'aide juridictionnelle du barreau.

¹ Rapport précité p. 61.

² Rapport « L'aide juridique, pour un meilleur accès au droit et à la justice », Conseil d'État, la Documentation française, 1991.

Comme l'ont souligné les représentants de l'union des jeunes avocats (UJA), lors de leur audition par vos rapporteurs, ce système risque de générer des inégalités importantes entre les avocats intervenant librement au titre de l'aide juridictionnelle, qui se verront appliquer le barème de droit commun, et les avocats conventionnés du barreau recevant une rétribution mensuelle.

De plus, une part importante de l'activité de certains cabinets est constituée de dossiers d'aide juridictionnelle. La mise en place de ces avocats conventionnés risque de priver ces cabinets d'une source de revenus non négligeable.

L'UJA qualifie ce dispositif de « *miroir aux alouettes* ». En effet, le conventionnement étant temporaire, à son terme, ces avocats « *salariés* », qui n'auraient pas constitué de clientèle propre, risqueraient de se trouver démunis, une fois privés de la rétribution résultant de leur convention.

Enfin, vos rapporteurs estiment qu'une telle organisation est susceptible de porter atteinte au droit du justiciable de choisir librement son avocat. Le justiciable éligible à l'aide juridictionnelle devra « *se contenter* » de « *l'avocat des pauvres* ».

- **L'intérêt d'encourager les « *protocoles article 91* »**

Les représentants du syndicat des avocats de France (SAF), entendus par vos rapporteurs, ont insisté sur la nécessité de concevoir des organisations plus rationnelles et plus efficaces des barreaux.

À cet égard, les « *protocoles article 91* » constituent une piste de réflexion intéressante.

L'article 91 du décret du 19 décembre 1991¹ prévoit que les rétributions allouées pour les missions d'aide juridictionnelle en matière pénale peuvent être majorées dans une proportion maximum de 20 % au bénéfice des barreaux ayant souscrit des engagements d'objectifs assortis de procédures d'évaluation visant à assurer une meilleure organisation de la défense pénale. Ces engagements font l'objet d'un protocole passé avec le tribunal de grande instance près lequel le barreau est établi. Ils sont ensuite homologués par un arrêté du garde des sceaux, qui fixe le montant de la majoration appliquée.

Selon les éléments fournis par le CNB à la mission d'information, en 2012, 43 barreaux sur 161 avaient conclu un accord de ce type.

¹ Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Cette majoration de dotation permet de financer des mesures d'organisation des barreaux, comme la mise en place de permanences pénales.

Les représentants du CNB, entendus par vos rapporteurs, ont souligné que ce dispositif était par exemple utilisé avec succès en Seine-Saint-Denis, où l'aide juridictionnelle pénale est assurée par le biais de permanences. Les avocats sont alors rémunérés forfaitairement à la permanence et non à l'acte, ce qui évite notamment la « *chasse aux dossiers* ».

Les représentants du SAF, lors de leur audition par la mission d'information, se sont également prononcés en faveur d'un dispositif de permanence, avec un roulement et en engagement dans la durée, plutôt qu'un système d'aide juridictionnelle reposant sur des avocats « *salariés* » du barreau.

Compte tenu du relatif consensus existant entre les différents acteurs quant à l'utilité de ces protocoles, peut-être serait-il envisageable d'étendre leur champ d'application dans le domaine civil.

La mission de modernisation de l'action publique (MAP)¹, évoque cette possibilité en visant plusieurs matières civiles sensibles comme l'hospitalisation sans consentement ou les expulsions locatives.

Le rapport sur la réforme de l'accès au droit de la commission « *accès au droit et à la justice* » du CNB² relève que les « *protocoles article 91* » sont utilisés dans les grands barreaux en matière de défense pénale d'urgence, mais que « *d'autres secteurs font l'objet d'expériences comme le droit des étrangers, la défense des mineurs et l'assistance éducative, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, l'hospitalisation sous contrainte et l'intervention de l'avocat en garde à vue* ».

Selon vos rapporteurs, cette piste mérite d'être creusée, mais avec prudence, pour éviter de basculer dans un dispositif de conventionnement s'apparentant à du quasi-salariat des avocats auquel ils ne sont pas favorables (*cf. supra*).

Proposition n° 6

Encourager la signature de « *protocoles article 91* » et étudier la possibilité d'étendre leur champ d'application à certaines matières civiles.

¹ Rapport précité p. 33.

² Rapport présenté lors de l'assemblée générale des 22 et 23 mars 2013.

B. LA RECHERCHE DE NOUVEAUX FINANCEMENTS POUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE

La question de la recherche de financements complémentaires pour l'aide juridictionnelle est déjà ancienne. Cette recherche s'appuie sur le double constat suivant :

- **le volume de financement dégagé jusqu'à présent est insuffisant, conjoncturellement**, par rapport à des dépenses qui ont tendance à augmenter. Ce constat pourrait simplement conduire à préconiser l'accroissement de la part du budget de l'État consacré à l'aide juridictionnelle ;

- **mais ce volume de financement est également, structurellement et substantiellement, très inférieur à ce qui est requis pour assurer de manière satisfaisante l'accès de tous à la justice**. Ainsi, le CNB ou encore le rapport des députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin considèrent-ils que **le budget de l'aide juridictionnelle devrait être le double de ce qu'il est actuellement pour être satisfaisant, c'est-à-dire environ 700 millions d'euros**. De même, vos rapporteurs préconisent l'augmentation du plafond de l'aide juridictionnelle. Cette augmentation, même combinée avec la suppression de l'aide juridictionnelle partielle, aboutira à une nette hausse des dépenses.

Dès lors, il semble nécessaire de dégager de nouvelles ressources financières¹.

Certes, le contexte économique et budgétaire actuel appelle une attitude raisonnable en ce qui concerne l'augmentation tant des dépenses que des recettes de l'État. Vos rapporteurs ont conscience que de nombreux autres secteurs d'intervention de la puissance publique subissent, depuis plusieurs années, des restrictions budgétaires parfois très importantes et qu'il peut sembler illégitime de préconiser un accroissement des flux budgétaires dans un domaine particulier.

Toutefois, ils estiment qu'un effort doit être fait en faveur de l'accès à la justice. Cet accès est en effet la condition de l'effectivité de l'ensemble des autres droits dans la mesure où il permet en dernier recours leur reconnaissance. En outre, et si l'on considère les dépenses faites en faveur de la justice dans son ensemble, le retard pris par la France par rapport à d'autres pays comparables de l'Union européenne est certain et appelle une réponse urgente. **Elle est l'un des États-membres qui consacre le moins de crédits à sa justice, avec environ 57 euros par habitant contre 106 euros en**

¹ Vos rapporteurs ne considèrent pas que l'amélioration du recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle est susceptible de permettre un gain financier considérable, malgré les progrès récemment réalisés dans ce domaine.

Allemagne, 83 au Royaume-Uni ou encore 72 euros en Italie. Cet écart est tout aussi grand en termes de part du PIB consacré à la justice par habitant¹.

Les solutions possibles pour une diversification du financement de l'aide juridictionnelle sont discutées depuis plusieurs années, et cette discussion s'est déjà resserrée autour de quelques grandes options. Le présent rapport n'entend pas à cet égard proposer des pistes totalement nouvelles mais plutôt, compte tenu des principes soutenus de longue date par votre commission en la matière, arbitrer entre ces options.

Les analyses de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

La commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe, dans son rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens paru en 2012, compare notamment les conditions d'accès à la justice dans les pays membres du Conseil de l'Europe. Globalement, la France ne semble pas très bien placée dans ce domaine, les montants d'aide juridictionnelle totale et par affaire se situant plutôt quelque peu en-dessous de la moyenne des pays comparables.

Certes, la CEPEJ souligne qu'afin d'analyser de manière pertinente les politiques d'aide judiciaire mises en œuvre, il faut tenir compte d'un ensemble d'éléments incluant notamment :

- le niveau des frais et taxes inhérents aux procédures judiciaires ;
- le nombre d'affaires éligibles à l'aide judiciaire (limité soit par la matière juridique ou la procédure concernée, soit par des éléments propres à la qualité ou au niveau de ressources des justiciables) et le montant consacré à l'aide judiciaire publique par affaire ;
- l'existence de dispositifs facilitant l'accès au tribunal en dehors des aides publiques (systèmes *pro bono* assurés par les barreaux, assurances privées couvrant les frais de procédure).

Toutefois, même en tenant compte de ces éléments, la France n'est pas particulièrement bien placée.

1. Un « ticket modérateur » à la fois contestable dans son principe et pas à la hauteur de l'enjeu financier

Votre commission se félicite tout d'abord de l'abandon de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) à compter du 1^{er} janvier 2014.

Non seulement la CPAJ constituait une entrave à l'accès à la justice, mais son rendement était très insuffisant pour constituer une contribution significative et pérenne au financement de l'aide juridictionnelle. En effet, étant donné que la CPAJ rapportait environ 60 millions d'euros sur un

¹ Données de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), 2010.

budget de 370 millions d'euros en lui-même insuffisant, il aurait fallu augmenter la contribution bien au-delà des 35 euros pour obtenir un financement suffisant, ce qui aurait rendu dirimante l'entrave à l'accès à la justice que constituait cette contribution.

Proposition n° 7

Abandonner définitivement l'hypothèse d'une contribution d'accès à la justice.

2. Une exigence d'équité dans le choix des contributeurs : écartier la taxation du chiffre d'affaires des professions juridiques

Parmi les différentes pistes proposées au cours des dernières années, celle **d'une taxation du chiffre d'affaires des professions juridiques, en particulier des avocats**, est évoquée depuis plusieurs années, ainsi par exemple dans le rapport Darrois (2009).

C'est la voie qui a été suivie de manière indirecte par les ministères de la justice et du budget, par le biais de l'abandon, annoncé fin 2013, de la modulation de l'aide juridictionnelle en fonction des territoires. L'article 69 du projet de loi de finances prévoyait ainsi la suppression de cette modulation géographique et appliquait à tous les barreaux un montant de l'UV de 22,84 euros hors taxes. La profession a toutefois manifesté un fort mécontentement en estimant que cette mesure pénalisait les petits barreaux au détriment des plus grands. Dès lors, la garde des sceaux a présenté un amendement annulant l'application de cette démodulation pour l'exercice budgétaire 2014.

Votre commission estime qu'une taxation du chiffre d'affaires des professions juridiques reviendrait à leur faire financer une mission qui est déjà en partie à leur charge compte tenu, d'une part de la faiblesse de la rémunération liée à l'aide juridictionnelle, d'autre part de l'équilibre économique précaire de certains cabinets dans des territoires où l'aide juridictionnelle est accordée à une part substantielle des justiciables. L'aide juridictionnelle doit être considérée comme une mission de service public qui ne peut reposer sur la solidarité d'une profession en particulier. Cette option doit donc être écartée.

3. La création de nouvelles taxes

Il convient d'abord de noter que les solutions passant par une augmentation des prélèvements obligatoires sont globalement rejetées par le ministère chargé du budget.

À cet égard, et à la suite de l'audition de représentants de ce ministère, votre commission partage l'opinion exprimée dans leur rapport par les députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin : « à ce besoin de

financement urgent, les représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, auditionnés par la mission, se sont contentés de rappeler la volonté du Gouvernement de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires. Si l'on mesure les contraintes très fortes qui pèsent sur nos finances publiques, on ne peut cependant se satisfaire d'une réponse aussi laconique ».

Il semble donc nécessaire de réexaminer les solutions envisageables en la matière avec le double objectif de prévoir une ressource suffisamment dynamique pour couvrir l'augmentation probable des besoins financiers liés à l'aide juridictionnelle et de répartir l'effort nécessaire le plus largement possible.

a) Une taxe additionnelle à certains droits d'enregistrement

Une des pistes le plus fréquemment évoquées consiste **en la taxation de l'ensemble des actes juridiques**. Cette solution aurait en effet l'avantage d'une assiette très large, permettant de fixer le taux le plus bas possible.

Toutefois, du fait de la difficulté à délimiter plus précisément les types d'actes qui devraient faire l'objet d'une taxation par rapport à ceux, purement privés, qui y échapperaient, et d'assurer le fonctionnement d'un système de taxation très large, il est généralement proposé de retenir une sous-catégorie plus restreinte.

Ainsi, le Conseil national des barreaux propose d'instaurer une taxe affectée perçue **sur les mutations et actes soumis à droits d'enregistrement ainsi que sur les actes juridiques soumis à une formalité de dépôt ou de publicité**.

Pour leur part, les députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin suggèrent de taxer **les actes opérant une mutation de biens ou de droits potentiellement porteurs de litiges**.

S'agissant des droits d'enregistrement, rappelons qu'ils sont perçus sur certains actes juridiques en vertu des articles 635 et suivants du code général des impôts.

L'article 635 énumère ainsi les actes qui doivent être enregistrés dans un délai d'un mois. Les principaux sont les suivants :

- droits sur les ventes d'immeubles ;
- cessions de fonds de commerce et opérations assimilées ;
- droits de succession et de donation ;
- cessions de droits sociaux ;
- actes de formation de sociétés ou de groupements d'intérêt économique (GIE) ;
- prorogations et dissolutions, augmentation de capital, fusion, etc.

Ces actes sont donc nombreux et portent sur des sommes souvent élevées. Étant déjà soumis au droit d'enregistrement, il suffirait d'augmenter

ces droits, sans mettre en place d'organisation supplémentaire, pour obtenir un financement complémentaire de l'aide juridictionnelle.

Le rapport sur la taxation des mutations et actes juridiques du Conseil national des barreaux¹ donne l'exemple suivant : pour une cession de fonds de commerce, l'article 719 du code général des impôts dispose que le taux applicable sur la cession des fonds de commerce d'une valeur de plus de 200 000 euros est de 2,60 %. S'il est augmenté selon la proposition du rapport des députés Philippe Gosselin et George Pau Langevin, soit de 3,5 %, le taux s'élèverait alors à 2,69 %.

Au total, en prenant pour base les tableaux récapitulatifs « Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes » du tome 1 du fascicule Recettes « Évaluation des voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2012, **le produit résultant de l'augmentation de 3,5 % de ces droits serait de 360 millions d'euros, soit l'équivalent du financement actuel de l'aide juridictionnelle.**

Le Conseil national des barreaux propose également de taxer les actes juridiques faisant l'objet d'un dépôt et/ou d'une publicité sans être soumis à la formalité d'enregistrement. Il s'agit notamment du dépôt des brevets, marques, dessins et modèles auprès de l'INPI, ou encore des nombreux actes déposés par les sociétés et les commerçants auprès des tribunaux de commerce.

Au total, selon vos rapporteurs, la solution la plus aisée à mettre en place et susceptible de dégager le plus de ressources consisterait à relever les droits d'enregistrement.

Proposition n° 8

Augmenter les droits d'enregistrement pour contribuer au financement de l'aide juridictionnelle.

b) Une taxation complémentaire des contrats de protection juridique

L'article 991 du code général des impôts prévoit l'assujettissement de toute convention d'assurance, conclue avec une société ou compagnie d'assurances ou avec tout autre assureur français ou étranger, quels que soient le lieu et la date auxquels elle a été conclue, à une taxe annuelle : la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). Cette taxe est perçue sur le montant des sommes stipulées au profit de l'assureur.

L'article 1001 du code général des impôts (CGI) fixe six taux différents de la TSCA en fonction du risque contre lequel la convention d'assurance prémunit son bénéficiaire.

¹ Rapport sur la taxation des mutations et actes juridiques comme source de financement complémentaire de l'aide juridique, Rapport présenté lors de l'assemblée générale du CNB des 6 et 7 juillet 2012.

La protection juridique est ainsi soumise à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance au taux ordinaire de 9 %. Les contrats spécialement consacrés à la protection juridique sont globalement soumis à ce taux. En revanche, lorsque le contrat couvre plusieurs risques et comporte par ailleurs une assurance de protection juridique, comme c'est le cas de nombreux contrats, la prime afférente à la couverture de chacun des risques est taxée au taux propre à chacun des risques couverts, la prime unique faisant l'objet, le cas échéant, d'une ventilation. Ainsi, si un contrat d'assurance automobile est soumis à un taux de TSCA de 18 % en vertu de l'article 1001-5° bis du code général des impôts, est en revanche taxée à 9 % la garantie « protection juridique » qui a pour objet la prise en charge des frais de procédure supportés par l'assuré dans l'éventualité d'un recours aux tribunaux suite à un accident automobile.

Compte tenu du grand nombre de contrats de protections juridique ou de contrats d'assurance comportant à titre accessoire, parfois à l'insu de leur détenteur, une telle couverture, il pourrait ainsi être envisagé une augmentation du taux de la TSCA applicable à la protection juridique ou bien la création d'une taxe complémentaire sur la protection juridique afin d'alimenter les ressources de l'aide juridictionnelle.

Bien entendu, cette augmentation ou cette contribution supplémentaire ne devrait pas être trop élevée afin que sa répercussion éventuelle sur le coût des primes versées ne décourage pas la souscription de tels contrats, ce qui aurait finalement pour conséquence d'augmenter les dépenses d'aide juridictionnelle étant donnée la complémentarité entre celle-ci et la protection juridique (complémentarité cependant très limitée actuellement). Considérant que le produit global de la TSCA est d'environ 100 millions d'euros et que l'augmentation du taux de la seule part de la taxe applicable à l'assurance de protection juridique ne pourrait rapporter qu'une fraction de ce produit, cette augmentation ne pourrait pas, en tout état de cause, fournir à elle seule les crédits nécessaires et devrait être combinée avec les autres sources de financement évoquées ci-dessus.

Proposition n° 9

Augmenter le taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) applicable à la protection juridique ou créer une contribution complémentaire sur les contrats de protection juridique.

c) L'affectation des ressources à un fonds géré par l'ensemble des acteurs concernés

Quelle que soit l'origine des nouvelles ressources dégagées, se pose par ailleurs la question de l'affectation et de la gestion du produit de ces nouvelles ressources.

Le rapport des députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin propose ainsi la création d'un fonds d'aide à l'accès à la justice qui pourrait prendre en cas de besoin le relais des crédits de l'aide juridictionnelle et qui serait institué sur le modèle du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), personne morale de droit privée financé par les assurés et les assureurs et placé sous la tutelle du ministre de l'économie, ou encore sur le modèle du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, alimenté par un prélèvement sur les contrats d'assurance (3,3 euros par contrat). Ce fonds serait géré par un conseil d'administration composé de magistrats, de représentants des auxiliaires de justice, de représentants du ministère de la justice et du ministère de l'économie et des finances ainsi que de représentants d'associations intervenant dans l'aide à l'accès au droit.

Le haut conseil des professions du droit préconise¹ également la création d'un fonds dédié à la collecte et à la gestion de l'ensemble des ressources dédiées à l'aide juridictionnelle. Les professions du droit intéressées, soit du fait de leurs contributions, soit de leur utilisation des fonds, participeraient à la gestion de ce fonds. Le Conseil national des barreaux propose également un fonds dédié de gestion de l'aide juridictionnelle ayant pour mission de s'assurer du versement des fonds par l'État et de leur répartition auprès des barreaux.

Quant à l'union nationale des CARPA, elle préconise d'utiliser le circuit de financement déjà mis en place pour la contribution pour l'aide juridique (CPAJ). Rappelons que celle-ci est directement affectée au Conseil national des barreaux, qui conclut une convention de gestion avec l'UNCA. Le produit de la contribution est intégralement affecté au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle par l'intermédiaire des CARPA. Toutefois, bien que la mise en place d'un tel financement se caractériserait en effet par sa simplicité, il ne permettrait pas d'associer les autres professions du droit à la gestion des fonds de l'aide juridictionnelle.

Dès lors, vos rapporteurs préconisent la mise en place d'un fonds dédié à l'aide juridictionnelle qui serait géré conjointement par des représentants des magistrats, des avocats, des notaires et des auxiliaires de justice, enfin du ministère de la justice.

Proposition n° 10

Créer un fonds géré par les professionnels du droit et par des représentants de l'État, alimenté par les nouvelles sources de financements dégagées et destiné à compléter le financement de l'aide juridictionnelle.

¹ Propositions pour une réforme du financement et de l'organisation de l'aide juridictionnelle, avril 2013.

C. LES GAINS D'EFFICACITÉ ATTENDUS D'UNE RATIONALISATION DU CIRCUIT DE GESTION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

1. L'amélioration du fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle

Les personnes entendues par vos rapporteurs au cours de leurs travaux ont relevé certains dysfonctionnements des bureaux d'aide juridictionnelle, qui s'expliquent en grande partie par un nombre important de dossiers à traiter et une insuffisance des effectifs de magistrats et de greffiers. Lors de leur audition par vos deux rapporteurs, les représentants du syndicat de la magistrature ont qualifié le bureau d'aide juridictionnelle de « *parent pauvre de la juridiction* »

Une augmentation des effectifs relevant sans doute du vœu pieux à l'heure actuelle, d'autres pistes doivent être envisagées pour améliorer le fonctionnement des BAJ.

a) La simplification des démarches pour le justiciable comme pour les bureaux d'aide juridictionnelle

Au BAJ de Créteil, dans lequel la mission d'information s'est rendue, la juridiction a mis en place une antenne, située au palais de justice, qui accueille les demandeurs et les oriente. Cette antenne opère un premier filtre des dossiers en vérifiant qu'ils sont complets. Elle indique, le cas échéant, au justiciable les pièces manquantes, pour qu'il puisse revenir compléter son dossier (*cf. supra*).

Ce système de guichet, qui permet un contact direct entre le demandeur et les services du BAJ, est très apprécié des justiciables qui rencontrent parfois de grandes difficultés à comprendre les formalités à accomplir pour obtenir l'aide juridictionnelle.

En outre, ce système présente aussi de réels avantages pour le BAJ lui-même. Le président du tribunal de grande instance de Créteil, M. Gilles Rosati, a fait valoir à la mission d'information que ce travail en amont, s'il peut constituer une perte de temps au départ, facilite grandement l'examen des dossiers ensuite, puisqu'il permet à la commission compétente du BAJ d'examiner des dossiers complets.

À côté de ces mesures d'organisation, plusieurs personnes rencontrées par vos deux rapporteurs ont souhaité une simplification des formulaires de demande d'aide juridictionnelle pour les rendre plus compréhensibles. À cet égard, pour le président du tribunal de grande instance de Créteil, la procédure gagnerait en lisibilité si la notice et le formulaire à remplir étaient fusionnés en un document unique. Il a

également souligné la nécessité de diffuser plus largement la liste des pièces à fournir auprès des avocats, des conseils généraux, des mairies, des maisons de la justice et du droit (MJD), pour obtenir les dossiers les plus complets possibles.

Proposition n° 11

Faciliter le dépôt des demandes d'aide juridictionnelle par :

- le renforcement des échanges entre les bureaux d'aide juridictionnelle pour promouvoir les bonnes pratiques d'organisation et d'accueil des demandeurs ;

- la simplification du formulaire de demande d'aide juridictionnelle et sa large diffusion dans les structures d'accès au droit.

Pour alléger la charge de travail des bureaux d'aide juridictionnelle, plusieurs personnes rencontrées par vos rapporteurs ont suggéré une dématérialisation du traitement des dossiers d'aide juridictionnelle.

Si vos rapporteurs se sont montrés favorables à une telle évolution, s'agissant des échanges entre les BAJ et les justiciables, pour la transmission de pièces par exemple, la dématérialisation ne pourra être qu'une simple faculté. Elle ne pourra être imposée en raison de la fracture numérique qui existe encore sur le territoire. Le formulaire de demande pourrait, à cet effet, prévoir la possibilité pour le demandeur de déclarer une adresse électronique et les BAJ devraient être dotés d'une adresse électronique spécifique.

Proposition n° 12

Expérimenter, dans les bureaux d'aide juridictionnelle volontaires, le traitement dématérialisé des dossiers.

Enfin, il apparaît nécessaire de simplifier la procédure applicable lorsqu'une même affaire engendre plusieurs procédures en même temps, en prévoyant l'ouverture d'un dossier unique, centralisant l'ensemble des informations relatives à cette affaire.

À l'heure actuelle, comme l'ont indiqué à vos rapporteurs les représentants du syndicat des avocats de France lors de leur audition, le demandeur doit déposer un dossier complet pour chaque procédure liée à une même affaire. Par exemple, une femme victime de violences conjugales qui saisit le juge pénal mais qui, dans le même temps, demande au juge civil de lui délivrer une ordonnance de protection et dépose une requête en

divorce devant le juge aux affaires familiales, doit constituer trois dossiers complets différents.

Proposition n° 13

Simplifier les formalités à accomplir pour le demandeur lorsqu'une même affaire donne lieu à plusieurs procédures ouvrant chacune droit à l'aide juridictionnelle.

b) La révision des règles d'appréciation de la recevabilité des demandes d'aide juridictionnelle

• **Un contrôle effectif et harmonisé par les bureaux d'aide juridictionnelle des ressources du demandeur**

La critique selon laquelle **les textes ne sont pas suffisamment précis, ni sur les ressources à déclarer ni sur les pièces qui sont exigées** du demandeur, est revenue de manière récurrente au fil des travaux de la mission d'information (*cf. supra*).

Cette imprécision a pu, selon les personnes rencontrées par vos rapporteurs, entraîner le développement de pratiques très différentes d'un bureau à l'autre, dans l'appréciation de la recevabilité des demandes, donnant lieu, dans certains cas, à des **rejets injustifiés ou, à l'inverse, à des admissions abusives** en raison d'un contrôle très superficiel.

Vos rapporteurs estiment donc souhaitable de **revoir la liste des pièces énumérées par l'article 34 du décret de 1991**.

Sans exiger un nombre excessif de documents, ce qui constituerait un véritable obstacle à l'accès à la justice pour le justiciable éligible à l'aide juridictionnelle et un alourdissement de la tâche des BAJ, chargés de vérifier les pièces fournies, la mission estime nécessaire d'étayer la liste actuelle par des éléments permettant de donner une image fidèle du patrimoine de la personne, comme les fiches de salaires, l'état liquidatif du régime matrimonial en cas de divorce, ou les éléments du patrimoine des personnes.

Si l'objectif de cette mesure est bien d'**harmoniser les pratiques des bureaux d'aide juridictionnelle pour garantir l'égalité de traitement des demandes**, elle n'a pas pour objet de les priver de leur **marge d'appréciation**, particulièrement utile lors de l'examen de dossiers complexes.

Proposition n° 14

Revoir la liste des pièces justificatives de ressources à fournir par le demandeur, pour permettre une harmonisation des modalités de contrôle de la recevabilité des demandes par les bureaux d'aide juridictionnelle et un renforcement de l'efficacité de ce contrôle.

Il faut également souligner que le contrôle des ressources ne relève pas du cœur de métier des personnes qui composent le bureau d'aide juridictionnelle : magistrats, greffiers, auxiliaires de justice...

Comme l'ont rappelé à vos rapporteurs les représentants du greffe, lors de leur déplacement au BAJ de Créteil, **le seul moyen de savoir si le patrimoine de la personne l'exclut du bénéfice de l'aide juridictionnelle repose sur sa propre déclaration**, le greffe ne disposant pas des moyens de vérifier ses dires.

Cependant, pour répondre à cette difficulté, l'article 21 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que *« les services de l'État et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales sont tenus de communiquer au bureau, sur sa demande, sans pouvoir opposer le secret professionnel, tous renseignements permettant de vérifier que l'intéressé satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle »*.

En pratique, les bureaux d'aide juridictionnelle utilisent rarement ces prérogatives.

Or, il semble **indispensable** à vos rapporteurs, comme le souligne également le rapport de la mission de modernisation de l'action publique (MAP)¹, **que les BAJ aient accès aux fichiers sociaux**, à travers l'application « CAFPRO » gérée par les caisses d'allocation familiale, **et aux fichiers fiscaux**, pour vérifier les éléments patrimoniaux qui n'apparaissent pas forcément dans les documents fournis par le demandeur.

Proposition n° 15

Systematiser la consultation par les bureaux d'aide juridictionnelle des services fiscaux ou des organismes sociaux pour apprécier les ressources du demandeur.

¹ Rapport d'évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle, rapport de diagnostic, novembre 2013, n° 46-13.

Comme l'ont souligné vos rapporteurs dans la première partie du présent rapport, **la question du contrôle des ressources du demandeur se pose avec une acuité particulière en matière pénale**, lorsque l'avocat est commis d'office, en raison, dans les faits, de l'absence de contrôle *a posteriori* des ressources du demandeur.

Du point de vue de la mission d'information, cette pratique doit impérativement **évoluer, dans le sens de la limitation des procédures d'urgence** aux affaires qui le justifient pleinement, comme les comparutions immédiates.

Dans le cas où l'admission a été prononcée de manière justifiée, en raison de l'urgence de la situation, mais qu'après vérification par le BAJ des ressources de la personne, il s'avère que l'aide juridictionnelle ne lui était pas due, dans la mesure où l'avocat est déjà intervenu il doit être payé au titre de l'aide juridictionnelle pour le travail effectué, à charge pour l'État de se retourner contre le justiciable qui a bénéficié indûment de l'aide.

En effet, selon la mission d'information, s'il y a un risque pour l'avocat de ne pas être payé, il en résultera une baisse de la qualité de la défense apportée au justiciable.

Dans le cadre de la discussion de la loi de finances pour 2014, notre collègue Catherine Tasca, rapporteure pour avis des crédits de la mission « *justice judiciaire et accès au droit* »¹ avait relevé que le renforcement des contrôles sur l'attribution de l'aide juridictionnelle par les BAJ, lorsqu'elle est destinée à rétribuer un avocat commis d'office, devait constituer une économie chiffrée à 4,8 millions d'euros.

Proposition n° 16

Renforcer le contrôle *a priori* des ressources pour l'attribution de l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures pénales.

• L'appréciation de la recevabilité au fond de l'affaire

Vos rapporteurs ne méconnaissent pas la réalité des abus en matière de recours. Comme l'union syndicale des magistrats (USM) le souligne dans les éléments fournis à la mission, il existe des « *demandeurs impécunieux mais plaideurs d'habitude* ». De même, le syndicat rappelle qu'il a été signalé, « *notamment au niveau des chambres familiales, des "courses à l'aide juridictionnelle" de certains avocats qui multiplient les procédures et relèvent systématiquement appel, même sans chance de succès, compte tenu de la jurisprudence bien établie de la juridiction d'appel* ».

¹ Rapport n° 162 (2013-2014) p. 28. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a13-162-13/a13-162-131.pdf>

De fait, malgré une composition paritaire des bureaux d'aide juridictionnelle, **la plupart des dossiers n'est pas examinée par les formations plénières des BAJ**. 95 % des décisions résultent d'ordonnances du président du bureau, rendues en application de l'article 22 de la loi du 10 juillet 1991¹. **Le seul critère utilisé** pour apprécier l'admission à l'aide juridictionnelle **est alors celui des ressources**. Le contrôle de la recevabilité au fond du dossier, prévu à l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 n'est pas mis en œuvre²

Or, selon les représentants du Conseil national de l'aide juridique, l'accent doit être mis sur l'évaluation des chances de prospérer de l'affaire examinée. Le renforcement de cette procédure aurait également pour effet positif de permettre un traitement plus qualitatif des dossiers et de redonner de l'intérêt à la fonction de membre du BAJ.

En effet, si ce filtre de l'article 7 n'est pas appliqué en première instance et en appel, et que seul le contrôle des ressources est effectué, vos rapporteurs s'interrogent sur la nécessité de prévoir la présence au sein des bureaux d'aide juridictionnelle, de magistrats, d'auxiliaires de justice...

Comme l'ont souligné les représentants du greffe du BAJ de Créteil, rencontrés par vos rapporteurs lors de leur déplacement, actuellement, il revient aux greffiers de réaliser tout le travail de préparation de la décision. La transmission au magistrat qui délivre l'ordonnance n'est qu'une formalité dans la plupart des cas. La décision d'attribution n'est alors pas une décision juridictionnelle et ne nécessite pas forcément l'intervention d'un magistrat, ou une composition pluripartite des BAJ, sauf pour les cas les plus complexes.

L'idée du renforcement du contrôle fondé sur l'article 7 apparaît intellectuellement séduisante mais doit cependant être maniée avec prudence. Comme l'a relevé M. Jean-Luc Forget, président de la Conférence des bâtonniers, entendu par vos rapporteurs, le filtre utilisé devant la Cour de cassation est parfois excessif.

À cet égard, le rapport de la commission Darrois n'avait pas jugé opportun de renforcer l'examen de la valeur juridique de l'action envisagée, « *en raison du risque d'atteinte à la substance même du droit à un juge* »³. Selon la commission, si la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a validé le système français d'octroi de l'aide juridictionnelle sous condition de chances de

¹ L'article 22 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que « le président du bureau ou de la section compétente ou, en cas d'absence ou d'empêchement du président, le vice-président peut statuer seul sur les demandes ne présentant manifestement pas de difficulté sérieuse. »

² L'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique dispose que « l'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable ou dénuée de fondement. [...] En outre, en matière de cassation, l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé ».

³ Rapport précité p. 111.

succès pour les pourvois en cassation¹, c'est en raison des garanties accordées aux justiciables par le dispositif français du double degré de juridiction.

Le CNAJ ne partage pas cette analyse. Il considère que la CEDH prend concrètement en compte la qualité du système d'assistance judiciaire proposé par un État et admet la mise en place d'un dispositif de sélection des affaires susceptibles d'en bénéficier. La CEDH a donc considéré que le système français, dans son ensemble, c'est-à-dire incluant l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991, offrait des garanties substantielles aux individus, de nature à les préserver de l'arbitraire. Il ajoute qu'en application de l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991, la décision de rejet d'une demande d'aide juridictionnelle peut, en tout état de cause, faire l'objet d'un recours.

Soulignant que l'organisation de la Cour de cassation et du Conseil d'État ne peut pas être aisément transposée à l'ensemble des juridictions, vos rapporteurs appellent à la prudence dans la mise en œuvre d'un tel contrôle.

La mission d'information propose donc une expérimentation, dans plusieurs bureaux d'aide juridictionnelle volontaires, d'un dispositif à double niveaux. Dans un premier temps, l'appréciation des ressources relèverait des personnels de greffe exclusivement, qui ne transmettraient le dossier au magistrat qu'en cas de difficultés particulières.

Le filtre de l'article 7 serait ensuite exercé dans le cadre de la procédure simplifiée prévue par l'article 22 (ordonnance du président du BAJ) et, pour les affaires plus complexes, par la formation pluripartite du BAJ.

Proposition n° 17

Expérimenter au sein des bureaux d'aide juridictionnelle un circuit d'examen de la recevabilité des demandes en deux temps :

- un contrôle préalable des ressources du demandeur confié aux personnels de greffe ;

- un contrôle de la recevabilité au fond de l'affaire par le bureau d'aide juridictionnelle dans sa composition pluripartite.

Enfin, pour faire suite au constat dressé dans la première partie de ce rapport, concernant l'utilisation limitée des procédures de retrait d'aide juridictionnelle, la mission d'information estime nécessaire d'améliorer les échanges d'informations entre les professionnels intervenant dans le circuit de gestion de l'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, concernant en particulier le retrait en cas de procédure dilatoire ou abusive, la loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a

¹ Arrêts de la CEDH du 26 février 2002 « *Essaadi c/ France* » (requête n° 49384/99) et « *Del Sol c/ France* » (requête n° 46800/99).

renforcé ce dispositif en prévoyant que le retrait est directement prononcé par la juridiction saisie, sans avoir à faire intervenir le bureau d'aide juridictionnelle.

Dès lors, la mission d'information juge nécessaire de renforcer la sensibilisation des magistrats à l'utilisation de ces outils.

Proposition n° 18

Améliorer la mise en œuvre de la procédure de retrait de l'aide juridictionnelle en renforçant les échanges d'informations entre les juridictions, les bureaux d'aide juridictionnelle, les barreaux et les caisses des règlements pécuniaires des avocats et sensibiliser davantage les magistrats à l'application de ce dispositif.

2. Le renforcement de l'efficacité du pilotage des crédits de l'aide juridictionnelle

L'article 27 de la loi du 10 juillet 1991 a dévolu aux barreaux la gestion des fonds versés par l'État pour la rétribution des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle ou au titre des aides à l'intervention de l'avocat. L'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive à ces missions. Il verse cette dotation à la CARPA placée près du barreau et qui, ensuite, paie les avocats. La profession comptait 133 CARPA¹ au 1^{er} janvier 2013 pour 161 barreaux.

La dotation sur crédits budgétaires due au titre d'une année donne lieu à une provision initiale versée en début d'année et ajustée en fonction de l'évolution du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle. Elle est liquidée en fin d'année sur la base du nombre des missions achevées.

La trésorerie des CARPA en fin d'année leur permet de payer les avocats en début d'année alors qu'elles n'ont pas encore reçu la dotation initiale. Par exemple, fin 2012, la trésorerie représentait près de deux mois de paiement des avocats pour le début de l'exercice 2013.

Trésoreries en fin d'année des CARPA (en millions d'euros)

2008	2009	2010	2011	2012
49,4	41,2	52,0	71,4	56,0

Source : rapports annuels de performance du programme 101.

¹ L'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA) fédère et regroupe la quasi-totalité des CARPA.

Les CARPA peuvent placer les fonds versés par l'État. Les produits dégagés compensent, plus ou moins partiellement en fonction des taux sur le marché monétaire, les charges de gestion de l'aide juridictionnelle que supportent les CARPA.

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a évalué la gestion et l'efficacité des CARPA¹. Dans son rapport remis en 2008, elle n'a pas relevé d'irrégularité grave et manifeste, ou de dérive inquiétante dans la gestion des CARPA.

Cependant, au cours des travaux de la mission d'information, certaines pistes d'évolution de la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle par les CARPA ont été avancées.

a) Le regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats

Lors de l'audition du 29 octobre 2008 pour suites à donner à l'enquête de la Cour des comptes, devant la commission des finances du Sénat, il est apparu qu'un regroupement des CARPA, à leur initiative, était souhaitable. En effet, les frais de gestion de l'aide juridictionnelle engagés par les CARPA ne sont que faiblement couverts par les placements financiers qu'elles réalisent².

Ce faible niveau de couverture pourrait être lié au nombre élevé de petites structures, qui ne disposent pas de financements suffisants pour mettre en place des stratégies de placements efficaces.

Les regroupements visent à permettre aux CARPA de faire face aux charges de gestion de l'aide juridictionnelle, en rendant possible la création de structure de taille critique, disposant d'un fond de roulement plus important que les CARPA isolées, bénéficiant d'économies d'échelle (mutualisation des moyens humains et matériels), de moyens structurés et d'une expertise plus approfondie en matière de gestion des placements financiers. Comme le soulignaient dans leur rapport de 2011 les députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin³, « les CARPA ne peuvent guère trouver d'immobilisation ou de placements susceptibles de couvrir les frais de gestion compte tenu de la faiblesse du rendement attendu mais également de la nécessité pour elles de ne pas immobiliser durablement leurs fonds et de conserver des liquidités ».

¹ Communication à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, « La gestion et l'efficacité des CARPA », 2008. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ccomptes.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F47432%2F1334605%2Ffile%2F58_2_CARPA.pdf&ei=UDK8U3qGldAFkpCAOA&usq=AFQjCNGgtNZGQwmC-2fah9g0o5fNpTPByQ&sig2=5CkeSfE8yAzSOy84wWklfw&bvm=bv.70138588,d.bGQ

² Ce taux de couverture était de 26,5 % en 2005.

³ Rapport précité p. 75.

Un certain nombre de regroupements ont d'ores et déjà eu lieu. En 2008, le rapport de la Cour des comptes faisait état de 12 regroupements, concernant 43 barreaux¹. Chacun de ces regroupements se traduit par la constitution ou le maintien d'une CARPA entité juridique unique et par la dissolution concomitante de chacune des CARPA regroupées.

Ces regroupements relèvent de l'initiative des CAPRA elles-mêmes, mais vos rapporteurs ne peuvent qu'encourager ce mouvement, appelé de ses vœux par l'UNCA, et recommandé dès 2007 par le rapport de notre collègue Roland du Luart², puis par d'autres travaux comme ceux de la commission Darrois (2009)³, qui préconisait la mise en place d'une CARPA par cour d'appel, ou de la mission d'information des députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin (2011)⁴.

Proposition n° 19

Encourager le regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats.

b) Le retour à la gestion directe des crédits d'aide juridictionnelle par le ministère de la justice

Depuis 2011, les chefs de cour d'appel ont été institués ordonnateurs secondaires des dépenses d'aide juridique de leur ressort. Dès lors, la gestion des crédits versés au titre de l'aide juridictionnelle et des aides à l'intervention de l'avocat leur avait été confiée. Concrètement, ces crédits étaient gérés par les services administratifs régionaux (SAR) des cours d'appel. La situation s'était encore « aggravée », pour reprendre le terme utilisé par les représentants de l'union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats, lors de leur audition par vos rapporteurs, avec la mise en place des budgets opérationnels de programme (BOP), au 1^{er} janvier 2012.

Par cette réforme, les 36 cours d'appel, dotées chacune d'un budget propre, appelé « unité opérationnelle » (UO), ont été regroupées en 14 « budgets opérationnels de programme » (BOP) interrégionaux.

Le principe est que les chefs de cour, responsables de BOP interrégionaux, assurent le pilotage des moyens alloués aux juridictions judiciaires du BOP.

¹ Rapport précité p. 11.

² Rapport d'information « l'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle », fait au nom de la commission des finances du Sénat, par M. Roland du Luart (n°23, 2007-2008), p. 89.

³ Rapport précité p. 113.

⁴ Rapport précité p. 75.

Dès lors, les CARPA, qui recevaient de 1992 à 2010, leurs dotations directement du ministère de la justice, se sont retrouvées tributaires de cette nouvelle organisation.

Entendus par vos rapporteurs, les représentants de l'UNCA ont déploré ce nouveau mode de gestion, les chefs de BOP ayant parfois d'autres priorités que le versement des fonds aux CARPA. Il en est résulté des dysfonctionnements importants du système. Certaines CARPA se sont trouvées en rupture de trésorerie alors que les dotations avaient été versées au niveau des cours d'appel. Cette situation a eu pour conséquence un allongement considérable des délais de paiement des avocats, mettant en péril les cabinets les plus fragiles vivant de l'aide juridictionnelle.

Les représentants de l'UNCA ont donc insisté auprès de vos rapporteurs sur la nécessité de **transférer au plus vite les circuits de paiement de l'aide juridictionnelle au service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV)**.

Ils ont également évoqué une nouvelle piste de réforme consistant à déléguer la gestion des financements de l'aide juridictionnelle aux barreaux, sur le modèle de ce qui se faisait concernant la contribution pour l'aide juridique (CPAJ). La CPAJ était affectée au CNB, qui la répartissait ensuite entre les différents barreaux et confiait, dans le cadre d'une convention avec l'UNCA, la gestion du versement du produit de la CPAJ aux CARPA, pour qu'elles assurent le paiement des avocats.

Si vos rapporteurs se sont montrés favorables à une reconcentration de la gestion des crédits d'aide juridictionnelle au niveau national, revenant ainsi au système de gestion assumé par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes, qui s'appliquait de 1992 à 2010, ils estiment nécessaire de faire preuve de prudence avant d'aller plus loin et d'envisager de confier davantage de prérogatives de gestion aux barreaux. En effet, l'accès au droit doit rester une mission régalienne assumée en premier lieu par l'État.

C'est également cette voie progressive et prudente qu'a choisi la mission de modernisation de l'action publique (MAP). Elle indique dans son rapport¹ que :

« - dès 2014, la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle sera reconcentrée à l'administration centrale du ministère (versement direct des dotations aux CARPA par le SADJAV).

« - Durant 2014, un plan de travail sera conduit par le groupe pour approfondir l'opportunité et préciser les conditions et garanties éventuelles d'une évolution consistant à externaliser plus largement au CNB et à l'UNCA la gestion technique des fonds d'aide juridictionnelle (versement des dotations aux CARPA par le CNB via l'UNCA, comme pour la CPAJ en 2011 / 2013). »

¹ Rapport précité p. 31 et 32.

Selon les informations transmises par les services du ministère de la justice, depuis le 1^{er} janvier dernier, la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle a été recentralisée au niveau du SADJAV.

Le versement des financements semble se faire de nouveau de manière satisfaisante. Fin février, le ministère a procédé aux versements des dotations initiales des barreaux d'un montant de 187 millions d'euros, soit une somme quatre fois plus importante que celle perçue en 2013 à la même époque.

Proposition n° 20

Conserver la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle au niveau du ministère de la justice, pour éviter l'intervention d'une pluralité d'acteurs, entraînant une complexification des procédures et une augmentation des délais de versement des dotations aux barreaux.

D. LE RENFORCEMENT DE LA MISE EN OEUVRE DE L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE

Théoriquement, depuis la loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique, l'aide juridictionnelle présente un caractère subsidiaire. L'article 2 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, dans sa rédaction issue de la loi de 2007, dispose qu'elle « *n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection.* »

La protection juridique de nature assurantielle est donc supposée jouer en priorité. Si le justiciable n'est pas couvert par une assurance ou si son assurance ne couvre pas le risque en cause, alors l'aide juridictionnelle prend le relais.

Les conditions de mise en œuvre de ce principe sont définies par le décret n° 2008-1324 du 15 décembre 2008 relatif à la prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle des frais non couverts par un dispositif de protection juridique.

Aux termes de ce décret, lorsque le justiciable dispose d'une assurance de protection juridique, il doit, préalablement au dépôt de toute demande d'aide juridictionnelle, effectuer une déclaration de sinistre à son assureur, afin que ce dernier indique s'il prend en charge les frais de procès et, dans l'affirmative, qu'il précise le montant des plafonds de garantie.

Pour simplifier les formalités à accomplir par l'assuré, le demandeur à l'aide juridictionnelle, tout en permettant au bureau d'aide juridictionnelle d'avoir une information précise sur les garanties offertes par l'assureur, un arrêté conjoint du garde des sceaux et du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi du 27 février 2009 a fixé le modèle de la déclaration

de sinistre à remplir par le demandeur et de la décision de l'assureur de prise en charge ou de non-prise en charge des frais de procès.

Suivant les informations communiquées par l'assureur, le bureau d'aide juridictionnelle peut, selon le cas, rejeter la demande d'aide si l'assurance garantit l'ensemble des frais de procès, ou prononcer une admission partielle à l'aide juridictionnelle, si l'assurance ne couvre qu'une partie des frais de ce procès.

L'assurance de protection juridique

L'assurance de protection juridique a d'abord été organisée par la loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989 portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen. La loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique, a révisé substantiellement les règles applicables à l'assurance de protection juridique, pour clarifier le contenu et les conditions de mise en œuvre de ces contrats.

L'article L. 127-1 du code des assurances définit l'assurance de protection juridique comme « toute opération consistant, moyennant le paiement d'une prime ou d'une cotisation préalablement convenue, à prendre en charge des frais de procédure ou à fournir des services découlant de la couverture d'assurance, en cas de différend ou de litige opposant l'assuré à un tiers, en vue notamment de défendre ou représenter en demande l'assuré dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre ou contre une réclamation dont il est l'objet ou d'obtenir réparation à l'amiable du dommage subi ».

La protection juridique assurantielle concerne donc à la fois le règlement contentieux et le règlement amiable des litiges. En pratique, les assureurs orientent en priorité leurs clients vers un règlement amiable, moins coûteux pour eux¹. Les représentants des assureurs, entendus par vos rapporteurs, ont estimé que sur 500 000 sinistres par an déclarés au titre de la protection juridique, le taux de règlement à l'amiable est de 80 %.

Les principaux domaines d'intervention des assureurs sont, pour 37 % le droit de la consommation au sens large (opérateurs téléphoniques et fournisseurs d'accès Internet, agences de voyages, garagistes, banques...), pour 29 % les conflits liés à l'habitat, pour 7 % les conflits du travail.

Ces contrats sont de nature très diverse et leur prix varie entre 60 et 250 euros :

- les contrats d'assurance de protection juridique, au sens strict du terme, qui couvrent les litiges de la vie quotidienne (consommation, travail, immobilier) ;
- les contrats dont l'objet principal n'est pas la protection juridique (assurance multirisques habitation, assurance automobile, assurance scolaire, assurance bancaire...), mais qui comportent des garanties de protection juridique.

Il existe actuellement plusieurs millions de contrats proposant une assurance de protection juridique (11,6 millions de couvertures de protection juridique générale en 2010).

En tout état de cause, l'article L. 127-2 du code des assurances impose à l'assureur de rendre identifiable la garantie de protection juridique au sein du contrat d'assurance, en prévoyant que « l'assurance de protection juridique fait l'objet d'un contrat distinct de celui qui est établi pour les autres branches ou d'un chapitre distinct d'une police unique avec indication du contenu de l'assurance de protection juridique et de la prime correspondante. »

¹ En effet, comme le relevaient les députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin, dans le cadre de leurs travaux d'information de 2011 sur l'accès au droit et à la justice (n° 3319 du 6 avril 2011 p. 36), le coût du règlement amiable d'un dossier varie entre 400 et 600 euros, alors que le coût d'une procédure de divorce, par exemple, s'élève à environ 3 100 euros.

L'article L. 127-3 du code des assurances, issu de la loi de 2007, rappelle le principe d'une liberté de choix de l'avocat par l'assuré.

L'article L. 127-5-1, également issu de la loi de 2007, précise que « *les honoraires de l'avocat sont déterminés entre ce dernier et son client, sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec l'assureur de protection juridique* ».

L'article 10 du décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat oblige les avocats, lorsqu'ils interviennent pour le compte d'un client détenteur d'un contrat d'assurance de protection juridique, à établir une convention d'honoraires. Cette obligation s'applique que l'avocat soit choisi par l'assuré ou recommandé par l'assureur¹. En tout état de cause, la libre détermination des honoraires entre l'avocat et l'assuré ne remet pas en cause l'existence de clauses limitant la prise en charge des honoraires par l'assureur.

Si l'assuré obtient gain de cause, l'assureur qui a payé les frais du litige se trouve subrogé dans les droits de l'assuré, dans la limite de ce qu'il a payé (article L. 121-12 du code des assurances), y compris dans les droits alloués par la juridiction au titre des frais irrépétibles, en application de l'article 700 du code de procédure civile, si l'assureur avait couvert ces frais.²

Cependant, ce mécanisme de subrogation est subsidiaire. Si une partie des frais du litige est restée à la charge de l'assuré, celui-ci en obtient prioritairement le remboursement des sommes qu'il a engagées, en application de l'article L. 127-8 du code des assurances, qui prévoit que « *le contrat d'assurance de protection juridique stipule que toute somme obtenue en remboursement des frais et des honoraires exposés pour le règlement du litige bénéficie par priorité à l'assuré pour les dépenses restées à sa charge et, subsidiairement, à l'assureur, dans la limite des sommes qu'il a engagées.* »

En pratique, malgré le **renforcement des conditions de mise en œuvre de l'assurance de protection juridique par la loi du 19 février 2007**, la protection juridique assurantielle est rarement mise en œuvre. Comme le relevaient déjà MM. Yves Détraigne et Simon Sutour dans leur rapport pour avis fait au nom de la commission des lois sur les crédits de la mission « *justice judiciaire et accès au droit* » de la loi de finances pour 2011³, très peu d'assurés éligibles à l'aide juridictionnelle déclarent leur sinistre auprès de leur assureur.

Ce constat est corroboré par les travaux des députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin de 2011⁴, qui font état d'un montant global annuel des règlements aux avocats effectués par les assureurs de

¹ L'article L. 127-3 du code des assurances précise que l'assureur ne pourra proposer le nom d'un avocat à l'assuré que sur demande écrite de ce dernier.

² En revanche, si c'est l'assuré qui est condamné, au titre de l'article 700, à payer une indemnité à son adversaire, la plupart des contrats de protection juridique prévoient que le paiement de cette indemnité restera à la charge de l'assuré, car le contrat souscrit a pour unique objet de financer les frais d'instance engagés par l'assuré pour sa défense.

³ Rapport pour avis, présenté au nom de la commission des lois, par MM. Yves Détraigne et Simon Sutour, sur les crédits de la mission justice, n° 116 (2010-2011) p. 66.

⁴ Rapport précité p. 41.

170 millions d'euros, ce qui, comparé aux 300 millions versés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle, peut sembler faible¹.

Les raisons de ce déficit d'engouement pour l'assurance de protection juridique sont multiples mais ne sont pas nouvelles. Elles ont déjà été exposées dans plusieurs rapports.

a) Les limites de la mise en œuvre du principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle

Le renforcement du jeu de la subsidiarité de l'aide juridictionnelle ne peut alléger, à lui seul, la charge pesant sur l'aide juridictionnelle, dans la mesure où l'assurance de protection juridique ne couvre pas, pour bon nombre de contrats, une part importante des contentieux pour lesquels l'aide juridictionnelle est demandée (droit de la famille ou droit pénal). L'offre de la protection juridique et la demande d'aide juridictionnelle ne se rencontrent donc pas forcément.

Comme le relevaient déjà les députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin, dans leur rapport d'information sur l'accès au droit et à la justice², *« les deux outils complémentaires que sont l'aide juridictionnelle et la protection juridique ne sont pas véritablement substituables car ils ne concernent pas les mêmes domaines juridiques ni les mêmes populations. L'aide juridictionnelle porte sur le domaine pénal et le droit de la famille, essentiellement les divorces. La protection juridique ne peut garantir une infraction pénale et le coût pour garantir le risque de divorce serait beaucoup trop élevé. »*

De plus, les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle, par définition les plus démunies, n'ont pas forcément de contrat d'assurance et, *a fortiori*, de contrat d'assurance de protection juridique.

Dès lors, vos rapporteurs ont écarté l'idée, qui avait pu être avancée par certains travaux, comme ceux de la commission Darrois³, qui suggérerait une généralisation de la protection juridique, doublée d'une extension de ses domaines d'intervention, en prévoyant d'inclure dans les assurances de responsabilité obligatoire, comme les assurances locatives ou scolaires, *« une garantie de protection juridique »* familiale de base *« allant du contentieux locatif jusqu'au divorce pour faute et à la défense pénale des mineurs »*.

¹ Ce montant s'explique aussi par le fait que les assureurs favorisent la voie transactionnelle pour laquelle les avocats n'interviennent pas forcément. En effet, l'article L. 127-2-3 du code des assurances dispose que *« l'assuré doit être assisté ou représenté par un avocat lorsque son assureur ou lui-même est informé de ce que la partie adverse est défendue dans les mêmes conditions »*. Or, lors de règlements amiables des différends, les assureurs sont assistés le plus souvent par leurs services juridiques. L'assuré n'a donc pas d'obligation d'être assisté par un avocat, ce qui peut lui être préjudiciable pour apprécier l'offre transactionnelle qui lui est faite.

² Rapport présenté par les députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, en conclusion des travaux d'une mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice (n° 3319 du 6 avril 2011), p. 39.

³ Rapport précité, p. 106.

Une telle solution pourrait entraîner un enchérissement des primes d'assurances, difficile à évaluer et, corrélativement, la renonciation de bon nombre de personnes, actuellement couvertes, à l'assurance.

Elle est également critiquable car elle entraînerait l'obligation pour les personnes les plus modestes, éligibles à l'aide juridictionnelle, de souscrire une assurance pour une situation contre laquelle elles sont actuellement protégées par la solidarité nationale.

Cependant, si l'assurance de protection juridique répond à des besoins distincts de ceux couverts par l'aide juridictionnelle, quand elle peut être mise en œuvre, elle ne remplit pas sa mission de manière satisfaisante.

b) Les améliorations nécessaires du dispositif de protection juridique

• **Renforcer l'information des assurés sur les garanties souscrites**

Bien que l'article L. 127-2 du code des assurances dispose que « l'assurance de protection juridique fait l'objet d'un contrat distinct de celui qui est établi pour les autres branches ou d'un chapitre distinct d'une police unique avec indication du contenu de l'assurance de protection juridique et de la prime correspondante », l'offre assurantielle souffre d'un **véritable déficit de lisibilité**. Les justiciables ignorent souvent qu'ils sont couverts par une assurance de protection juridique, voire par plusieurs contrats différents qui font alors « *doublons* », car ces protections sont incluses dans des contrats d'assurance dont l'objet principal n'est pas la protection juridique (les assurances multirisques habitation, les assurances automobiles, les assurances scolaires ou bancaires...). Ainsi, 20 % des foyers français seraient couverts par un contrat de protection juridique.

L'idée a donc été avancée, à plusieurs reprises, de mettre fin à ces doublons par la mise en place d'un modèle unique de garantie. Selon l'étude de M. Jean-Paul Bouquin, commandée en 2004 par la fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)¹, « les économies à attendre d'une élimination des doublons ne dépasse pas 5 euros pour un assuré. [...] Une remise en ordre dans un seul contrat de base protection juridique provoquerait un recul de la couverture des Français en cas d'accident parce que ce contrat de base protection juridique ne dépasserait guère le taux de pénétration actuel des protections juridiques familiales, tout au moins dans un premier temps. La conséquence serait que 50 % des Français ne disposeraient plus d'un service d'exercice des recours en cas d'accident qui fonctionne en toute circonstance d'accident de la route ou d'accident domestique ; et ils ne le comprendraient pas parce qu'il leur semble tout naturel que leur assureur auto ou leur assureur habitation se charge de toutes les formalités à la suite d'un accident. »

¹ « L'assurance de protection juridique des particulier », rapport établi par M. Jean-Paul Bouquin, à la demande de la Fédération française des sociétés d'assurance, avril 2004, p. 19.

S'il apparaît effectivement complexe à vos rapporteurs de prévoir un contrat de base unique, compte tenu de la diversité des garanties proposées sur le marché, l'effort doit être porté sur la clarification des garanties dont bénéficient les assurés.

Des mesures récentes ont été mises en œuvre dans le sens d'un **renforcement de l'information du justiciable** pour accroître le nombre de déclarations de sinistres aux assureurs.

Le ministère de la justice a engagé une réflexion approfondie sur ce sujet et a lancé en 2011, avec la FFSA et le groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA), une campagne d'information sur l'assurance de protection juridique, afin de mieux renseigner les justiciables sur l'existence de tels contrats de protection et sur les garanties qu'ils offrent. Ainsi, 700 000 plaquettes d'information ont été mises à disposition dans les lieux d'accès au droit, les associations d'aide aux victimes et les juridictions, et sont distribuées par le réseau des adhérents de la FFSA et du GEMA.

Cette clarification doit également concerner le contenu des contrats d'assurance, pour que l'assuré ait connaissance des litiges pour lesquels il est couvert et le montant exact de la prime qu'il verse pour cette protection. Bien qu'une telle obligation soit déjà explicitement prévue par l'article L. 127-2 du code des assurances, celle-ci ne semble pas être respectée par les assureurs.

Enfin, de nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs ont relevé que, si le principe du libre choix de son avocat par l'assuré est posé à l'article L. 127-3 du code des assurances¹, en pratique, les compagnies d'assurance continuent souvent à imposer directement ou indirectement leur avocat. En effet, l'assureur étant autorisé à plafonner le montant de la garantie de prise en charge des honoraires de l'avocat librement choisi, l'assuré est incité à prendre l'avocat de l'assureur pour lequel il bénéficie d'une garantie illimitée, pour ne pas avoir à supporter des dépassements d'honoraires, parfois difficiles à estimer dès le début de la procédure, malgré la convention d'honoraires. Le principe du libre choix de son avocat par l'assuré entre inévitablement en conflit avec le principe de la liberté de fixation des honoraires.

Proposition n° 21

Poursuivre la réflexion engagée par le ministère de la justice et les représentants des assureurs sur l'information des justiciables, relative à leur couverture par un contrat de protection juridique.

¹ L'assureur ne peut proposer le nom d'un avocat à l'assuré sans demande écrite de sa part.

- **La difficile vérification de la couverture du demandeur par une assurance de protection judiciaire**

À cela s'ajoutent les difficultés que les bureaux d'aide juridictionnelle rencontrent pour vérifier si le demandeur est couvert par une assurance de protection juridique. Ils ne disposent d'aucun moyen pour vérifier l'existence d'une telle assurance. La mention d'une telle garantie dans le formulaire de demande d'aide juridictionnelle est purement déclarative.

Pourtant, l'article 33 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique impose au demandeur de préciser « *s'il dispose d'un ou plusieurs contrats d'assurance de protection juridique ou d'un autre système de protection couvrant la rémunération des auxiliaires de justice et les frais afférents au différend pour lequel le bénéfice de l'aide est demandé* ».

Pour rendre le dispositif plus efficace, les services du ministère de la justice avec des représentants des bureaux d'aide juridictionnelle ont actualisé l'imprimé de demande d'aide juridictionnelle ainsi que sa notice explicative, laquelle mentionnera les informations utiles sur les cas de prise en charge par l'assureur pour certains contentieux ciblés. Cependant, cette mesure, annoncée dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2014 à l'automne dernier, ne semble pas avoir été conduite à son terme. Si ces deux documents ont été actualisés, force est de constater qu'ils ne sont pour l'instant pas diffusés, sur internet en tout cas¹. Lorsque le justiciable fait une demande d'aide juridictionnelle, il ne lui est pas spécifié explicitement qu'il doit vérifier au préalable, comme le prévoient les dispositions réglementaires, s'il est couvert par une assurance de protection juridique.

Interrogés sur ce point par vos rapporteurs, les services du ministère de la justice ont répondu que le formulaire de demande d'aide juridictionnelle et sa notice explicative étaient en cours d'actualisation. La mission estime nécessaire d'accélérer la publication de ces documents (cf. proposition n° 11 *supra*)

De leur côté, les représentants des sociétés d'assurances ont suggéré de modifier, afin de le simplifier, le formulaire « *déclaration de sinistre* », qui serait adressé aux assureurs et ne serait retourné à l'assuré qu'en cas de non-prise en charge du litige. Le bureau d'aide juridictionnelle ne serait ainsi saisi par le demandeur que dans le cas où l'assureur ne prendrait pas en charge le litige. Selon les services du ministère de la justice, ce dispositif a été validé par l'ensemble des acteurs dans le cadre des travaux de la mission de modernisation de l'action publique (MAP).

¹ Cf. Formulaire et notice explicative téléchargés sur le site : <http://oosdroits.service-public.fr/particuliers/R1444.xhtml>.

Ce nouveau circuit nécessite toutefois une modification du décret du 15 décembre 2008¹ et de l'arrêté du 27 février 2009². Le projet de décret a été soumis au Conseil national de l'aide juridique le 12 octobre 2011 et au comité consultatif de la législation et de la réglementation financière. Ces deux instances se sont prononcées favorablement sur ce texte.

Selon les estimations données par les services du ministère de la justice à Mme Catherine Tasca, rapporteure pour avis de la commission des lois du budget « *justice judiciaire et accès au droit* », dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, ces mesures devaient contribuer à la maîtrise du nombre d'admissions à l'aide juridique dès 2014. L'économie ainsi attendue était chiffrée entre 5 et 10 millions d'euros.

Or, force est de constater que les dispositions réglementaires visées n'ont toujours pas été publiées.

Proposition n° 22

Accélérer la mise en œuvre, par voie réglementaire, du nouveau circuit de consultation de l'assureur, pour déterminer si le demandeur à l'aide juridique est déjà couvert par un contrat de protection juridique pour le litige en cause.

¹ Décret n° 2008-1324 du 15 décembre 2008 relatif à la prise en charge au titre de l'aide juridique des frais non couverts par un dispositif de protection juridique.

² Arrêté conjoint du garde des sceaux et du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi du 27 février 2009 (Nor : JUS AN 09078A20).

CONCLUSION

« *Toute Société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée [...] n'a point de Constitution* »¹... Malgré un contexte économique tendu, l'aide juridictionnelle doit rester une priorité absolue des politiques publiques car l'accès à la justice est un droit qui garantit le respect de tous les autres droits.

Pourtant, les critiques contre le dispositif prévu par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique se sont accumulées et durcies au fil du temps : système qui ne remplit plus sa mission, organisation inefficace source de gaspillage, viabilité financière compromise...

Le diagnostic d'un dispositif sinistré est dressé par l'ensemble des acteurs intervenant dans le circuit de l'aide juridictionnelle, et la nécessité d'agir au plus vite pour réformer le système dans son ensemble fait consensus.

S'appuyant sur ce constat commun, le présent rapport, à partir des principales préconisations déjà mises sur la table, s'efforce de proposer une réforme pragmatique et acceptable par tous, à travers quatre grands axes :

- la nécessité de concilier un accès plus large à l'aide juridictionnelle pour les justiciables avec une amélioration des conditions d'intervention des avocats qui assument les missions d'aide juridictionnelle ;

- le création de nouveaux financements à travers un accroissement de la taxation de certains actes juridiques et des contrats d'assurance de protection juridique ;

- la recherche de gains d'efficacité par la simplification et la modernisation de la chaîne de traitement de l'aide juridictionnelle ;

- le renforcement de la mise en œuvre de l'assurance de protection juridique, pour qu'elle joue enfin son rôle dans le dispositif d'accès à la justice, à côté de l'aide juridictionnelle.

¹ Article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 2 JUILLET 2014

M. Jacques Mézard, co-rapporteur. – Nous savons tous que le fonctionnement de l'aide juridictionnelle pose un grave problème d'accès à la justice. Les constats de dysfonctionnements sont nombreux, autant que sont vives les réactions, sur le terrain, des auxiliaires de justice. Revoir le système, « à bout de souffle », pour reprendre l'expression utilisée par notre collègue Roland du Luart dans son rapport de 2007, est d'autant plus nécessaire que les réformes successives, auxquelles nous avons largement participé, sont venues étendre le champ d'application de l'aide juridictionnelle, comme la réforme de la garde à vue, ou le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, en cours d'examen.

Le nombre des admissions à l'aide juridictionnelle est aujourd'hui de près de 950 000. L'aide juridictionnelle a donc été accordée dans un quart des affaires qui ont donné lieu à une décision juridictionnelle. Or, l'aide juridictionnelle est très critiquée, y compris par les justiciables ; elle ne remplit plus correctement sa mission. Son seuil d'accès extrêmement bas, à 937 euros de revenu mensuel, laisse de côté une part des citoyens les plus modestes ; l'aide juridictionnelle partielle, trop complexe, est inefficace ; quant à la procédure d'accès à l'aide juridictionnelle, elle est très lourde : formulaires dont la clarté laisse à désirer, obligation de déposer plusieurs dossiers pour une même affaire en cas de procédures multiples, appréciation des ressources peu homogène entre les bureaux d'aide juridictionnelle, du fait du manque de précision des textes, admissions abusives du fait d'un contrôle quasiment inexistant – en matière pénale, 80 % des procédures d'accès à l'aide juridictionnelle sont des procédures abrégées. Les avocats, qui estiment la charge très lourde, se plaignent de la faiblesse de la rétribution, tandis que dans le même temps, certains cabinets en dépendent entièrement. C'est là un paradoxe lié à l'évolution de la profession, laquelle n'en a pas tiré les conséquences quant à son organisation.

L'aide juridictionnelle repose au premier chef sur les avocats, qui représentent 92,7 % des dépenses. Elle concerne aussi, pour une faible part, d'autres professions, comme celle des notaires, puisque son bénéfice peut être accordé, ce qui est peu connu, pour les actes notariés. La rétribution des avocats, cependant, est souvent inférieure aux coûts de fonctionnement d'un cabinet individuel. La revalorisation de l'unité de valeur, passée de 22,50 euros à 22,84 euros ne compense pas la suppression, dans la loi de

finances pour 2014, de la « modulation » à l'horizon 2015. D'où la vive réaction de nombreux barreaux. Quant aux barèmes, ils sont déconnectés de la complexité des affaires - 180 euros seulement, par exemple, pour une intervention en correctionnelle, tandis qu'à l'inverse, certaines prestations, mais elles sont plus rares, sont surévaluées.

Les leviers procéduraux susceptibles de soulager le système restent d'une efficacité limitée : les procédures de retrait de l'aide juridictionnelle demeurent peu utilisées, et la procédure de recouvrement par l'État des sommes indûment exposées fonctionne mal - le taux de recouvrement ne dépasse pas 5 %. Quant au système du paiement de l'avocat par la partie qui succombe, la loi de finances pour 2014 lui a certes apporté des améliorations, mais qui seront de peu d'effet.

Mme Sophie Joissains, co-rapporteur. - Les difficultés de financement de l'aide juridictionnelle ont atteint un paroxysme. Si la dépense budgétaire a connu une évolution contrastée depuis 2001, elle est passée, en euros courants, de 219,18 millions en 2002 à 292,91 millions en 2012, soit une hausse de 33,6 %, ou 12,2 % en euros constants 2012.

J'ajoute que la dépense effective liée à l'aide juridictionnelle, c'est-à-dire la totalité des sommes versées aux avocats et aux autres auxiliaires de justice, va au-delà. Les crédits budgétaires ont ainsi été complétés, en 2012, par le produit de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ). La dépense effective est passée, entre 2008 et 2012, de 315 à 357 millions d'euros.

L'augmentation de 21,2 millions de la dépense effective intervenue en 2011 résulte en grande partie d'une forte hausse de la rétribution des avocats par les caisses des règlements pécuniaires des avocats, elle-même due à la hausse du taux de TVA et à la réforme de la garde à vue.

La diminution sensible de la dépense budgétaire observée en 2012 - moins 51,54 millions d'euros - trouve son explication dans la création de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) pour faire face aux nouvelles charges issues de la réforme de la garde à vue.

La création de la CPAJ avait été vivement critiquée par notre commission comme constituant une entrave à l'accès à la justice. Selon les éléments fournis par le ministère de la justice, les saisines du juge, pour les contentieux de faible montant, telles les injonctions de payer, avaient ainsi connu une diminution de l'ordre de 13 % entre le premier semestre de l'année 2011 et le premier semestre de l'année 2012. Dès lors, le Gouvernement a décidé la suppression de la CPAJ dans le projet de loi de finances pour 2014, avec un effet au 1^{er} janvier 2014, intégralement compensée, à hauteur de 60 millions, sur le programme 101.

Toutefois, l'augmentation de la dotation dévolue à l'aide juridictionnelle n'est en réalité que de 28 millions, les 32 millions restant résultant d'économies budgétaires sur cette dépense, liées à un recours accru aux contrats d'assurance juridique, au renforcement des contrôles, à un

filtrage accru des demandes en fonction du bien-fondé de l'action en justice et surtout à la suppression de la modulation du barème d'indemnisation des avocats rétribués à l'aide juridictionnelle au profit d'un montant unique valable pour tout le territoire, fixé à 22,84 euros. Or, cette démodulation a été vivement contestée par le Conseil national des barreaux, ce qui a conduit la garde des sceaux à en reporter l'échéance.

La question du financement de l'aide juridictionnelle reste donc posée, et c'est pourquoi nous avons cherché d'autres pistes.

M. Jacques Mézard, co-rapporteur. - Il nous semble donc nécessaire de réformer le dispositif dans son ensemble. Faciliter l'accès à l'aide juridictionnelle passe, tout d'abord, par une réforme des seuils d'admission. Il s'agirait de relever le seuil de référence jusqu'au niveau du smic net, ce qui correspond à l'avant dernière tranche de l'aide juridictionnelle partielle. L'aide juridictionnelle partielle serait supprimée. Les avocats ne sont pas hostiles à cette mesure, à condition qu'ils n'aient pas à en supporter le poids

Il convient, ensuite, de remettre à plat les conditions d'intervention des avocats, qui estiment traiter à perte 90 % de leurs dossiers. Nous proposons le maintien de la « démodulation », mais accompagné d'une revalorisation de l'unité de valeur correspondant au niveau maximal qu'elle pouvait atteindre grâce à la « modulation ». Les barèmes devront être totalement revus. En contrepartie, la profession devra faire un effort substantiel d'organisation - en écartant toutefois l'idée de confier les missions d'aide juridictionnelle à des avocats « conventionnés » par les barreaux.

Les circuits de gestion méritent également d'être rationalisés. Nous avons été frappés par les conditions dans lesquelles sont traités les dossiers dans les bureaux d'aide juridictionnelle, dont le fonctionnement pourrait être largement amélioré. Il s'agit de simplifier les formulaires, de privilégier le traitement dématérialisé dès lors que le justiciable y souscrit, de n'ouvrir qu'un seul dossier dans le cas où plusieurs procédures sont engagées pour une même affaire, d'améliorer le contrôle de recevabilité - les greffiers, trop peu nombreux, n'ont guère que le temps de mettre en forme les dossiers -, de systématiser dans le cadre du contrôle des ressources, la consultation, par les bureaux d'aide juridictionnelle des services fiscaux et des organismes sociaux, enfin, d'améliorer le contrôle sur le fond de la recevabilité des demandes.

Pour renforcer l'efficacité du pilotage des crédits, il conviendrait d'inciter les CARPA à des regroupements, mais également de reconcentrer la gestion des crédits auprès du ministère, leur délégation au niveau des cours d'appel ayant donné des résultats décevants. Preuve que, parfois, la déconcentration n'amène pas forcément de bons résultats.

Il conviendrait, enfin, de mieux faire jouer les assurances de protection juridique. Depuis leur réforme, par la loi du 19 février 2007, l'aide

juridictionnelle aurait dû n'intervenir que de façon subsidiaire, en l'absence de couverture des frais par un contrat d'assurance. Or, tel n'est pas le cas. Outre que les personnes les plus démunies, éligibles à l'aide juridictionnelle, n'ont souvent pas souscrit de contrat d'assurance, ces contrats ne couvrent pas une part importante du contentieux pour laquelle l'aide juridictionnelle est demandée (contentieux familial ou pénal). Les assurés déclarent peu de sinistres de protection juridique et peu de déclarations donnent lieu à couverture. Bien des contrats d'assurance incluent une protection juridique sans que les titulaires le sachent : il serait bon de renforcer l'information des justiciables, en même temps que d'accélérer la mise en œuvre, par voie réglementaire, du nouveau circuit de consultation des assureurs.

Mme Sophie Joissains, co-rapporteur. – La recherche de financements complémentaires est ancienne, et repose sur un double constat. Le volume de financement dégagé ne suffit pas, conjoncturellement, à couvrir des dépenses qui ont tendance à augmenter. Ce constat pourrait simplement conduire à préconiser l'accroissement de la part du budget de l'État consacré à l'aide juridictionnelle, mais ce volume de financement est également, structurellement et substantiellement, très inférieur à ce qui est requis pour assurer de manière satisfaisante l'accès de tous à la justice. Ainsi, le Conseil national du barreau ou encore les députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin considèrent-ils que le budget de l'aide juridictionnelle, pour être satisfaisant, devrait être double de ce qu'il est actuellement, soit environ 700 millions. J'ajoute que l'augmentation du plafond, que nous préconisons, aboutira, même combinée avec la suppression de l'aide juridictionnelle partielle, à une hausse des dépenses. Il est donc nécessaire de dégager de nouvelles ressources.

Certes, le contexte économique et budgétaire actuel appelle une attitude raisonnable en ce qui concerne l'augmentation tant des dépenses que des recettes de l'État. Nous avons bien conscience que de nombreux autres secteurs d'intervention de la puissance publique subissent, depuis plusieurs années, des restrictions budgétaires parfois très sévères, et qu'il peut sembler illégitime de préconiser un accroissement des flux budgétaires dans un domaine particulier.

Toutefois, un effort doit être fait en faveur de l'accès à la justice, condition de l'effectivité de l'ensemble des autres droits dont il assure, en dernière instance, la reconnaissance.

Si l'on considère les dépenses en faveur de la justice dans son ensemble, notre retard, au regard d'autres pays comparables de l'Union européenne, est patent et appelle une réponse urgente. La France est l'un des États membres qui consacrent le moins de crédits à leur justice, avec environ 57 euros par habitant contre 106 euros en Allemagne, 83 au Royaume-Uni ou 72 euros en Italie. En termes de part du PIB consacré à la justice par habitant, l'écart est tout aussi important. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe, dans son rapport de 2012, classait la

France au 28^{ème} rang sur 40 pour le budget public annuel alloué à l'aide judiciaire, avec une participation de 5,6 euros par habitant et par an en 2010 contre 6,8 euros en moyenne européenne.

Quelles sont nos préconisations ? Précisons avant tout que nous ne sommes pas favorables à un rétablissement, sous une forme ou sous une autre, de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ), qui constituait une entrave à l'accès à la justice, et dont le rendement était de surcroît trop faible pour constituer une ressource significative et pérenne.

Parmi les pistes proposées ces dernières années, celle d'une taxation du chiffre d'affaires des professions juridiques, en particulier des avocats, est régulièrement évoquée. Tel est le cas dans le rapport Darrois de 2009. Indirectement, l'abandon de la modulation de l'aide juridictionnelle en fonction des territoires aboutissait à une telle mise à contribution des avocats. Une telle option reviendrait à faire financer par les professions du droit une mission qui est déjà en partie à leur charge compte tenu, d'une part de la faiblesse de la rémunération liée à l'aide juridictionnelle, d'autre part de l'équilibre économique précaire de certains cabinets dans des territoires où l'aide juridictionnelle est accordée à une bonne part des justiciables. L'aide juridictionnelle doit être considérée comme une mission de service public qui ne peut reposer sur la solidarité d'une profession en particulier.

Pour toutes ces raisons, nous préconisons plutôt une augmentation de certaines taxes, dans le double souci d'identifier une ressource suffisamment dynamique pour couvrir l'augmentation probable des besoins financiers liés à l'aide juridictionnelle et de répartir l'effort nécessaire le plus largement possible. Les solutions possibles sont déjà sur la table depuis un certain temps. Il est désormais urgent de les mettre à exécution.

Ainsi, l'une des pistes le plus fréquemment évoquées est de taxer les actes juridiques. L'avantage étant qu'avec une assiette très large, le taux pourrait être fixé à un niveau très bas. Toutefois, du fait de la difficulté à distinguer plus précisément le type d'actes devant faire l'objet d'une taxation par rapport à ceux, purement privés, y échappant, il est généralement proposé de retenir une sous-catégorie plus restreinte. Ainsi, le Conseil national des barreaux propose d'affecter à l'aide juridictionnelle une taxe sur les actes soumis à droits d'enregistrement ainsi que sur les actes juridiques soumis à une formalité de dépôt ou de publicité. Pour leur part, les députés Philippe Josselin et George Pau-Langevin suggèrent de taxer les actes opérant une mutation de biens ou de droits potentiellement porteurs de litiges.

Nous pensons, quant à nous, que l'accroissement des droits d'enregistrement constitue l'option la plus simple et la plus efficace. Rappelons que ces droits pèsent notamment sur les ventes d'immeubles, les cessions de fonds de commerce, les cessions de droits sociaux... Ces actes sont nombreux et portent sur des sommes souvent élevées. Il suffirait

d'augmenter les droits d'enregistrement auxquels ils sont déjà soumis pour obtenir un financement complémentaire de l'aide juridictionnelle. Une augmentation de 3,5 % de ces droits produirait environ 360 millions de recette supplémentaires, soit l'équivalent du coût actuel de l'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, nous préconisons une taxation complémentaire des contrats de protection juridique. Les contrats spécialement consacrés à la protection juridique sont globalement soumis au taux de 9 %, soit le taux ordinaire de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). Lorsque le contrat couvre plusieurs risques dont une assurance de protection juridique, la taxe fait l'objet d'une ventilation. Compte tenu du grand nombre de contrats de protections juridique ou de contrats d'assurance comportant, à titre accessoire, parfois à l'insu de leur détenteur, une telle couverture, il pourrait être envisagé une augmentation du taux de la TSCA applicable à la protection juridique. Une telle augmentation ne saurait pourvoir à elle seule aux besoins, mais devrait être combinée avec l'augmentation des droits d'enregistrement.

Ces ressources nouvelles pourraient venir alimenter un fonds dédié à l'aide juridictionnelle, géré conjointement par l'ensemble des professions du droit : représentants des avocats, des notaires et des auxiliaires de justice, ainsi que du ministère de la justice.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Je remercie nos rapporteurs pour ce rapport très précis. Le sujet étant d'actualité, il serait bon qu'une conférence de presse fasse connaître vos préconisations. J'approuve pleinement les deux principales d'entre elles, qui consistent à taxer les droits d'enregistrement et les contrats de protection juridique.

Mme Sophie Joissains, co-rapporteur. - Plutôt que de faire reposer la charge sur les avocats.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - C'est réaliste ; dans le contexte financier que nous connaissons, il paraît difficile d'augmenter le budget de l'État. Il serait tentant de déposer une proposition de loi, mais on en connaît tous les aléas...

J'ai d'ailleurs l'intention de faire une communication sur un sujet préoccupant : une quarantaine de propositions de loi votées par le Sénat n'ont jamais été examinées par l'Assemblée nationale.

M. Jean-Jacques Hyest. - On ne peut continuer ainsi. Les avocats qui assurent l'aide juridictionnelle sont sous payés, avec beaucoup de retard, et leur rémunération, insuffisante, n'a pas été revalorisée.

Comment financer l'aide juridictionnelle ? Par une taxe sur les conventions d'assurance ? Pourquoi pas, mais ce sera une taxe supplémentaire. N'oublions pas que le produit de l'actuelle TSCA est déjà en partie affecté aux départements pour le financement des services

départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Nous avons eu un long débat sur la protection juridique, qui a permis de stabiliser les choses. On ne peut guère augmenter cette taxe, au risque de rendre le coût de ces contrats dissuasif.

Les avocats ont, avec l'habileté qu'on leur connaît, proposé une taxe sur les droits de mutation, dont je rappelle au passage que nous avons déjà augmenté le taux de 3,8 % à 4,2 %. Dans l'esprit des gens, c'est ce que l'on appelle les frais de notaire.

Bref, on tourne un peu en rond. L'aide juridictionnelle devrait faire partie du budget de la justice, mais l'État est impécunieux, au point que ce budget va être réduit de près de 80 millions et que l'on se demande comment seront financés les recrutements que l'on nous annonce.

Je mets en garde, qui plus est, contre de possibles dérives. Une faible augmentation des droits de mutation permet de collecter beaucoup d'argent supplémentaire. En faire usage pour l'aide juridictionnelle pourrait donner des idées...

Quoi qu'il en soit, enfin, de telles dispositions devraient figurer dans une loi de finances. Plutôt que de songer à une proposition de loi, nos rapporteurs pourraient déposer des amendements à la loi de finances.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - L'article 40 trouverait à s'appliquer dans l'un et l'autre cas. Ce qu'il faut, c'est trouver un accord avec le Gouvernement. J'espère, monsieur Hyest, que les avocats ne prendront pas ce que vous avez dit d'eux comme une démonstration de bonnes manières, comme dit la chanson de Brel.

M. Thani Mohamed Soilihi. - Je remercie à mon tour nos rapporteurs pour la qualité de leur travail, qui passe en revue les dysfonctionnements chroniques de l'aide juridictionnelle. Les retards de paiement des avocats en font partie. Dans certains barreaux, ils vont jusqu'à un an.

La conséquence, c'est une justice à deux vitesses. Il y a ceux qui peuvent payer, et les autres, sur lesquels s'accumulent les difficultés. Sans compter que les auxiliaires de justice ne vivent pas de l'air du temps. Les cabinets d'avocats sont des entreprises, qui doivent pouvoir fonctionner normalement.

Alors que l'actualité s'est emparée du sujet, ce rapport tombe à point nommé. Puisse-t-il aboutir rapidement à une loi. Je penche, quant à moi, pour une taxation de tous les actes juridiques, pas seulement les actes notariés. Puisse notre pays adopter une réforme à la hauteur de ses ambitions.

M. François Zocchetto. - Il est heureux que notre commission des lois se saisisse de ce problème récurrent. La France ne consacre pas assez

d'argent à la justice. Mais le contexte budgétaire étant ce qu'il est, ne nous faisons pas d'illusions.

Le fait est que le fonctionnement de l'aide juridictionnelle est archaïque, digne d'une justice d'un autre âge, accumulant la paperasserie pour distribuer, *in fine*, des sommes dérisoires. Notre justice gagnerait à simplifier son fonctionnement. Vous préconisez à juste titre la suppression de l'aide juridictionnelle partielle. C'est le summum de l'archaïsme, Ubu au pays de la Justice. Ce dispositif partait d'une bonne intention, mais il n'aboutit, dans la pratique, qu'à des incohérences.

La commission Darrois, dont j'ai été membre, avait émis des propositions pour le financement de l'aide juridictionnelle. La taxation des actes est certes la solution la plus simple, mais à condition que son produit soit dûment fléché vers l'aide juridictionnelle. Je crois davantage en l'amélioration de l'assurance de protection juridique. J'ai travaillé, à l'époque, sur le sujet et nous avons constaté que les marges des compagnies sur ces contrats atteignaient 600 millions chaque année. Outre que la plupart des Français sont assurés plusieurs fois, sans le savoir, beaucoup renoncent à faire jouer le mécanisme, difficile à déclencher. Ils lui préfèrent l'aide juridictionnelle, qui reporte les problèmes administratifs sur l'avocat et le greffe et leur assure la gratuité, puisque c'est sur les avocats que repose l'avance des frais.

Le mécanisme mériterait d'être encadré, afin que les compagnies d'assurance acceptent de couvrir les contentieux, ce qu'elles ne font qu'à la marge. Une proposition de loi pourrait utilement le rendre plus contraignant pour elles, et plus incitatif pour les assurés.

M. Yves Détraigne. – Je remercie les rapporteurs de leur travail, qui n'est malheureusement pas le premier sur l'aide juridictionnelle. Il serait bon que ce soit le dernier, et que l'on entre enfin dans les travaux pratiques... Car bien des tentatives ont avorté, dans le passé. Je pense au rapport d'information de Roland du Luart, en octobre 2007. Les deux rapporteurs des crédits de la Justice que nous étions alors, lui comme rapporteur spécial, moi comme rapporteur pour avis, avons réussi, dans la foulée à faire voter, en loi de finances, une augmentation de l'unité de valeur de l'aide juridictionnelle. À la même époque, je fus rapporteur d'une proposition de loi qui visait à faire précéder l'examen des dossiers de demande d'aide juridictionnelle d'une procédure de recherche de contrat de protection juridique, texte qui n'a malheureusement pas prospéré. Autant de pistes qui restent valides aujourd'hui. D'autant que les réserves des compagnies doivent être plus importante encore qu'à l'époque. Sans accès à la justice, il n'est pas de démocratie.

Un mot, pour finir, sur la profession d'avocat. Elle est totalement libre d'accès, puisque les avocats refusent tout *numerus clausus*. Cependant, plus ils sont nombreux, plus ils vivent mal. La question vaut d'être soulevée.

M. Jean-Yves Leconte. – La juridisation de la société entraîne un recours accru à la justice. Un quart des procédures, avez-vous dit, sont assorties d’une aide juridictionnelle. Mais sait-on quelle part du chiffre d’affaires des avocats cela représente ? Bien peu, je le crains, ce qui souligne combien ceux qui font appel à l’aide juridictionnelle restent défavorisés.

Prenons garde à de possibles effets de seuil : augmenter le plafond d’accès en supprimant l’aide juridictionnelle partielle ne serait pas, de ce point de vue, sans conséquence. Songeons à tous ceux qui seraient juste au-dessus du plafond d’admission, sans aucune possibilité d’aide.

L’aide juridictionnelle a besoin de financements alternatifs. Mais il faut avoir conscience qu’une taxe affectée renforcera la rigidité du budget. Je rejoins ce qu’a dit M. Hyest sur les droits de mutation, déjà très élevés : il ne serait pas raisonnable d’aller au-delà. Mieux vaut une taxe sur les contrats de protection juridique, qui doivent cependant, si l’on veut inciter les gens à en souscrire, rester à des tarifs abordables.

Améliorer l’information serait également bienvenu. Je pense en particulier aux parents français de l’étranger, souvent confrontés à des problèmes de paiement de pensions alimentaires.

Enfin, un certain nombre de pays aident leurs ressortissants à l’étranger dans le cadre de procédures lourdes, où ils encourent une peine de prison à perpétuité voire la mort ; nous ne le faisons pas. Certains de nos ressortissants sont dans ce cas et, bien que manquant de moyens pour assurer leur défense, ne peuvent prétendre à aucune aide. C’est regrettable. D’autant qu’à long terme, cela finit par nous coûter plus cher. Cela va au-delà du sujet qui nous occupe, mais c’est un problème que je tenais à évoquer.

M. André Reichardt. – Est-ce bien au Sénat de prendre l’initiative de la réforme du financement de l’aide juridictionnelle ? Sommes-nous bien là dans notre rôle ? J’abonde dans le sens de M. Hyest : l’aide juridictionnelle relève du budget de la justice ou de la solidarité. Nous sommes dans notre rôle en rappelant au principe d’accès au droit, mais ce n’est pas à nous d’entrer dans les détails.

Augmenter les droits de mutation ? Ils sont déjà assez élevés, et l’on peut craindre qu’une nouvelle hausse n’ait des effets pervers. Une contribution complémentaire sur les conventions d’assurance ? Elle pénalisera ceux qui font l’effort de souscrire de tels contrats. Je rejoins, néanmoins, la suggestion de M. Zocchetto : une réflexion sur l’assurance de protection juridique serait bienvenue. Bien des contrats, dès lors qu’ils touchent à la responsabilité civile, comprennent un volet protection juridique. Ne pourrait-on le rendre obligatoire dans tous les contrats dits de vie privée ? Il resterait sans doute toujours des trous dans la raquette, mais cela diminuerait les dépenses d’aide juridictionnelle.

Une question, pour finir. Il semble qu'une association qui manque de moyens pour mener une action en justice puisse bénéficier de l'aide juridictionnelle. Le confirmez-vous? J'entends dire que des associations seraient de plus en plus nombreuses à se constituer en défense, avec des personnes qui auraient, individuellement, les moyens de se pourvoir en justice. Si tel était le cas, ce serait un véritable détournement de la loi.

Mme Sophie Joissains, co-rapporteur. – La loi du 10 juillet 1991 pose le principe selon lequel seules les personnes physiques ont droit à l'aide juridictionnelle. Il peut ensuite y avoir des exceptions.

M. Christophe Béchu. – L'accès au droit est la clé de voûte de la justice. Si l'on ne permet pas au justiciable de se défendre, on peut réformer autant que l'on veut l'édifice juridique, ce sera sans effet. Je remercie nos rapporteurs, qui proposent de rationaliser le dispositif de l'aide juridictionnelle tout en supprimant l'aide juridictionnelle partielle, aux effets souvent contre productifs.

S'agissant du financement, prévoir une taxe supplémentaire sur les conventions d'assurance ne me paraît pas de bonne méthode. Je suis favorable à un fléchage de l'impôt, et la TSCA est déjà utilisée. Adosser l'accès au droit à une taxe sur les actes juridique me paraîtrait plus clair.

L'idée de conduire une réflexion complémentaire sur l'assurance de protection juridique me séduit. Il y a urgence, et je regrette que la garde des sceaux, que l'on a connue plus audacieuse, ne prenne pas l'initiative.

M. Nicolas Alfonsi. – Il est heureux que les avocats, déjà grands collecteurs d'impôt avec la TVA, ne se voient pas imposer une taxe supplémentaire sur leur chiffre d'affaires. Je suis partisan d'une contribution à assiette large.

M. Patrice Gélard. – Les avocats feraient bien de réfléchir au recrutement de la profession. On observe une grande différence entre les barreaux de province et celui de Paris, où l'aide juridictionnelle joue un peu le rôle d'un régime des intermittents du spectacle... Les règles du jeu pour l'accès à la profession ont été à tel point élargies que rien ne va plus.

Le modèle britannique permet à deux catégories de citoyens d'être bien jugés : les plus pauvres, qui bénéficient d'une assistance juridictionnelle totale, et les plus riches, qui ont les moyens de payer. Mais entre les deux, les classes moyennes hésitent à engager des recours, compte tenu des coûts. Non que les tarifs des avocats soient excessifs, mais pour ces personnes, c'est beaucoup d'argent. Craignons de nous engager dans un tel système.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – J'ai bien peur que les avocats du barreau de Paris n'apprécient guère votre comparaison avec les intermittents du spectacle...

M. Jacques Mézard, co-rapporteur. – Je souscris en partie aux propos du doyen Gélard. Le nombre des avocats ne cesse de croître, et les

responsables de la profession, que l'on a de surcroît fusionnée avec celle de conseil juridique, en réclament encore plus. C'est ainsi que l'on crée de la main d'œuvre à bas prix...

Nous avons voulu être concrets. La solution idéale, bien sûr, serait un financement de l'aide juridictionnelle par le budget de l'État. Mais on ne peut se contenter de dire cela, nous le savons. Il n'y a pas trente-six solutions alternatives. Nous avons éliminé l'hypothèse d'une taxe sur le chiffre d'affaires des avocats : charger encore la barque alors qu'ils assument déjà une lourde charge ne passerait pas. Moyennant quoi, la solution passe plutôt par une taxe sur les actes juridiques.

S'agissant des contrats de protection juridique, on ne peut s'en remettre aux assureurs pour mettre en place un système adéquat, alors que nous savons qu'ils font tout leur possible pour que ces clauses ne jouent pas et refusent souvent, lorsque l'assurance de protection juridique joue, de laisser le libre choix de l'avocat à l'assuré, pour imposer le leur. Or, les barèmes de rémunération des avocats sont souvent inférieurs à ceux de l'aide juridictionnelle. Voilà qui ne règlera pas le problème des auxiliaires de justice. D'où notre idée d'une taxe sur les contrats de protection juridique.

Mme Sophie Joissains, co-rapporteur. – La solution la plus logique aurait été un financement par le budget de l'État. Mais on sait ce qu'il en est. Nous avons donc retenu la solution qui nous paraissait la plus équitable : une taxe à assiette large sur les actes juridiques, qui ne repose pas sur le chiffre d'affaires des avocats, complétée par une contribution complémentaire sur les contrats de protection juridique. Voilà qui devrait permettre de constituer des réserves.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la justice

M. Didier Leschi, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes

Mme Cécile Rouy-Fazi, cheffe du bureau de l'aide juridictionnelle

Ministère des finances et des comptes publics

M. Alexandre Grosse, sous-directeur, 8^{ème} sous-direction de la direction du budget

M. Alexandre Tisserant, chef du bureau de la justice et des médias

M. Jean Vignaud, adjoint au chef du bureau de la justice et des médias

Inspection générale des services judiciaires - Modernisation de l'action publique (MAP)

Mme Hélène Marsault, chargée de l'animation d'un travail d'évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle décidé par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Inspection générale des services judiciaires)

Mme Céline Roux, magistrate, adjointe au chef du bureau de l'aide juridictionnelle

M. Jacques Raynaud, magistrat, inspecteur des services judiciaires

Mme Hélène Birolleau, greffière en chef, inspectrice des greffes

Barreau de Paris et Conférence des bâtonniers

M^e Jean-Luc Forget, président de la Conférence des bâtonniers

M^e Dominique Attias, représentant M^{me} le bâtonnier de Paris

M^e Marie-Claude Defossez-Perard, barreau de Paris, directrice du service de l'accès au droit

Conseil national des barreaux

M^e Yves Tamet, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats de Seine-Saint-Denis, vice-président de la commission « *Accès au droit et à la justice* »

M. René Despieghelaere, vice-président de la Conférence des bâtonniers

Conseil national de l'aide juridique

Mme Claire Favre, présidente

M. Olivier Rousselle, vice-président

Haut conseil des professions du droit

M^e Didier Le Prado, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

M. Guillaume Drago, professeur de droit public

Union syndicale des magistrats

M. Christophe Regnard, président

M. Richard Samas-Santafe, trésorier

Syndicat de la magistrature

M. Eric Bocciarelli, secrétaire général

Syndicat des avocats de France

M^e Perrine Crosnier, Barreau de Seine-Saint-Denis, membre du conseil syndical et de la commission Aide juridictionnelle

M^e Evelyne Hanau, Barreau du Val d'Oise, membre du conseil syndical et de la commission Aide juridictionnelle

Union des jeunes avocats

Me Roland Rodriguez, président de la fédération nationale

M^e Maria Bonon, présidente de la commission Accès au droit de la fédération nationale

Syndicats des juridictions administratives**- Union syndicale des magistrats administratifs :**

Mme Anne Baux, présidente, première conseillère au tribunal administratif de Montpellier

- Syndicat de la juridiction administrative :

M. Hervé Guillou, vice-président, premier conseiller au tribunal administratif de Rouen

M. Julien Dufour, membre du conseil syndical, conseiller au tribunal administratif de Melun

Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats

M. Jean-Charles Krebs, président

M. Jean-Pierre Kahn, trésorier

M. Karim Benamor, directeur

Fédération française des sociétés d'assurance

Mme Marie-Emmanuelle Schiltz, présidente du groupe de travail permanent protection juridique

M. Alexis Merklng, département automobile, particuliers et ACPS (artisans, commerçants et prestataires de services) de la direction des assurances de biens et de responsabilité

M. Fabrice Perrier, chargé de mission à la direction des assurances de biens et responsabilité

M. Jean-Paul Laborde, directeur des affaires parlementaires

Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA)

Mme Catherine Traca, secrétaire général adjoint

M. Hervé Jubeau, département assistance protection juridique

Mme Barbara Besserman, chargée d'étude assurances dommages

Syndicat des greffiers de France

Mme Sophie Grimault, greffière au tribunal de grande instance de Limoges

Mme Joëlle Le Corre, greffière au service administratif régional de Limoges

Syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires

Mme Dominique Dutemps, membre du bureau, greffière en chef

CFDT Services judiciaires

M. Laurent Loyer, juriste

Association « Consommation, logement et cadre de vie » (CLCV)

Mme Reine-Claude Mader, présidente

Mme Sandrine Perrois, juriste

Personnalité qualifiée

M. Guillaume Brunel, doctorant en droit

Déplacement

Tribunal de grande instance de Créteil