



N° 3319

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2011.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, *en conclusion des travaux d'une mission d'information*⁽¹⁾ *en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PHILIPPE GOSELIN et Mme GEORGE PAU-LANGEVIN

Députés,

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice est composée de M. Jean-Luc Warsmann, président ; M. Philippe Gosselin, rapporteur ; Mme George Pau-Langevin, rapporteure ; M. Étienne Blanc, M. Jean-Paul Garraud, M. Claude Goasguen, M. Michel Hunault, Mme Maryse Joissains-Masini, M. Dominique Raimbourg, M. Philippe Vuilque.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I^{ER} : L'ACCÈS À LA JUSTICE	9
I.- LE DISPOSITIF FRANÇAIS RÉPOND PLUS IMPARFAITEMENT AU RESPECT DU DROIT FONDAMENTAL D'AGIR EN JUSTICE QUE CERTAINS PAYS COMPARABLES	9
A. UN DROIT FONDAMENTAL.....	9
1. Un principe du droit international.....	9
2. Un droit protégé par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation	11
3. Les exemples étrangers les plus éclairants.....	13
4. Des besoins en constante augmentation.....	20
B. LE DISPOSITIF FRANÇAIS D'AIDE JURIDICTIONNELLE NE RÉPOND PAS AUX BESOINS D'UNE LARGE FRANGE DE LA POPULATION	24
1. Un plafond de ressources trop bas malgré l'extension du bénéfice de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources.....	25
2. L'échec de l'aide juridictionnelle partielle.....	29
3. Un fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle trop inégal	31
C. L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE NE JOUE PAS SON RÔLE DE SECOND NIVEAU D'ACCÈS À LA JUSTICE	34
1. La loi du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique n'a pas atteint ses objectifs	35
<i>a) Du point de vue de la défense des justiciables</i>	35
<i>b) Du point de vue de la subsidiarité avec l'aide juridictionnelle</i>	38
2. Une assurance de protection juridique de faible portée en raison du manque d'information, du flou sur les garanties et des multiples cas d'exclusion.....	40
D. IL FAUT INNOVER DANS LES MODES DE RÉOLUTION DES LITIGES ET DANS LES MODES D'ACCÈS À LA JUSTICE.....	41
1. Favoriser l'assistance juridique au cours des procédures non juridictionnelles, notamment pour la réparation des dommages corporels ..	41
2. Promouvoir les solutions alternatives au procès (médiation, conciliation, arbitrage)	43

3. Autoriser des modes d'accès nouveaux à la justice : l'action de groupe.....	45
4. Prendre en charge la consultation juridique préalable à une demande d'aide juridictionnelle	49
II. – LE SYSTÈME FRANÇAIS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE DOIT ÊTRE RATIONALISÉ ET SA GESTION AMÉLIORÉE MAIS LA RECHERCHE DE FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES EST INÉVITABLE	51
A. AMÉLIORER LES CONDITIONS D'OBTENTION ET DE GESTION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE	51
1. Garantir un fonctionnement homogénéisé et optimal des bureaux d'aide juridictionnelle	52
<i>a) Recruter des magistrats en activité et spécifiquement formés</i>	<i>52</i>
<i>b) Mieux fixer les règles d'appréciation des conditions de ressources</i>	<i>53</i>
2. Améliorer le recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle et garantir la possibilité de son retrait.....	58
<i>a) Les instruments prévus par la loi</i>	<i>58</i>
<i>b) Des instruments peu fréquemment utilisés.....</i>	<i>60</i>
<i>c) Un réseau informatique dont les bases doivent être étoffées</i>	<i>61</i>
B. RENDRE LE CIRCUIT DES CRÉDITS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE PLUS EFFICIENT	66
1. La gestion actuelle par les caisses des règlements pécuniaires des avocats apparaît certes globalement satisfaisante mais insuffisamment encadrée.....	67
2. Il importe d'établir un circuit de gestion des crédits de l'aide juridictionnelle mieux intégré sous le contrôle du ministère de la Justice et la supervision de l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats.....	70
<i>a) Édicter des règles communes et renforcer les moyens de l'administration centrale du ministère de la Justice et des Libertés</i>	<i>71</i>
<i>b) Homologuer un modèle unique de gestion des crédits de l'aide juridictionnelle</i>	<i>72</i>
<i>c) Renforcer le rôle de supervision de l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats.....</i>	<i>73</i>
3. Il faut accélérer la réflexion sur le regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats.....	75
C. AMÉLIORER LE MODE DE FINANCEMENT DES AUXILIAIRES DE JUSTICE ET RÉFORMER LE FONCTIONNEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE PARTIELLE.....	77
1. Le mode de rémunération des avocats ne garantit pas le meilleur service possible.....	77
2. Relancer les protocoles de l'article 91 du décret du 19 décembre 1991	80
3. Réformer le mode de rémunération des missions d'aide juridictionnelle partielle	81

D. RECHERCHER DES FINANCEMENTS PUBLICS COMPLÉMENTAIRES	84
1. Un consensus sur la nécessité de doubler les crédits de l'aide juridictionnelle	84
2. Augmenter les droits d'enregistrement sur certains actes	87
III.- LA RÉFORME NÉCESSAIRE DE L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE ...	92
A. UN ÉCLAIRAGE INTÉRESSANT : L'EXEMPLE BELGE.....	92
B. UNE IDÉE QUI N'EST PAS PRATICABLE : L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE OBLIGATOIRE	93
C. LES PROPOSITIONS À METTRE EN ŒUVRE.....	94
1. Modifier la loi du 19 février 2007.....	94
2. Mettre fin aux superpositions de garanties et de contrats.....	95
3. L'État doit engager une vaste concertation sur le montant des primes d'assurances de protection juridique	97
4. L'État doit impulser une vaste campagne d'information sur les nouvelles données de la protection juridique	97
5. Faire évoluer l'assurance de groupe	97
CHAPITRE II : L'ACCÈS AU DROIT ET L'AIDE AUX VICTIMES	99
I.- RÉORGANISER L'ACCÈS AU DROIT SUR LA BASE DE FONDEMENTS RÉNOVÉS ET D'UN VÉRITABLE PILOTAGE LOCAL	100
A. UN DISPOSITIF CERTES AMBITIEUX MAIS SOUS-FINANCÉ ET NE RÉPONDANT PAS NÉCESSAIREMENT A L'ENSEMBLE DES BESOINS LOCAUX.....	100
1. Un dispositif normatif certes ambitieux par ses objectifs mais contribuant par ailleurs au foisonnement des structures	100
<i>a) Une large définition du champ de l'aide à l'accès au droit</i>	<i>100</i>
<i>b) Une grande hétérogénéité des structures et des acteurs</i>	<i>101</i>
2. Un dispositif en réalité sous-financé.....	104
<i>a) Un sous financement global.....</i>	<i>105</i>
<i>b) L'insuffisance des ressources au niveau local ? L'absence préoccupante des moyens des maisons de la justice et du droit.....</i>	<i>106</i>
<i>c) L'accès au droit outre-mer : des situations contrastées.....</i>	<i>109</i>
B. UNE INDISPENSABLE RÉORGANISATION DE L'ACCÈS AU DROIT PAR LE RÉEXAMEN DE SES BASES MÊMES ET LA DÉFINITION D'UN VÉRITABLE PILOTAGE LOCAL.....	113
1. Définir la notion de consultation juridique préalable	113
2. Renforcer le pilotage local de l'aide à l'accès au droit.....	115
<i>a) Renover le fonctionnement des conseils départementaux de l'accès au droit</i>	<i>115</i>

<i>b) Pour un véritable schéma départemental de l'accès au droit</i>	122
II.- L'AIDE AUX VICTIMES.....	127
A. LA POLITIQUE D'AIDE AUX VICTIMES D'INFRACTIONS PÉNALES EST UNE PRIORITÉ DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	127
B. QUELLE DISTRIBUTION DES MOYENS ENTRE L'ACCÈS AU DROIT ET L'AIDE AUX VICTIMES ?.....	128
1. L'aide à l'accès au droit et l'aide aux victimes relèvent des mêmes objectifs.....	128
2. Une réorganisation des crédits pourrait être envisagée.....	131
EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION ET AUDITION DE M. MICHEL MERCIER, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS	133
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION	145
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION.....	149
ANNEXES	155

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans une société démocratique fondée sur le respect de la loi, l'accès à la justice et, plus largement au droit, est l'une des conditions de l'effectivité du pacte social, et, de ce point de vue, que certains n'aient pas de droits ou ne soient pas en mesure de les faire respecter est, dans les deux cas, un échec pour la société tout entière.

Améliorer les conditions de l'accès au droit et à la justice pour tous les citoyens est donc un objectif essentiel aussi ardu qu'indispensable pour la France, qui souffre malheureusement de la comparaison internationale dans ce domaine.

C'est pourquoi la commission des Lois de l'Assemblée nationale a créé le 16 juin 2010 une mission d'information sur ce thème afin de dresser un bilan tant au plan juridique que budgétaire et envisager les mesures nécessaires à l'amélioration de la situation existante.

L'aide juridictionnelle et **l'aide à l'accès au droit** constituent les deux piliers du dispositif mis en place par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 (relative à l'aide juridique), complétés par **l'assurance de protection juridique** réformée par la loi n° 2007-210 du 19 février 2007 (portant réforme de l'assurance de protection juridique) et **l'aide aux victimes d'infractions pénales** renforcée par la loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines.

L'aide juridictionnelle totale ou partielle constitue le volet majeur de la politique d'accès à la justice tant par les objectifs qu'elle poursuit, la prise en charge par l'État du coût d'un procès pour les personnes aux revenus modestes, que par son poids budgétaire.

L'aide à l'accès au droit doit, quant à elle, permettre aux justiciables d'accéder, dans de bonnes conditions, à la connaissance de leurs droits et à la compréhension d'un litige, ce qui constitue un élément essentiel d'un fonctionnement apaisé du corps social.

Ces deux piliers sont liés l'un à l'autre. Les penser séparément constituerait, selon la mission, un signe d'incompréhension de ce que doit être une politique globale de l'accès au droit et à la justice. Le présent rapport entend aussi dé-

montrer que nos concitoyens ont besoin que ces deux aspects s'articulent mieux ensemble.

La mission a procédé à l'audition de 57 personnes représentant tous les acteurs concernés par le fonctionnement des juridictions, des bureaux d'aide juridictionnelle, des conseils départementaux d'accès au droit et des maisons de justice et du droit mais également par l'assurance de protection juridique et l'aide aux victimes.

Elle a effectué un déplacement au tribunal de grande instance de Bobigny situé dans un département où l'on parle 160 langues et où une grande partie des habitants est confrontée à de nombreuses difficultés économiques et sociales.

Aux termes de ces travaux, le constat selon lequel le dispositif d'ensemble est à bout de souffle s'impose même s'il n'est pas apparu nécessaire d'en modifier totalement l'architecture.

La mission formule 30 propositions qui entendent traiter globalement, à travers tous ses aspects, la question de l'accès au droit et à la justice. Les premières de ces propositions visent à rationaliser le circuit financier des aides et à faire en sorte que la solidarité nationale s'exerce véritablement en direction de ceux qui en ont besoin.

Elle envisage également des solutions pour familiariser les citoyens avec la culture juridique et irriguer le territoire national de nombreux lieux d'accueils juridiques gérés par des professionnels.

Des solutions sont également exposées pour rendre l'assurance de protection juridique attractive, transparente et efficace et faire en sorte que le principe fondamental de respect des droits de la défense et de droit à un procès équitable soit appliqué en toutes circonstances.

Pour améliorer l'accès de tous à la justice et favoriser les modes alternatifs de résolution des conflits, la mission encourage vivement l'introduction de l'action de groupe dans le droit français et le développement de la médiation.

Mais il est clair que le dispositif d'accès au droit et à la justice, qui va fêter ses 20 ans cette année doit être ajusté et consolidé financièrement afin de répondre à des besoins nouveaux et en perpétuelle augmentation et de garantir la qualité des services rendus aux plus démunis. Si des contraintes budgétaires pèsent sur notre pays, comme sur bien d'autres, dans un contexte international tendu, il semble à la mission d'information que la question de l'accès au droit et à la justice, si elle n'est pas traitée avec rigueur risque, à terme, de conduire à une perte de confiance dans notre mode de vie démocratique. C'est aussi ici le respect de nos lois et, finalement de notre système démocratique qui est, d'une certaine manière, en jeu. Cela justifie qu'on s'emploie à redonner à l'accès au droit et à la justice une nouvelle vigueur.

*

* *

CHAPITRE I^{ER} : L'ACCÈS À LA JUSTICE

I.— LE DISPOSITIF FRANÇAIS RÉPOND PLUS IMPARFAITEMENT AU RESPECT DU DROIT FONDAMENTAL D'AGIR EN JUSTICE QUE CERTAINS PAYS COMPARABLES

Le droit d'agir en justice est le droit qui conditionne l'effectivité de tous les autres puisqu'il permet leur reconnaissance et leur sanction. Il est reconnu par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de justice de l'Union européenne ; c'est une norme de référence dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 ; il est protégé en tant que droit fondamental par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation.

Mais la justice a un coût supporté par les justiciables et par les États. Si ce coût est trop élevé pour les justiciables, il constitue un obstacle à l'accès effectif au juge ce qui peut affaiblir l'ensemble de l'édifice et la CEDH sanctionne alors la violation du principe de droit à un procès équitable.

Les conditions financières d'accès à la justice constituent donc un élément essentiel de la mise en œuvre concrète de ce droit fondamental et de ce point de vue, en particulier, les exemples étrangers éclairent le retard français.

A. UN DROIT FONDAMENTAL

1. Un principe du droit international

La Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948 proclame, à son article 8, 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* ».

La Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 déclare pour sa part (article 6 § 1) que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, dans un délai raisonnable, par un tribunal, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale. Ce droit à un procès équitable tant en matière civile que pénale est conforté, à l'article 13, par le droit à un recours effectif.

Dans une jurisprudence constante, la CEDH prend le soin de préciser que la Convention n'oblige pas à accorder l'aide judiciaire dans toutes les contestations *en matière civile* et qu'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 toutes les procédures pénales, et ceux de l'article 6 § 1, qui ne renvoie pas à l'aide judiciaire. Mais elle affirme dans le même temps 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* » (CEDH, *Saoud c. France*, 9 octobre 2007, requête n° 9375/02). Dans cette dernière espèce, la Cour a condamné la France pour violation de l'article 6 § 1 de la Convention, au motif que la procédure devant la Cour de cassation n'avait pas été équitable en raison de l'impossibilité matérielle, pour l'avocat désigné dans le cadre de l'aide juridictionnelle pour assister l'un des requérants, de déposer un mémoire ampliatif.

Pour autant, les États peuvent prévoir dans leur système d'assistance judiciaire la mise en place d'un dispositif permettant de sélectionner les affaires susceptibles d'en bénéficier. La Cour estime qu'il est important de prendre concrètement en compte la qualité du système d'assistance judiciaire dans un État et elle a considéré, dans un arrêt rendu en 2002 (CEDH, *Essaadi c. France*, 26 février 2002, requête n° 49384/99), que le système mis en place par le législateur français offrait des garanties substantielles aux individus, de nature à les préserver de l'arbitraire.

La Cour tend cependant à consacrer un véritable droit à l'assistance par un avocat comme élément essentiel du procès équitable (CEDH, *Aerts c. Belgique* 30 juillet 1998, requête n° 61/1997/845/1051 ; CEDH, *Del Sol c. France*, 26 février 2002, requête n° 46800/99). Dans l'affaire susvisée contre la Belgique, la Cour a considéré que « *le requérant, qui ne disposait pas de moyens pour rémunérer un avocat, pouvait légitimement vouloir s'adresser au bureau d'aide judiciaire afin de se pourvoir en cassation puisque, en matière civile, la législation belge impose la représentation par un avocat à la Cour de cassation. Le bureau n'avait pas à apprécier les chances de succès du pourvoi envisagé ; il appartenait à la Cour de cassation de décider. En rejetant la demande au motif que la prétention ne paraissait pas actuellement juste, le bureau d'assistance judiciaire a porté atteinte à la substance même du droit de M. Aerts à un tribunal* ».

Dans le même sens, la Cour européenne a également estimé (CEDH, *P, C et S c. Royaume Uni*, 16 juillet 2002, requête n° 56547/00) que l'intérêt d'un nouveau-né maltraité à être adopté rapidement ne devait pas conduire à juger l'affaire sans laisser le temps à la mère d'obtenir un avocat au titre de l'aide juridictionnelle.

Cette jurisprudence a été confirmée depuis par plusieurs autres arrêts qui soulignent, notamment, l'obligation pour les États de pourvoir à l'assistance d'un avocat lorsque celle-ci se révèle indispensable à un accès effectif au juge, soit parce que la loi prescrit la représentation par avocat, soit en raison de la complexité de la procédure ou de la cause (CEDH, *Blandeau c. France*, 10 juillet 2008, requête n° 9090/06).

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne se situe dans la droite ligne de cette jurisprudence. Son article 47 intitulé « *Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial* », prévoit et encadre le droit à une aide juridictionnelle et ce, devant tout type de juridiction. Le dernier alinéa de cet article précise : « *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* ». Cette charte a une valeur contraignante à l'égard des États lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union et des institutions de l'Union, mais les citoyens ne peuvent s'en prévaloir directement.

Le Pacte international des droits civils et politiques du 19 décembre 1966, ratifié par la France en 1981, engage les États signataires à aller dans le même sens. Ils doivent garantir que toute personne dont les droits et libertés ont été violés disposera **d'un recours utile** (article 2) et que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial (article 14).

Enfin, la Convention tendant à faciliter l'accès international à la justice, signée le 25 octobre 1980 dans le cadre de la Conférence de La Haye de droit international privé (HCCH), est venue compléter cet ensemble en visant particulièrement les droits des ressortissants d'un État signataire qui souhaitent entamer une procédure dans un autre État signataire.

Selon l'article 1^{er} de cette convention, les 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, commerciale et administrative dans chaque État contractant, dans les mêmes conditions que s'ils étaient eux-mêmes ressortissants de cet État et y résidaient habituellement.

2. Un droit protégé par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation

Dans une décision du 13 novembre 1985⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a tout d'abord considéré que les règles qui mettent en application le principe du contradictoire, y compris dans une procédure disciplinaire, sont de nature législative.

Puis le principe du respect des droits de la défense a été reconnu par la haute juridiction le 17 janvier 1989⁽²⁾, comme constituant un principe fondamental reconnu par les lois de la République, faisant en sorte qu'aucune sanction ne puisse être infligée sans que l'intéressé ait été mis à même tant de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés que d'avoir accès au dossier le concernant.

(1) N° 85-142 L.

(2) N° 88-248 DC.

Cette jurisprudence a été réaffirmée à de nombreuses occasions, notamment dans une décision du 2 février 1995 ⁽¹⁾. Le Conseil a rappelé que le principe du respect des droits de la défense constitue un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République réaffirmés par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution de 1958 ; qu'il implique, notamment en matière pénale, l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties.

Une décision antérieure du 28 décembre 1990 ⁽²⁾ avait précisé que l'exigence du respect du principe des droits de la défense ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étend à toute sanction ayant le caractère de punition, ce principe s'imposant notamment à l'autorité administrative.

On peut citer également la décision du 20 janvier 2005 ⁽³⁾ dans laquelle il a été considéré que, si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable

La Cour de cassation contribue également à la consolidation de ce principe du procès équitable. Elle a transmis au Conseil constitutionnel, le 14 septembre 2010, une question prioritaire de constitutionnalité aux fins de savoir si les dispositions de l'article 148 du code de procédure pénale relatives aux conditions dans lesquelles le juge des libertés et de la détention (JLD) doit statuer sur une demande de mise en liberté, portaient atteinte aux droits et libertés garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et relatifs au recours juridictionnel effectif, au procès équitable et au respect des droits de la défense, en ce que lesdites dispositions n'instituent pas un débat contradictoire.

Dans sa décision du 17 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a jugé que l'équilibre des droits des parties interdit que le JLD puisse rejeter la demande de mise en liberté sans que le demandeur ou son avocat ait pu avoir communication de l'avis du juge d'instruction et des réquisitions du ministère public ⁽⁴⁾. Sous cette réserve, il a déclaré conforme à la Constitution l'article 148 du code de procédure pénale.

La Cour de cassation a développé une jurisprudence très protectrice du droit des parties les plus démunies au nom du procès équitable. De nombreux arrêts vont dans ce sens selon lesquels le juge, informé de ce qu'un plaideur a

(1) N° 95-360 DC.

(2) N° 90-285 DC.

(3) N° 2004-510 DC.

(4) N° 2010-62 QPC.

demandé l'aide juridictionnelle, doit transmettre cette demande au bureau d'aide juridictionnelle (*Civ, 2^e, 28 mai 2003 ; civ 2^e, 1^{er} avril 2004*), le juge ne peut statuer dans l'attente de la décision du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) (*Civ, 2^e, 13 décembre 2005 ; Civ, 2^e, 23 novembre 2006*). Cette exigence de prise en compte des droits des parties à bénéficier de l'aide juridictionnelle demeure y compris lorsque la demande n'a été formée que deux jours avant l'audience : le juge a tort dans ce cas de considérer la demande comme dilatoire (*Civ, 2^e, 18 janvier 2007*).

La Cour considère même que la demande d'aide juridictionnelle interrompt le délai de péremption qui met fin à l'instance, au motif que « *le droit au procès équitable et le respect des droits de la défense imposent que, dans les procédures où la représentation des parties est obligatoire, le délai de péremption soit suspendu ou interrompu à l'égard de la partie qui a demandé le bénéfice de l'aide juridictionnelle, durant le temps de l'instruction de sa demande et jusqu'à la notification de la décision lui notifiant la désignation de son représentant* » (*Civ, 2^e, 19 novembre 2009*).

3. Les exemples étrangers les plus éclairants

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a publié, en octobre 2010, son quatrième rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens. Sorte de photographie de la justice en Europe, ce rapport comprend des données datant de 2008, pour 43 des 47 États européens et portant sur 15 thèmes dont l'aide judiciaire. Sur ce dernier point, le rapport indique que tous les États membres disposent désormais d'un système d'aide judiciaire, au minimum en fournissant une aide judiciaire pour permettre une représentation légale en matière pénale. La tendance qui se confirme en Europe est d'aller au-delà de cette exigence, en ne limitant pas l'aide judiciaire aux affaires pénales. Les budgets consacrés à l'aide judiciaire en Europe sont globalement en augmentation (+ 23 % entre 2004 et 2008). Le montant attribué par l'État pour une affaire varie toutefois énormément selon les États, tout comme le nombre d'affaires éligibles à l'aide judiciaire. Certains États ont fait le choix de consacrer des montants importants par affaire en limitant le volume d'affaires concernées, d'autres ont fait le choix inverse. Un groupe d'États ou entités (Finlande, Pays-Bas, Angleterre et Pays de Galles, Irlande du Nord et Écosse) se montre généreux tant au niveau des montants alloués que du nombre d'affaires concernées. Plusieurs États d'Europe centrale et orientale, qui ne connaissaient pas de système d'aide judiciaire il y a quelques années, sont résolument investis dans le développement de tels systèmes, ce qui constitue une tendance encourageante depuis le dernier exercice d'évaluation.

La France ne se situe pas parmi les États les plus généreux.

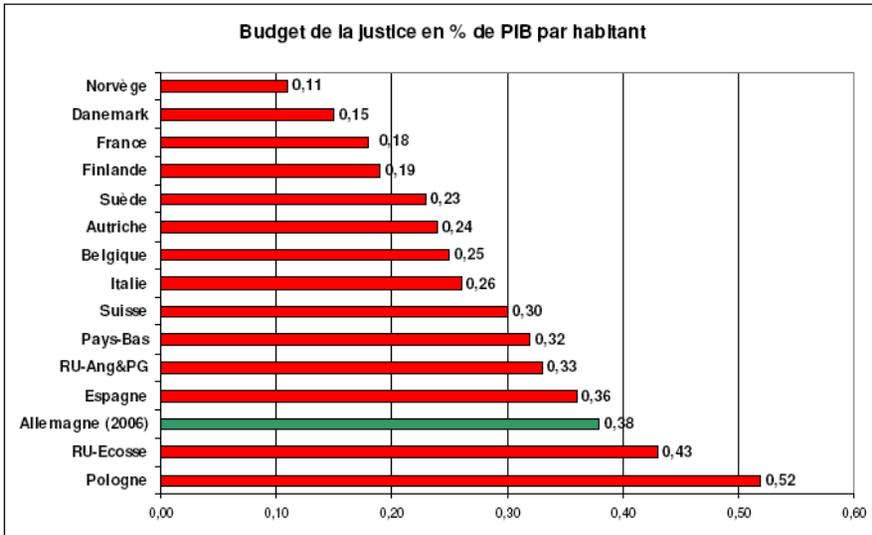
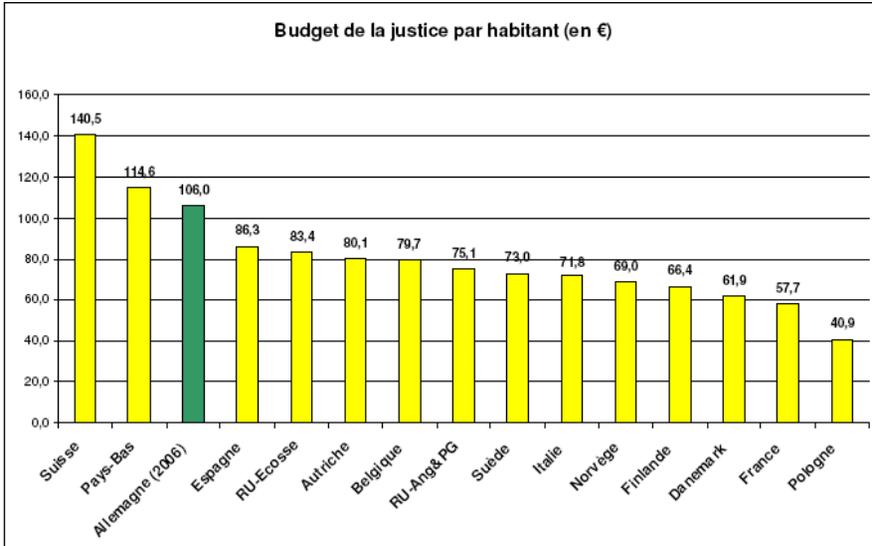
Avec 57,70 euros par habitant consacrés aux tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire en 2008, la France se classe 18^e sur 43, derrière la plupart des pays d'Europe de l'Ouest. Sur le critère du pourcentage du produit

intérieur brut (PIB) par habitant consacré à la justice, la France se classe 37^e, derrière tous les pays de richesse comparable. Le budget de la justice française n'a progressé que de 0,8 % entre 2006 et 2008, soit l'une des évolutions les plus lentes d'Europe. Ces faiblesses budgétaires se traduisent au niveau du nombre de juges (9,1) et de procureurs (3) pour 100 000 habitants, l'un des ratios les plus faibles en Europe.

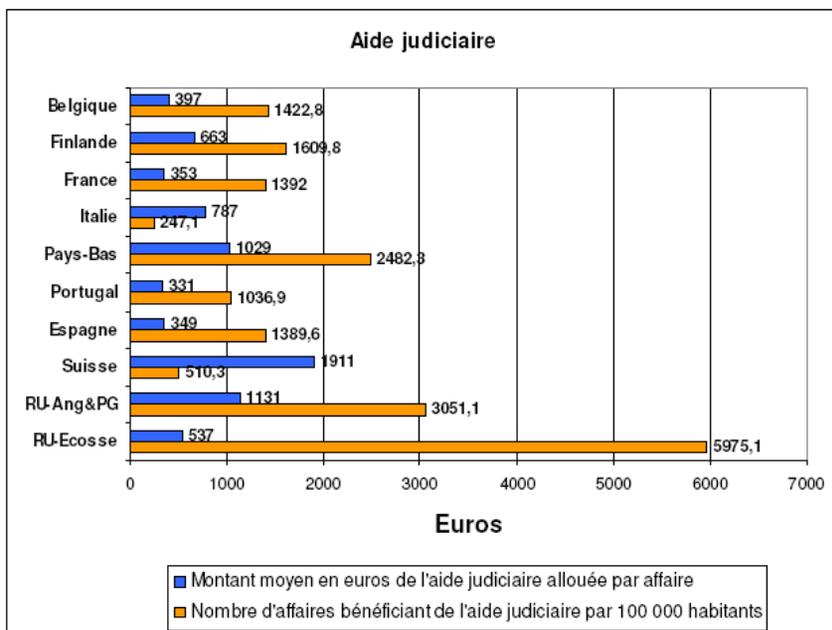
L'effort a néanmoins été de 10 % pour le fonctionnement des tribunaux dans la même période.

Les graphiques ci-après, extraits du rapport de la CEPEJ et qui portent sur l'étude de 16 pays de niveau comparable, situent tous la France dans la partie basse des résultats, qu'il s'agisse du budget de la justice par habitant, du même budget en % de PIB par habitant ou des sommes consacrées à l'aide judiciaire.

BUDGETS CONSACRÉS À LA JUSTICE (TRIBUNAUX + MINISTÈRE PUBLIC + AIDE JUDICIAIRE) ET EFFORT BUDGÉTAIRE RAPPORTÉ À LA RICHESSE NATIONALE (PIB PAR HABITANT)



Le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande consacrent des sommes importantes à l'aide judiciaire selon deux critères, le montant moyen alloué à chaque affaire et le nombre d'affaires concernées, comme cela résulte du graphe ci-dessous.



RU : Royaume-Uni ; PG : Pays de Galles ; Ang : Angleterre

Ces données intègrent les affaires civiles et pénales.

Au Royaume-Uni, l'aide juridictionnelle a été créée par le *Legal Aid and Advice Act* de 1949. En 2009, cette aide concernait environ 29 % de la population. Elle est accessible dans tous les domaines du droit à l'exception des procès en diffamation, de la réparation des atteintes à l'intégrité corporelle et de certaines affaires concernant la gestion des entreprises et les infractions au code de la route.

En matière pénale, l'aide offerte par le *Criminal Defence Service (CDS)* comprend le conseil et l'assistance d'un avocat (*solicitor*) pendant les interrogatoires de police et à tous les niveaux de juridiction. Ce service met à disposition une ligne téléphonique d'assistance qui permet aux personnes retenues par la police d'obtenir des conseils juridiques en direct, sans condition de revenus.

Le système britannique a introduit une innovation qui mérite d'être évoquée. Le 1^{er} août 2001 a été mis en place, pour une période expérimentale de quatre années, un service : le *Public Defender Service (PDS)* composé d'avocats salariés chargés de la défense des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et s'engageant à respecter un code de conduite qui fixe des standards de qualité et de performance.

Cette expérience ayant été concluante, le *Home Office* a décidé de conserver le principe d'avocats salariés qui n'existe toutefois que dans quelques villes. Un budget est attribué à chaque *PDS* pour couvrir ses propres coûts. Dans la grande majorité des cas, le client peut choisir son avocat à condition qu'il soit lié par un contrat à la *Legal Services Commission (LSC)*, organisme indépendant chargé de gérer les fonds de l'aide juridictionnelle. Toutefois dans certaines circonstances, le choix de l'avocat peut être plus limité (par exemple, en cas de procès pour infractions graves). L'avocat est désigné pour l'ensemble de la procédure (sauf motif sérieux ou conflit d'intérêts nécessitant son remplacement). Le *PDS* fournit des services d'aide juridictionnelle, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

L'accès au droit et à l'information juridique n'est pas pris en charge par les pouvoirs publics mais par des associations, notamment les 60 *Law Centers*, centres bénévoles de conseils gratuits et de représentation de personnes dans le besoin.

En 2009, au sein du budget annuel du ministère de la Justice s'élevant à environ 12 milliards d'euros, environ 2,56 milliards d'euros ont été dédiés à l'aide juridictionnelle. Des réductions budgétaires sont toutefois annoncées pour 2011, en ce qui concerne l'aide juridictionnelle, à hauteur de 28 millions d'euros. Cette réduction est associée à l'obligation pour la *LSC* d'évaluer la performance des avocats. En France, le budget 2011 du ministère de la Justice et des libertés s'élève à 7,128 milliards d'euros dont 350 millions pour l'aide juridique.

En Italie, l'obligation d'assurer à ceux qui sont économiquement faibles, les moyens pour agir et se défendre devant toutes les juridictions, même le juge de paix, est inscrite dans la Constitution. Pour autant, les crédits alloués à l'aide judiciaire sont peu élevés. En 2008, ils s'établissaient à 115,9 millions d'euros dont 88,5 millions alloués à l'aide judiciaire dans les affaires pénales et 27,4 millions alloués à l'aide judiciaire dans les affaires autres que pénales. Il n'existe pas d'aide juridictionnelle partielle.

Au Canada, l'article 10 de la Charte canadienne des droits et libertés impose le droit à un avocat dès le début du processus judiciaire pénal. Il en est de même dans les procédures de médiation pénale, notamment pour les mineurs délinquants.

L'aide juridique est organisée au sein de programmes spécifiques visant divers problèmes tels que les violences faites aux femmes ou les divorces. Ces programmes sont conduits sous la forme de partenariats entre les États – fédéral et provincial – et des partenaires : universités, institutions et associations parapubliques qui participent à l'élaboration du programme et à son exécution.

Les actions conduites prennent des formes variées. Les stratégies de communication se font par distribution de prospectus, d'affichage dans des lieux sensibles, mise en place de lignes téléphoniques et surtout développement de liens

Internet qui permettent de toucher la population ciblée où qu'elle se trouve au Canada.

La province du Québec a créé une commission des services juridiques qui gère les fonds reçus des gouvernements provincial et fédéral et destinés à l'aide juridique.

Ces fonds sont reversés à des centres régionaux d'aide juridique qui ont une certaine liberté pour organiser sur le terrain l'aide juridique. Ils sont autonomes et recrutent leur personnel, avocats salariés et secrétaires.

Le barème des revenus annuels pour obtenir l'aide juridique gratuite totale est fixé, en 2010, pour une personne seule, à 9 605 euros (800,43 euros mensuels). Les biens mobiliers et immobiliers sont également pris en compte et leur montant ne doit pas dépasser 67 335,36 euros si le requérant ou son conjoint est propriétaire de sa résidence et 35 532,55 euros s'il ne l'est pas.

L'aide juridictionnelle partielle est possible, moyennant le versement d'une contribution, par exemple pour un revenu annuel compris entre 11 752,78 euros et 12 375,69 euros la contribution est de 74,80 euros. Entre, 16 122,82 euros et 16 747,39 euros, dernière fourchette du barème pour une famille composée d'un adulte et d'un enfant, la contribution est de 598,38 euros.

Ce dispositif offre une grande visibilité aux justiciables et leur évite les incertitudes liées à une convention d'honoraires avec un avocat.

En Finlande, le tarif horaire de base pour les avocats qui interviennent dans le cadre de l'aide juridictionnelle est fixé à 84 euros. Cette aide est plafonnée à 100 heures. Toutefois, pour des raisons particulières, le tribunal peut décider l'octroi d'une aide judiciaire au-delà de ce plafond de 100 heures. En revanche, le plafond de ressources pour bénéficier de l'aide totale est assez bas et ne doit pas dépasser 650 euros pour une personne célibataire. Une aide partielle est possible si les ressources mensuelles sont comprises entre 650 euros et 1 400 euros.

Le dispositif d'aide judiciaire partielle est là aussi simple et transparent. Les frais de procédure, calculés sur la base de 84 euros multipliés par le nombre d'heures de travail, sont pris en charge en partie par l'État et en partie par le justiciable en fonction de ses ressources sachant que l'État prend toujours à sa charge au minimum 25 % des frais. La prise en charge la plus forte, soit 75 % du montant total des frais de procédure, incombe à la personne célibataire dont les ressources sont comprises entre 1 301 et 1 400 euros ou au couple dont chacun des conjoints dispose de ressources comprises entre 1 101 et 1 200 euros. Le montant pris en charge par le bénéficiaire de l'aide judiciaire peut en outre varier en fonction de sa fortune. S'il possède des dépôts bancaires ou des biens aisément réalisables excédant 5 000 euros, le bénéficiaire de l'aide judiciaire prend en charge les frais de procédure à hauteur de 50 % au moins de la valeur de ses biens excédant 5 000 euros.

Le pourcentage des frais de procédure qui est à la charge du bénéficiaire de l'aide judiciaire est fixé dans la décision d'aide judiciaire et versé par lui directement à son conseil. Si le conseil a été commis d'office, le bénéficiaire de l'aide judiciaire verse le montant des frais à sa charge au bureau d'aide judiciaire.

En Suède, afin de réduire le coût jugé trop onéreux du système d'aide juridique publique et favoriser de nouveaux comportements dans la résolution des problèmes juridiques de la vie courante, a été consacré le principe de la subsidiarité de l'aide judiciaire par rapport à l'assurance de protection juridique. Par ailleurs, les conditions d'octroi de l'aide publique ont été considérablement restreintes de sorte qu'à l'exception des litiges de droit pénal, la majeure partie des Suédois ne peut plus prétendre en bénéficier pour les procès civils et les litiges relevant du droit de la famille. Pour les divorces, est ouverte gratuitement à l'ensemble des habitants, une procédure de « *dialogue constructif* » organisée dans les centres sociaux locaux. Enfin, dans le cadre de cette réforme, ont été supprimés les cabinets juridiques publics, où des juristes salariés avaient pour mission de traiter les affaires prises en charge dans le cadre de l'aide judiciaire et de dispenser des conseils. Les consultations au cours desquelles un avis juridique peut être prodigué ont été limitées à deux heures et ne sont plus gratuites, l'avocat percevant un tarif horaire de 150 euros.

Cette réforme suédoise a permis de réduire de moitié les crédits alloués à l'aide juridique, dégageant une économie de 22 millions d'euros grâce à la baisse spectaculaire du nombre des procès pris en charge par l'aide judiciaire du fait de l'exclusion de certains domaines antérieurement couverts. Mais il en a résulté un transfert de charges vers l'assurance privée qui a engendré un quasi-doublement des coûts et des primes. La garantie de protection juridique des assurances privées apparaît moins avantageuse et moins complète que l'aide judiciaire, ne couvrant pas, par exemple, le divorce, les litiges en droit du travail, les litiges de faible importance, les litiges en droit administratif, une partie du contentieux pénal. De surcroît, la garantie de protection juridique semble être une activité non rentable pour les compagnies d'assurance, peu enclines à la populariser.

En Allemagne, coexistent trois dispositifs. Un dispositif d'aide juridictionnelle qui peut être accordée devant les juridictions civiles, administratives, fiscales, sociales et du travail, tant en matière gracieuse que contentieuse ; un système de commissions d'office pour les procédures pénales ; un système d'aide au conseil (*Beratungshilfe*) permettant aux personnes défavorisées, sous condition de ressources, d'avoir accès à des consultations juridiques par un avocat et de se faire représenter dans des instances non juridictionnelles. Tous les domaines du droit sont concernés, y compris le droit fiscal depuis une décision du 14 octobre 2008 de la Cour constitutionnelle fédérale.

En 2006, le budget total de l'aide juridictionnelle et des commissions d'office s'élevait à 557 millions d'euros pour un nombre de bénéficiaires de 592 300 personnes, soit une dépense moyenne par affaire de 940 euros.

Selon les statistiques du ministère fédéral de la Justice, le coût total de l'aide au conseil en Allemagne s'est élevé, en 2009, à 82,88 millions d'euros, correspondant à 850 000 consultations acceptées.

L'aide juridictionnelle ne couvre pas les frais liés aux procédures précontentieuses et n'est accordée que pour les frais liés à la conduite d'une instance juridictionnelle. Outre les frais d'avocats, les droits de procédure et les frais d'exécution forcée du jugement, le bénéficiaire est dispensé de consignation en matière d'expertise. Mais s'il perd son procès, il pourra être condamné à prendre en charge les frais de l'adversaire y compris les frais d'avocats.

Ce sont les *Länder* qui financent l'aide juridictionnelle dans leur ressort, sauf pour les procédures concernant les juridictions fédérales.

Outre les conditions de ressources, l'aide juridictionnelle totale ou partielle ne peut être accordée que si l'action en demande ou en défense présente des chances suffisantes de succès.

Les revenus nets pris en compte s'entendent après déduction des charges (frais de chauffage, loyer, par exemple) mais aussi de certains abattements sociaux et fiscaux, énumérés par le code de procédure civile.

L'aide juridictionnelle est totale si le requérant dispose de moins de 15 euros par mois de revenus nets. Au-delà, il bénéficie d'un prêt qu'il devra rembourser mensuellement sur une durée de 48 mois maximum. La somme à rembourser est fonction des ressources et s'échelonne entre 15 euros mensuels pour un revenu net de 50 euros jusqu'à 300 euros pour un revenu de 750 euros et 300 euros supplémentaires par tranche de 750 euros.

4. Des besoins en constante augmentation

En France, comme dans tous les pays, de nombreux contentieux explosent en rapport avec l'évolution des problèmes de société et les difficultés économiques mais aussi en raison de la complexité croissante des textes qui égare bien des justiciables. Le contentieux familial, les demandes liées au droit au logement opposable et aux loyers impayés, le surendettement, les conflits du travail et les licenciements, le contentieux médical, le droit des étrangers, le droit de la sécurité sociale et le durcissement de la répression pénale, reflètent l'étendue des problèmes d'une société et les besoins pour ses membres de faire valoir leurs droits et leur demande de réparation dans des domaines qui touchent à des aspects essentiels de la vie des personnes concernées.

Certaines réformes récentes ont eu un impact sur la progression des contentieux, notamment du contentieux administratif. C'est le cas pour la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable ou encore la loi du 24 juillet 2006 réformant les procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Lorsque le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité sera définitivement adopté, coexisteront cinq procédures d'éloignement des étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, hors les cas de refus d'entrée sur le territoire français.

Favoriser en amont tous les mécanismes de prévention des contentieux et développer des modes de résolution alternatifs des conflits devrait contribuer à alléger la charge des tribunaux mais la demande d'accès au juge est très forte et bien souvent incontournable.

M. Roland du Luart, dans son rapport ⁽¹⁾ fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur le budget de la justice pour 2011, constate l'accroissement considérable du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle (AJ) sur la période récente (+ 208,6 % entre 1991 et 2006) et même l'emballement des dépenses budgétaires consacrées à cette aide (+ 391,3 % au cours de la même période). Sur la période 1998-2008, la dépense a crû de 62,2 % en euros courants et de 36 % en euros constants.

Entre 2004 et 2008, le nombre total de saisines des seuls tribunaux administratifs est passé de 30 000 à 46 480. Le nombre d'affaires relatives au droit des étrangers pèse désormais plus du quart de la totalité des affaires enregistrées chaque année devant l'ensemble des juridictions administratives du premier degré. Quatre tribunaux (Paris, Cergy, Melun, Versailles) enregistrent 50 % des dossiers de droit des étrangers. Devant les cours administratives d'appel, le contentieux étranger a progressé de 187 % en un an.

Le tableau ci-après fait apparaître la répartition des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle selon le type de contentieux entre 2002 et 2009.

(1) Rapport général n° 111 (2010-2011) de M. Roland du Luart, fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 novembre 2010.

**RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE
SELON LE TYPE DE CONTENTIEUX**

Toutes admissions selon la nature du contentieux	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Civil	357 362	388 020	430 118	448 623	457 436	440 563	423 022	433 258
Pénal	290 385	320 439	353 407	383 498	389 541	389 420	400 773	398 636
Administratif	12 220	13 720	14 402	14 614	17 691	20 224	21 489	29 955
Entrée et séjour des étrangers	28 670	33 672	33 950	39 798	40 293	39 820	44 619	39 519
Total	688 637	755 851	831 877	886 533	904 961	890 138	890 020	901 630

Source : Répertoire de l'aide juridictionnelle

Les admissions à l'aide juridictionnelle en 2009 se répartissent à raison de 48 % pour des procédures civiles, 44 % pour des procédures pénales et de 8 % pour des affaires administratives ou relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers. En 2002, la répartition était de 52 % pour des procédures civiles, 42 % pour les procédures pénales et 6 % pour les autres. Les admissions à l'aide juridictionnelle pour des contentieux administratifs ont connu une forte progression (+ 39,4 % en 2009).

Le nombre des demandes recensées en 2009 était en légère hausse par rapport à 2008 (+ 1,8 %).

Depuis 2006, le nombre total des admissions est stable autour de 900 000 par an. En 2009, elles ont augmenté de 1,3 % (901 630).

Il est presque surprenant de constater cette stabilisation des demandes et des admissions depuis 2002 dans le contexte qui vient d'être évoqué.

Les rejets s'établissent en 2009 à 86 997, en baisse de 15,1 % par rapport à 2008, soit un taux de rejet de 8,2 %, pour 1 057 777 demandes examinées par les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ).

L'explication vient du fait que le défaut de communication des pièces justificatives demandées par le BAJ ne constitue plus un motif de rejet, mais une cause de caducité de la demande. En effet, le décret n° 2007-1142 du 26 juillet 2007 a introduit cette sanction spécifique du défaut de production par le justiciable des pièces demandées par le BAJ dans le délai imparti. Aussi, les BAJ ont-ils prononcé 22 194 décisions de caducité en 2009 qui ne sont pas comptabilisées dans les décisions de rejet.

Après avoir fortement baissé en 2010 (- 27 millions d'euros), l'enveloppe destinée à l'aide juridictionnelle sera stable en 2011. Mais en 2010, ainsi que l'indique M. René Couanau, rapporteur spécial à l'Assemblée nationale sur les

crédits de la mission « justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2011⁽¹⁾, les crédits se sont révélés insuffisants dès le mois d'octobre 2010, le ministère de la justice étant conduit à demander un décret d'avance.

De plus, en 2011, la réforme de la garde à vue devrait aboutir à une augmentation du nombre de missions des avocats rétribués par l'aide juridictionnelle et il n'est pas certain que la loi de finances ait pris en compte la forte progression attendue des dépenses d'aide juridictionnelle.

Les crédits pour 2011 du programme « *accès au droit et à la justice* » sont globalement en hausse de 12 % mais la hausse des crédits de l'aide juridictionnelle se fait en partie au détriment des autres actions qui accusent une baisse de 5 % et surtout cette hausse devra couvrir le nouveau taux de TVA à 19,6 % contre 5,5 % applicable aux rétributions versées aux avocats.

Cette majoration des crédits n'apparaît pas en rapport avec l'augmentation prévisible du nombre des prestations que les avocats devront fournir – de l'ordre de 400 000 selon les bâtonniers – et alors que l'intervention en garde à vue passera de 30 minutes à 4 ou 5 heures.

Toutefois, dans la perspective de la réforme, le nombre gardes à vue a diminué d'environ 100 000 en 2010 et les statistiques communiquées par l'Union nationale des CARPA (UNCA) pour l'exercice 2010, confirment que le nombre total de gardés à vue assistés par un avocat rétribué par l'État est passé de 190 011 en 2010 contre 197 994 en 2009. Depuis 2003, ce chiffre était en progression constante.

L'objectif central du projet de réforme de la garde à vue actuellement en cours d'examen par le Parlement est, en effet, l'assistance effective de l'avocat, dont la présence et les moyens d'intervention sont considérablement renforcés. La personne placée en garde à vue pourra être assistée tout au long de la procédure, et l'avocat aura accès au procès-verbal de notification et aux procès-verbaux d'audition. Le texte permet ainsi à la personne d'organiser sa défense et de préparer les auditions devant les services de police. De plus, le nouveau dispositif est étendu à la retenue douanière ainsi qu'aux victimes.

Désormais, si la victime est confrontée, par les officiers de police judiciaire, avec une personne gardée à vue qui est assistée d'un avocat lors de cette audition. Le projet de loi prévoit qu'elle peut demander à être également assistée par un avocat choisi par elle, ou son représentant légal si elle est mineure, ou, à sa demande, désigné par le bâtonnier. La victime est informée de ce droit avant qu'il soit procédé à la confrontation. L'avocat de la victime peut consulter les procès-verbaux d'audition de la personne qu'il assiste. Cette dernière peut bénéficier des dispositions relatives à l'aide juridictionnelle au même titre que le gardé à vue.

(1) Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824).

Enfin, il faut tenir compte des nouvelles dispositions relatives à l'aide juridictionnelle dans le cadre de l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité. Le décret n° 2010-149 du 16 février 2010 assure la continuité de l'aide juridictionnelle en cas d'examen, par le Conseil constitutionnel, d'une question prioritaire de constitutionnalité soulevée par le Conseil d'État ou la Cour de cassation. L'aide juridictionnelle initialement accordée demeure acquise à son bénéficiaire lorsqu'il souhaite se prévaloir de cette nouvelle procédure.

Des moyens importants seront à l'évidence nécessaires pour la mise en œuvre et l'effectivité de ces nouveaux droits.

Dans son rapport d'information « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* »⁽¹⁾, le sénateur Roland du Luart évoquait la double crise de l'aide juridictionnelle (AJ) : « *une crise financière doublée d'une crise morale* ».

M. Philippe Belaval, conseiller d'État, et M. Jean-Loup Arnaud, conseiller maître à la Cour des comptes, auteurs d'un rapport⁽²⁾ sur l'accès au droit et l'aide juridictionnelle ont livré leurs observations à la mission.

Selon eux, le dispositif complexe et opaque est à bout de souffle sur le plan financier. Il est difficile de prévoir le moment où il y aura rupture du financement, mais avec la réforme de la garde à vue ce pourrait être en 2011. Le financement de l'aide juridique, actuellement très limité, comporte également beaucoup d'inconnues liées au développement des procédures non juridictionnelles et des médiations pour lesquelles l'assistance d'un avocat devra être assurée. Ils considèrent qu'une vaste réforme s'impose mais qu'il est difficile d'en donner avec précision les modalités dans l'ignorance des moyens disponibles. Trois points seraient toutefois incontournables : la réforme des conditions d'attribution, la recherche de nouveaux financements et l'amélioration de la gestion des crédits.

Aux yeux de la mission, ces trois orientations constituent effectivement les éléments fondamentaux d'une refonte de notre dispositif d'autant plus indispensable que dans les faits, l'accès au droit et à la justice ne paraît pas nécessairement garanti dans des conditions satisfaisantes à l'ensemble des justiciables de notre pays.

B. LE DISPOSITIF FRANÇAIS D'AIDE JURIDICTIONNELLE NE RÉPOND PAS AUX BESOINS D'UNE LARGE FRANGE DE LA POPULATION

Par-delà les réticences et les inhibitions que l'on peut déceler parmi des publics souvent peu rompus à l'usage des instruments juridiques, il existe en effet

(1) *Rapport d'information n° 23, fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sur l'aide juridictionnelle, par M. Roland du Luart, sénateur.*

(2) *Rapport sur les modalités de mise en œuvre des propositions du rapport de M^e Darrois sur l'accès au droit et à la justice, 22 décembre 2009.*

des facteurs objectifs qui concourent à restreindre l'entendue et la portée du dispositif d'accès au droit et à la justice organisé par la loi du 10 juillet 1991.

Ces limites tiennent tout autant aux conditions pécuniaires d'éligibilité à l'aide juridictionnelle totale et à la mise en œuvre de l'aide juridictionnelle partielle qu'aux modalités d'examen des demandes d'AJ et de rétribution des avocats.

1. Un plafond de ressources trop bas malgré l'extension du bénéfice de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources

En application du titre I^{er} de la loi n° 91- 647 du 10 juillet 1991 précitée, **les personnes physiques et morales doivent remplir un certain nombre de critères tenant à la nationalité, à la résidence et à leurs ressources**. De surcroît, l'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection.

S'agissant de la nationalité et de la résidence, l'article 3 du texte ouvre le bénéfice de l'aide juridictionnelle à :

- toute personne physique de nationalité française ou ressortissant des États de l'Union européenne ;
- toute personne étrangère résidant habituellement et régulièrement en France ;
- toute personne morale à but non lucratif ayant son siège en France ;
- les syndicats de copropriétaires d'immeubles en cas de plan de sauvegarde de l'immeuble ou de désignation d'un administrateur provisoire.

On notera cependant que la condition de résidence ne s'applique pas :

- aux étrangers mineurs, témoins assistés, inculpés, prévenus, accusés, condamnés ou parties civiles lorsqu'ils bénéficient d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil ou lorsqu'ils font l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ⁽¹⁾ ;
- aux étrangers parties prenantes d'une procédure prévue par le code de l'entrée et du séjour des étrangers ou ayant pour enjeu la reconnaissance du droit d'asile ⁽²⁾ ;
- aux personnes physiques et morales en cas de litiges transfrontaliers en matière civile ou commerciale ⁽³⁾.

(1) Article 3, alinéa 4, de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

(2) Article 3, alinéa 4, de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

(3) Article 3-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

S'agissant des ressources, les personnes physiques et morales peuvent, à leur demande, bénéficier de l'aide juridictionnelle totale ou partielle suivant le montant de leurs revenus. En cas d'obtention de l'aide juridictionnelle totale, le justiciable verra l'État prendre à sa charge l'ensemble des dépenses que le bénéficiaire aurait à supporter en l'absence d'aide des pouvoirs publics (par exemple, les honoraires de l'avocat, des notaires, des huissiers de justice).

Ainsi, les personnes ne disposant d'aucune ressource ou de ressources inférieures à 929 euros par mois peuvent prétendre obtenir une aide juridictionnelle totale. Celles dont les ressources varient entre 929 euros et 1 393 euros pourront demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle suivant un barème dégressif reproduit ci-après.

AIDE JURIDICTIONNELLE

Métropole, départements d'outre-mer, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon

Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 - Décrets n° 91-1266 du 19 décembre 1991 et n° 2003-300 du 2 avril 2003 -
Loi de Finances pour 2011

CONDITIONS DE RESSOURCES								
Taux de l'aide juridictionnelle	Pour un demandeur sans personne à charge ⁽¹⁾	Pour un demandeur ayant :						
		1 personne à charge ^(*)	2 personnes à charge ^(*)	3 personnes à charge ^(*)	4 personnes à charge ^(*)	5 personnes à charge ^(*)	6 personnes à charge ^{(*)(**)}	
Le montant mensuel des ressources du foyer doit être inférieur à								
100 %	929 €	1 096 €	1 263 €	1 369 €	1 475 €	1 581 €	1 687 €	
85 %	930 € 971 €	1 097 € 1 138 €	1 264 € 1 305 €	1 370 € 1 411 €	1 476 € 1 517 €	1 582 € 1 623 €	1 688 € 1 729 €	
70 %	972 € 1 024 €	1 139 € 1 191 €	1 306 € 1 358 €	1 412 € 1 464 €	1 518 € 1 570 €	1 624 € 1 676 €	1 730 € 1 782 €	
55 %	1 025 € 1 098 €	1 192 € 1 265 €	1 359 € 1 432 €	1 465 € 1 538 €	1 571 € 1 644 €	1 677 € 1 750 €	1 783 € 1 856 €	
40 %	1 099 € 1 182 €	1 266 € 1 349 €	1 433 € 1 516 €	1 539 € 1 622 €	1 645 € 1 728 €	1 751 € 1 834 €	1 857 € 1 940 €	
25 %	1 183 € 1 288 €	1 350 € 1 455 €	1 517 € 1 622 €	1 623 € 1 728 €	1 729 € 1 834 €	1 835 € 1 940 €	1 941 € 2 046 €	
15 %	1 289 € 1 393 €	1 456 € 1 560 €	1 623 € 1 727 €	1 729 € 1 833 €	1 835 € 1 939 €	1 941 € 2 045 €	2 047 € 2 151 €	

^(*) personnes à charge ou assimilées aux personnes à charge au sens de l'article 4 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991.

^(**) au-delà de six personnes à charge, les plafonds de ressources prévus dans cette colonne sont majorés de 106 euros par personne supplémentaire

Montant des correctifs pour charges de famille pour 2011 : 167 € pour les deux premières personnes à charge, 106 € pour les suivantes.

Or, sur ce plan, les plafonds et les « tranches » du barème de l'aide juridictionnelle apparaissent comme étant de nature à restreindre l'accès à l'aide juridictionnelle eu égard à la distribution des revenus en France.

Certes, la loi du 10 juillet 1991 comporte des règles de nature à atténuer le caractère strict de la condition de ressources. D'une part, la loi écarte l'application de ce critère à raison de la situation dans laquelle peuvent se trouver certains demandeurs :

– les victimes d’un des crimes d’atteinte volontaire à la vie ou à l’intégrité de personne ou ayant droit d’une victime de tels crimes (meurtre, acte de torture ou de barbarie, viol, etc.) en vue d’une action civile en réparation des dommages résultant des atteintes à la personne ⁽¹⁾ ;

– les personnes dont la situation apparaît particulièrement digne eu égard à l’objet du litige ou des charges prévisibles du procès (par exemple, pour des femmes étrangères en situation irrégulière victimes de violences conjugales) ⁽²⁾ ;

– les personnes apportant la preuve de leur incapacité à faire face aux dépenses couvertes par l’aide juridictionnelle en raison de la différence de coût de la vie entre l’État et leur État de résidence habituelle ⁽³⁾ ;

– des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l’allocation du fonds national de solidarité (FNS) ou de l’allocation d’insertion ;

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

D’autre part, le texte prévoit la majoration des plafonds de ressources prises en compte dans le calcul de l’aide juridictionnelle totale ou partielle assurée par l’État en fonction du nombre des personnes à charge. Ainsi, le montant des correctifs pour charge de famille en 2011 s’élève à 167 euros pour les deux premières personnes à charge et à 106 euros pour les personnes suivantes. Au-delà de six personnes à charge, les plafonds de ressources prévus dans cette colonne sont majorés de 106 euros par personnes supplémentaires.

On notera qu’en outre, suivant les modalités prévues par décret en Conseil d’État, les prestations familiales ainsi que certaines prestations sociales à objet spécialisé ne sont pas prises en compte dans l’appréciation des ressources des demandeurs.

Toutefois, on peut estimer que les plafonds de ressources ainsi fixés demeurent relativement faibles pour permettre à certaines catégories socioprofessionnelles de bénéficier du dispositif de l’aide juridictionnelle.

Il en va ainsi s’agissant du plafond d’éligibilité de l’aide juridictionnelle totale : le montant de 929 euros se révèle de fait inférieur au montant net du salaire minimal de croissance, lequel est fixé à 1 073 euros net depuis le 1^{er} janvier 2011, pour un salarié dont la durée légale de travail hebdomadaire est de 35 heures. On peut porter un jugement assez similaire concernant le montant des plafonds de ressources pour le bénéfice de l’aide juridictionnelle partielle. En effet, nonobstant les correctifs familiaux précédemment évoqués, on remarquera que pour bénéficier de 55 % de l’aide

(1) Article 9-2 de la loi n° 91- 647 du 10 juillet 1991.

(2) Article 6 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

(3) Ibid.

juridictionnelle totale, il faut pouvoir justifier en 2011 de ressources mensuelles inférieures à 1 182 euros par mois.

Or, d'après les chiffres rendus publics en septembre 2010 par l'INSEE ⁽¹⁾ à partir des résultats de l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux (ERFS)*, le niveau de vie médian ⁽²⁾ des personnes vivant dans un ménage métropolitain s'élève à environ 1 580 euros par mois. Par ailleurs, on peut rapprocher le montant du plafond de ressources pour prétendre à l'aide juridictionnelle totale du seuil de pauvreté, lequel s'élève suivant l'INSEE à 950 euros en 2008 ⁽³⁾.

C'est dire que de nombreuses personnes appartenant aux couches inférieures des classes moyennes ne peuvent prétendre au bénéfice de l'aide juridictionnelle, qu'elle soit totale ou partielle, compte tenu du montant des plafonds mais également du rythme de leur revalorisation.

En application de l'article 4 de la loi du 10 juillet 2010, ce relèvement, déterminé par la loi de finances initiale, est identique à celui de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu. Cela étant, on ne peut que constater la modestie de cette augmentation au fil des exercices budgétaires. Par exemple, entre 2010 et 2011, le plafond de ressources pour être éligible à l'aide juridictionnelle total n'est passé que de 916 euros à 929 euros, ce qui représente une augmentation d'environ 1,42 %.

On pourra sans doute estimer qu'une telle mesure représente un effort méritoire dans un contexte budgétaire extrêmement contraint. Cependant, une telle revalorisation ne permet à l'évidence pas de répondre aux besoins d'une frange importante de la population. Et l'effet *de facto* restrictif des plafonds de ressources ouvrant le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale paraît d'autant plus problématique que l'aide juridictionnelle partielle se présente à bien des égards comme un échec.

Dans ces conditions, la mission préconise de fixer le plafond de ressources permettant d'obtenir le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale au niveau du SMIC mensuel net soit, au 1^{er} janvier 2011, 1 073 euros. Elle recommande par ailleurs que le montant du plafond soit revalorisé suivant un mécanisme identique à celui en vigueur pour l'évolution du salaire minimum afin de tenir compte de l'évolution des prix et des salaires.

Proposition n° 1 : Porter le plafond de ressources pour obtenir le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale au niveau du SMIC net.

(1) Philippe Lombardo et Jérôme Pujol, « Les niveaux de vie en 2008 », INSEE Première n° 1311, septembre 2010.

(2) Cet indicateur correspond à la somme de l'ensemble des revenus de ses membres (après prise en compte des principales prestations sociales et paiement des impôts directs) divisée par le nombre de membres du ménage.

(3) Si l'on applique un taux de 60 % au revenu médian des ménages.

2. L'échec de l'aide juridictionnelle partielle

Au terme des auditions que la mission a menées, s'impose en effet un constat : celui d'un recours relativement limité à l'aide juridictionnelle partielle.

Il ne s'agit pas là d'une donnée nouvelle. Déjà, dans son rapport d'information consacrée à l'aide juridictionnelle, le sénateur Roland du Luart observait une progression de l'AJ partielle « *plus linéaire* » que celle de l'AJ totale sur la période 2001-2006 et la part limitée que celle-ci occupait dans le nombre total des admissions à l'aide juridictionnelle. En 1991, les admissions au titre de l'AJ partielle ne représentaient que 13,1 % des admissions et seulement 11,6 % en 2006. En 2008 encore, d'après les chiffres de la sous-direction de la statistique et des études du ministère de la Justice, sur un ensemble de 890 020 admissions, on ne dénombrait que 98 694 admissions au titre de l'aide juridictionnelle partielle, soit 11,1 % des admissions contre 791 326 admissions au titre de l'AJ totale. **En 2009, le nombre d'admission à l'aide juridictionnelle partielle apparaît relativement stable puisqu'il n'atteint que 99 013 admissions sur l'ensemble de l'exercice.**

Tableau IV.1 : Évolution des demandes et des décisions en matière d'aide juridictionnelle (1)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Toutes décisions	784 371	732 000	764 718	834 154	905 694	990 904	1 013 830	1 052 171	1 038 929	1 057 777
variation %	+0,2	-6,7	+4,5	+9,1	+8,6	+9,4	+2,3	-1,6	-1,3	+1,8
Toutes admissions*	698 779	657 816	688 637	755 851	831 877	886 533	904 961	890 138	890 020	901 630
variation %	-0,8	-5,9	+4,7	+9,8	+10,1	+6,6	+2,1	-1,2	-0,0	+1,3
Aide totale	605 929	570 603	597 561	662 855	734 762	783 690	799 517	788 597	791 326	802 617
variation %	-1,0	-5,8	+4,7	+10,9	+10,8	+6,7	+2,0	-1,0	+0,3	+1,4
Aide partielle	92 850	87 213	91 076	92 996	97 115	102 843	105 444	101 541	98 694	99 013
variation %	+0,2	-6,1	+4,4	+2,1	+4,4	+5,9	+2,5	-2,1	-2,8	+0,3
Admissions en matière civile, administrative et de condition de séjour des étrangers	411 855	391 276	398 252	435 412	478 470	503 035	515 420	500 718	489 247	502 878
variation %	-2,6	-5,0	+1,8	+9,3	+9,9	+5,1	+2,5	-2,2	-2,3	+2,8
Admissions en matière pénale	286 924	266 540	290 385	320 439	353 407	383 498	389 541	389 420	400 773	398 752
variation %	+1,8	-7,1	+8,9	+10,3	+10,3	+8,5	+1,6	+0,2	+2,9	-0,5
Autres décisions	85 592	74 184	76 081	78 303	73 817	104 371	108 869	162 033	148 909	156 147
dont rejets	84 371	72 901	74 751	77 038	72 173	102 120	106 646	112 906	102 475	86 997
variation %	+9,1	-13,3	+2,6	+2,9	-5,7	+38,3	+2,2	-7,3	-9,2	-15,1
Taux de rejet définitif	10,9%	10,1%	9,9%	9,4%	8,2%	10,3%	10,5%	10,7%	9,9%	8,2%
Durée des procédures (en mois)	nd	nd	nd	nd	nd	2,0	2,1	1,8	1,7	1,6
dont commissions d'office	nd	nd	nd	nd	nd	1,7	1,7	1,6	1,8	1,3
- Toutes admissions	nd	nd	nd	nd	nd	1,9	1,9	1,6	1,6	1,5
- Autres décisions	nd	nd	nd	nd	nd	3,4	3,5	2,7	2,7	2,7

(1) évolutions calculées à champ constant pour 2007

NB : La double barre de 2007 signale qu'à partir de cette date, seules sont comptabilisées les admissions pouvant donner lieu à paiement effectif
Source : Exploitation du Répertoire de l'aide juridictionnelle (yr Papeete à partir de 2009) - SDSE - Ministère de la justice et des libertés

Du point de vue de la mission, **cette situation s'explique pour l'essentiel par la complexité du dispositif et des incertitudes qui entourent sa mise en œuvre pour le justiciable.**

Dans le cadre de l'aide juridictionnelle partielle, rappelons que l'État ne prend à sa charge qu'une partie des frais exposés et verse une contribution dont le montant correspond à un pourcentage du montant du forfait établi au titre de l'aide juridictionnelle total. Ainsi, le calcul de la participation publique ne repose pas sur

la base des dépenses réelles du justiciable mais sur des barèmes réglementairement déterminés.

Les dépenses restant à la charge du bénéficiaire de l'AJ partielle consistent en des honoraires d'avocat ou des émoluments dus aux officiers publics et ministériels intervenant dans le cadre de la procédure engagée par le justiciable.

Or, ainsi que l'ont relevé plusieurs personnes entendues par la mission, **celui-ci ignore le montant total des dépenses qui lui restent à payer avant d'engager une procédure.** Au cours de son audition ⁽¹⁾, M. Jean-Louis Gillet, président du Conseil national de l'aide juridique, conseiller à la Cour de cassation, a ainsi attiré l'attention de la mission sur l'absence d'éléments susceptibles de permettre l'évaluation précise des dépenses et des frais restant à la charge du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle.

En effet, en application de l'article 35 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, si les officiers publics ou ministériels ont droit, de la part du bénéficiaire, à un émolument complémentaire calculé sur la base de leurs tarifs dans les limites fixées par décret en Conseil d'État, **le montant de l'honoraire complémentaire non couvert par l'AJ partielle dû à l'avocat résulte quant à lui d'une libre négociation entre le client et son conseil.**

Certes, l'article 35 encadre cette négociation en fixant quelques garanties. En premier lieu, le montant et les modalités de paiement du complément d'honoraires doivent être fixés par une convention écrite préalable et tenir compte de la complexité du dossier, des diligences et des frais imposés par la nature de l'affaire, de surcroît dans des conditions compatibles avec les ressources et le patrimoine du bénéficiaire. En second lieu, la convention préalable doit comporter la mention du montant de la part contributive de l'État, les voies de recours ouvertes en cas de contestation. En dernier lieu, l'accord doit être communiqué dans les quinze jours de sa signature au bâtonnier de l'ordre dont relève l'avocat afin que celui-ci contrôle sa régularité ainsi que le montant du complément d'honoraires eu égard, le cas échéant, à la méthode d'évaluation établie par le barreau.

Dans le cadre de ses travaux, la mission n'a recueilli aucun élément pouvant lui donner des raisons de croire en l'inexistence ou en l'insuffisance des contrôles exercés par les bâtonniers sur les conventions ainsi conclues. Pour autant, **on ne saurait méconnaître l'importance de l'obstacle que peut représenter, au plan psychologique, la perspective d'une négociation d'honoraires à l'issue incertaine.** En effet, un justiciable devra prendre la décision d'engager une procédure en ne connaissant que le montant de l'aide juridictionnelle partielle qui lui est accordée alors que le coût total de la procédure demeure, à ce stade, indéterminé. Ainsi que l'a relevé M. Alain Balsan, ancien avocat honoraire, ancien membre du Conseil national de l'aide juridique ⁽²⁾, il

(1) Audition du 31 août 2010.

(2) Audition du 13 juillet 2010.

s'agit là d'un facteur de complication excessive pour le justiciable. Or, à cette difficulté, s'ajoutent les obstacles inhérents aux modalités mêmes d'examen des demandes et d'attribution de l'aide juridictionnelle.

3. Un fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle trop inégal

En application de l'article 13 de la loi précitée du 10 juillet 1991, l'examen des demandes d'aide juridictionnelle relatives aux instances et procédures portées devant les juridictions du premier et du second degré ainsi qu'à l'exécution des décisions de justice et l'attribution de l'aide, y compris à titre provisoire, relèvent de la compétence des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ). Établi au siège de chaque tribunal de grande instance ainsi qu'auprès de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile, le bureau d'aide juridictionnelle est présidé, selon le cas, par un magistrat du siège du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel ou un membre du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel. Le bureau ou chaque section de bureau comprend 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⁽¹⁾.

En raison de leur rôle déterminant dans l'attribution de l'aide juridictionnelle, les 181 bureaux d'aide juridictionnelle s'imposent comme des rouages essentiels de l'accès à la justice. En effet, l'admission à l'AJ prononcée par les BAJ conditionne l'ouverture du droit à la prise en charge de la représentation ou de l'assistance ainsi que des frais de procédure. Le délai de traitement de la demande affecte donc le déroulement de l'instance, le justiciable pouvant être lésé dans ses droits ou même incité à ne pas engager ou poursuivre une procédure si le BAJ tarde à rendre sa décision.

À cet égard, **la mission ne peut que se féliciter des progrès accomplis dans le traitement des demandes de l'aide juridictionnelle qui démontre l'implication des personnels affectés à cette tâche.** Ainsi, d'après les données rendues publiques par le ministère de la Justice à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2011⁽²⁾, le délai moyen nécessaire au traitement des demandes d'aide juridictionnelle s'établit à 50 jours contre 54 jours en moyenne en 2008⁽³⁾; la proportion des bureaux d'aide juridictionnelle dont les délais de traitement dépassent l'objectif ministériel de 60 jours, passe de 19 % à 18 % en 2009.

Néanmoins, eu égard à l'objectif d'améliorer l'accès à la justice et au droit qui sous-tend sa réflexion, la mission ne saurait occulter les critiques récurrentes que suscitent les modalités du contrôle opéré par certains bureaux d'aide juridictionnelle.

(1) Articles 13 et 14 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

(2) *Projet annuel de performance de la mission Justice, annexe au projet de loi de finances pour 2011*, p. 204.

(3) D'après les chiffres communiqués par M. Didier Leschi, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (ministère de la Justice et des Libertés).

À l’instar de M^e Brigitte Marsigny, présidente de la commission « *Accès au droit* » du Conseil national des barreaux, ancien bâtonnier du barreau de Seine-Saint-Denis, ou de MM. Philippe Belaval, conseiller d’État, et Jean-Loup Arnaud, conseiller maître à la Cour des comptes⁽¹⁾, **de nombreuses personnes entendues par la mission ont en effet appelé à une harmonisation du fonctionnement des BAJ, des critères d’appréciation des ressources et des critères d’admission à l’aide juridictionnelle.**

Afin d’expliquer ces dysfonctionnements, les personnes auditionnées mettent d’abord en cause la relative faiblesse des moyens humains. L’article 16 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que « *le bureau ou chaque section de bureau comprend, en outre, 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⁽²⁾ et une personne désignée au titre des usagers par le Conseil départemental de l’aide juridique et qui ne soit ni agent public, ni membre d’une profession juridique et judiciaire* ».

Toutefois, l’ensemble des témoignages recueillis par la mission tend à accréditer l’idée **d’un problème réel d’effectifs dans les bureaux de l’aide juridictionnelle.**

Lors de son déplacement au tribunal de grande instance de Bobigny⁽³⁾, il a été indiqué à la mission que le BAJ de ce tribunal, deuxième de France avec plus de 30 000 demandes par an était ouvert tous les matins et recevait environ 70 personnes par jour. Le temps d’attente au guichet varie de 1 heure à 1 heure 30 et le délai de traitement des dossiers est compris entre 60 et 70 jours.

M. Christophe Régnard, président de l’Union syndicale des magistrats (USM) et M. Henri Ody, président de chambre à la cour d’appel de Caen lors de leur audition⁽⁴⁾, ont indiqué que le BAJ de ce ressort ne disposait que de deux emplois à temps plein pour traiter 10 000 dossiers par an. M. Axel Barlerin, président de l’Union syndicale des magistrats administratifs, premier conseiller à la cour administrative d’appel de Nancy, a observé⁽⁵⁾ pour sa part que le sous-effectif des BAJ était récurrent et à peine tempéré lorsque, comme c’est le cas à Paris, des conventions étaient passées entre les différents bureaux pour mutualiser leurs moyens. Enfin, Mmes Odile Barral et Marie-Blanche Régner, vice-présidentes du Syndicat de la magistrature, ont tenu à attirer l’attention des membres de la mission⁽⁶⁾ sur le fait que les BAJ étaient le plus souvent présidés par des magistrats honoraires et que les magistrats en activité ignoraient ce qui s’y

(1) Audition du 31 août 2010.

(2) Ces auxiliaires de justice sont choisis parmi les avocats, avocats honoraires, les huissiers de justice, huissiers de justice honoraires, les avoués, les avoués honoraires et les avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation, avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation honoraires.

(3) Le 14 octobre 2010.

(4) Audition du 7 octobre 2010.

(5) Audition du 10 novembre 2010.

(6) Audition du 14 septembre 2010.

passait. À leurs yeux, les magistrats ne sont pas formés pour s'emparer de ces problèmes.

Or, tout porte à croire que ce problème d'effectifs pris au sens large ne demeure pas sans conséquences sur le plan des conditions de traitement des demandes d'aide juridictionnelle.

L'insuffisance de personnels formés peut affecter de prime abord la durée de traitement des dossiers et la qualité de leur contrôle. En effet, suivant l'analyse développée par MM. Christophe Régnard et Henri Ody,⁽¹⁾ la Chancellerie soumet les BAJ à des exigences de rapidité de traitement des demandes. Dans ces conditions, compte tenu de l'augmentation considérable du nombre des dossiers, les BAJ ne disposent pas du temps nécessaire afin de procéder à toutes les vérifications relatives aux conditions d'éligibilité. Cette conclusion se retrouve dans l'état des lieux sommaire du fonctionnement des BAJ dressé par la Cour des comptes. Dans l'évaluation de la gestion et de l'efficacité des Caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) réalisée en 2008 à la demande du Sénat⁽²⁾, on peut ainsi lire que l'incapacité dans laquelle se trouvent certains bureaux de respecter l'objectif d'un traitement des dossiers en moins de 60 jours « résulte, dans tous les cas, de sous-effectifs importants dans les BAJ », certains chefs de juridiction reconnaissant du reste que les BAJ ne sont pas prioritaires dans l'affectation du personnel ; selon le rapport de la Cour, « la situation actuelle risque d'être précaire pour autant que les juridictions ne disposent pas d'un personnel affecté durablement aux BAJ ».

Surtout, le problème d'effectifs peut amener des BAJ à recourir à certains expédients aux effets peu compatibles avec l'objectif d'une amélioration de l'accès à la justice grâce à l'obtention de l'aide juridictionnelle.

Il s'agit par exemple des décisions de caducité rendues par certains BAJ au motif que les justiciables n'ont pas apporté dans les délais impartis les pièces nouvelles qui leur étaient demandées. Ainsi que l'a relevé Maître Jérôme Hercé, bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Rouen⁽³⁾, ce type de décision prive de fait l'avocat qui a accompli la mission de toute indemnité. D'après MM. Christophe Régnard et Henri Ody⁽⁴⁾, un autre problème mérite d'être signalé : lorsque l'aide juridictionnelle est accordée en urgence à l'audience et que le dossier n'est pas régularisé *a posteriori* par le bénéficiaire, soit les BAJ refusent de payer l'avocat, soit ils ratifient l'aide sans vérification.

De fait, les conditions dans lesquelles certains justiciables peuvent prétendre obtenir le bénéfice de l'aide juridictionnelle apparaissent assez

(1) *Audition du 7 octobre 2010.*

(2) *Communication à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation du Sénat relative à la gestion et l'efficacité des CARPA, pp. 19-20, annexe 2 du rapport d'information n° 63 : Vers un regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats, octobre 2008.*

(3) *Audition du 14 septembre 2010.*

(4) *Audition du 7 octobre 2010.*

sensiblement tributaires des divergences sinon de jurisprudence du moins d'appréciation des BAJ.

La question se pose tout particulièrement s'agissant des éléments de revenu et de patrimoine pris en compte dans la détermination de l'aide juridictionnelle pouvant être obtenue. À titre d'illustration, selon les éléments fournis par MM. Christophe Régnard, et Henri Ody⁽¹⁾, on observe ainsi une divergence d'appréciation entre les BAJ de la région Basse-Normandie concernant le montant maximal des capitaux mobiliers détenus pour rester éligible à l'aide juridictionnelle. Dans le département du Calvados, ce montant maximal s'élève à 30 000 euros contre seulement 15 000 euros dans celui de l'Orne.

Le caractère quelque peu aléatoire des attributions d'AJ dans ces cas très particuliers, sur lequel la mission a été souvent alertée, est d'autant plus problématique que suivant le constat établi par Mme Naïla Boukheloua, secrétaire générale adjointe du Syndicat de la juridiction administrative⁽²⁾, et M. Axel Barlerin, président de l'Union syndicale des magistrats administratifs, premier conseiller à la cour administrative d'appel de Nancy⁽³⁾, **il n'existe pas de lien, notamment sous forme de réseau informatique, entre les BAJ et les juridictions administratives.**

De surcroît, même si les BAJ comportent une section administrative présidée par un magistrat administratif, les dossiers sont déposés et traités au tribunal de grande instance, cet éloignement ne facilitant pas les échanges d'information et les bonnes pratiques notamment pour les contentieux urgents.

À côté de la solidarité nationale qui est à la base de l'AJ, il faut tenir compte de l'assurance privée pour évaluer la réalité des conditions d'accès à la justice.

C. L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE NE JOUE PAS SON RÔLE DE SECOND NIVEAU D'ACCÈS À LA JUSTICE

Les opérations relatives à l'assurance de protection juridique sont définies par l'article L. 127-1 du code des assurances dans ces termes : « *Est une opération d'assurance de protection juridique 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* ».

(1) Audition du 7 octobre 2010.

(2) Audition du 3 novembre 2010.

(3) Audition du 10 novembre 2010.

Cette protection de nature privée devrait pouvoir constituer un utile relais à l'aide juridictionnelle, mais la mission a constaté qu'elle fait l'objet de multiples critiques : manque de transparence et de lisibilité des contrats, rôle marginal des avocats le plus souvent absents de la phase amiable, les missions d'assurance de protection juridique étant de plus très souvent captées par quelques avocats liés aux réseaux des assureurs et rémunérés selon des barèmes préétablis et enfin réticences des assureurs pour mettre en jeu cette garantie.

En votant la loi du 19 février 2007, le législateur, conscient de ces imperfections et désireux de conformer le droit français à la directive européenne, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance-protection juridique du 22 juin 1987⁽¹⁾, a tenté d'améliorer le dispositif, mais beaucoup reste à faire.

1. La loi du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique n'a pas atteint ses objectifs

a) Du point de vue de la défense des justiciables

Une première disposition introduite par cette loi et codifiée à l'article L. 127-2-3 du code des assurances se révèle préjudiciable aux assurés.

Cet article 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 le plus souvent, dans les phases précontentieuses et pour les litiges dans lesquels l'adversaire est une compagnie d'assurance, cette dernière est représentée par ses juristes salariés, et non des avocats, face auxquels l'assuré sans défenseur par application de l'article L. 127-2-3 se trouve bien désarmé, notamment pour apprécier l'offre transactionnelle.

Les représentants des assureurs ont indiqué à la mission que l'assurance de protection juridique compense partiellement les carences de l'État en proposant des produits à des prix modestes qui varient entre 60 et 120 euros et qu'un foyer sur cinq dispose aujourd'hui d'un contrat de protection juridique. Ils ont précisé que, sur les 400 000 litiges qui sont traités dans ce cadre, chaque année, seulement 35 000 sont réglés devant un juge, ce qui certes contribue au désengorgement des tribunaux, mais ne rassure pas nécessairement sur les conditions dans lesquelles les intérêts des parties ont été défendus.

Il est compréhensible que l'assureur de protection juridique s'efforce d'orienter les litiges vers une transaction beaucoup moins coûteuse pour lui, comme l'a indiqué le président du groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA). En effet, le coût, pour l'assureur, du règlement amiable

(1) Directive 87/344/CEE du Conseil du 22 juin 1987, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance protection juridique.

d'un dossier oscille entre 400 et 600 euros alors que le coût d'une procédure de divorce en dépenses externes s'élève à 2 600 euros auxquels il faut ajouter 500 euros au titre des dépenses internes.

D'autres interlocuteurs de la mission ont contribué à la convaincre que l'égalité des armes et le respect de l'exigence d'un débat contradictoire ne sont pas suffisamment assurés dans le cadre de l'assurance de protection juridique et, plus largement, dans le cadre des différents modes de règlement amiable des conflits.

Les avocats, représentants de l'Association nationale des avocats de victimes de dommages corporels (ANADAVI), ont fait très précisément état de ces problèmes ⁽¹⁾.

Ils ont ainsi rappelé que pour faire une demande d'aide juridictionnelle, une victime doit avoir l'intention de saisir un juge. Or, en matière de dommages corporels, la voie amiable est le plus souvent proposée par la loi et se pose alors les conditions de la mise en œuvre éventuelle d'une assurance de protection juridique.

C'est pourquoi les avocats représentant l'ANADAVI ont évoqué ⁽²⁾ les conventions inter-assureurs (conventions d'indemnisation directe de l'assuré et de recours corporel automobile IRCA) qui s'appliquent aux accidents corporels de la circulation n'entraînant pas de séquelles supérieures à 5 % d'incapacité permanente partielle (IPP). Elles ont pour effet de faire peser l'indemnisation de la victime d'un accident de la circulation sur son propre assureur. Le résultat est un total déséquilibre des droits et un grave conflit d'intérêts puisque l'assureur qui paie les indemnités est le même que celui qui assure la protection juridique et que la tentation est grande de minorer l'indemnisation. La protection juridique est un leurre lorsque sa propre compagnie d'assurance devient de fait l'adversaire de l'assuré.

Les procédures de règlement amiable prévues par la loi pour différents types de dommages (accidents médicaux, victimes de l'amiante, victimes d'une infraction) ont pour but d'améliorer et d'accélérer l'indemnisation des victimes, mais ces dispositifs se retournent contre elles lorsqu'elles se défendent seules et sont incapables d'apprécier le montant de l'indemnité offerte alors que la transaction s'impose définitivement à elles si elle est acceptée et que, si la victime refuse l'offre, il lui faudra tout reprendre devant les tribunaux.

La mission a également entendu des experts judiciaires spécialistes de l'expertise médico-légale qui ont confirmé le risque de conflit d'intérêts entre les assureurs et les victimes. Les justiciables peuvent être pénalisés par le non-respect du principe du contradictoire dans les opérations d'expertises. S'agissant notamment des procédures amiables, les victimes se présentent souvent seules sans la présence d'un avocat ni d'un médecin-conseil, face à des médecins

(1) *Audition du 26 octobre 2010.*

(2) *Audition du 26 octobre 2010.*

spécialisés et à des juristes de compagnies d'assurance. Or, ajoutent ces experts, on sait qu'avec un avocat spécialisé, les chances d'indemnisation sont décuplées. Ces interlocuteurs constatent que peu d'expertises se déroulent dans le cadre de l'aide juridictionnelle, pas plus de 5 % en moyenne.

Les victimes sont souvent mal informées et ne comprennent pas très bien le rôle de l'expertise, par exemple en matière d'indemnisation des accidents médicaux où il existe un seuil de gravité du dommage pour déclencher la procédure, ce seuil étant déterminé par l'expertise. De surcroît, l'expert est désigné et payé par l'organisme qui va *in fine* verser l'indemnité, ce qui introduit là aussi un soupçon de conflit d'intérêts.

Ces éléments n'ont pas été démentis par le directeur de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM). Il a en effet indiqué que la procédure appliquée par l'ONIAM était assez peu souvent contradictoire puisque l'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire et pas prise en charge contrairement aux frais d'expertise payés par l'ONIAM. Toutefois lorsque la demande aboutit, l'ONIAM verse en sus de l'indemnisation une somme de 700 euros pour les honoraires d'avocat, mais seulement un tiers des demandeurs est assisté par un avocat. Le directeur de l'ONIAM a confirmé que les victimes totalement isolées peuvent être en difficulté, d'abord pour formuler correctement leur demande et également pour comprendre le dispositif et le problème du seuil de gravité de l'accident, évalué par l'expertise, qui détermine la recevabilité de la demande.

Dans un arrêt du 30 septembre 2010 ⁽¹⁾, la Cour de cassation a rappelé à propos d'une expertise diligentée par l'ONIAM que « *la défense constitue pour toute personne un droit fondamental à caractère constitutionnel et son exercice effectif exige que soit assuré l'accès de chacun, avec l'assistance d'un défenseur, à l'ensemble des éléments sur lesquels le juge fonde sa conviction* ». Elle a sanctionné en conséquence le rejet d'une demande d'indemnisation fondé sur les conclusions d'un rapport d'expertise diligenté dans des conditions non contradictoires et contestées par le patient.

La Cour a clairement sanctionné la disproportion des forces en présence entre une victime atteinte dans son intégrité corporelle et un organisme public, ou une compagnie d'assurance, dotés de moyens importants. Ce constat est en contradiction avec l'article L. 127-2-3 du code des assurances et devrait conduire à l'inéluctabilité de l'obligation d'assistance des demandeurs par un professionnel qualifié et indépendant dans toutes les procédures non juridictionnelles ou transactionnelles.

Il faut rappeler également que l'article 4 de la directive 87/344/CEE précitée, impose à tout contrat de protection juridique de reconnaître explicitement que :

(1) Cass., 1^{ère} civ, n° 09-12978.

– lorsqu’il est fait appel à un avocat ou à toute autre personne ayant les qualifications admises par la loi nationale, pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l’assuré, dans toute procédure judiciaire ou administrative, l’assuré a la liberté de le choisir ;

– l’assuré a la liberté de choisir un avocat ou, s’il le préfère et dans la mesure où la loi nationale le permet, toute autre personne ayant les qualifications nécessaires, pour servir ses intérêts chaque fois que surgit un conflit d’intérêts ;

– par avocat on entend toute personne habilitée à exercer ses activités professionnelles sous une des dénominations prévues par la directive 77/249/CEE du Conseil, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l’exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats.

Dans un arrêt du 2 août 2008 ⁽¹⁾, la Cour de justice de l’Union européenne a estimé que choisir librement un représentant dans les procédures visées à l’article 4 de la directive était une garantie spécifique en faveur des assurés qui constituait « *un niveau minimum de liberté qui doit être accordé à l’assuré* ».

Dans une autre affaire ⁽²⁾, non encore jugée, la question préjudicielle posée à la Cour de justice par une juridiction autrichienne concerne également le libre choix d’un avocat, conformément à l’article 4 de la directive. La question est de savoir si les « clauses d’avocats locaux » dans les législations nationales et dans les polices d’assurance de protection juridique sont autorisées, bien que de telles clauses permettent aux assureurs de restreindre la liberté de choix des assurés aux avocats de la circonscription de la cour ou de l’organe administratif compétent pour la procédure en première instance.

Le Conseil des barreaux européens (CCBE), organe représentatif de près d’un million d’avocats européens, considère, dès à présent, que l’article 4 de la directive constitue une garantie minimale en faveur des assurés de choisir librement leur représentant dès qu’une enquête ou procédure judiciaire est engagée. Selon le CCBE, il n’y a pas de base juridique dans la directive qui permettrait de restreindre le droit au libre choix d’un avocat à un cercle de représentants limité à une zone géographique déterminée.

b) Du point de vue de la subsidiarité avec l’aide juridictionnelle

Une autre disposition de la loi de 2007 doit être examinée : celle de l’article 5 qui a introduit une règle de subsidiarité entre l’aide juridictionnelle et l’assurance de protection juridique en disposant que l’aide juridictionnelle n’est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d’un contrat d’assurance de protection juridique ou d’un système de protection.

(1) *Affaire C-199/08.*

(2) *Stark C-293/10.*

Le décret d'application du 30 décembre 2008 précise que, 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.

Mais, outre que ce transfert de l'aide juridictionnelle vers l'assurance est mal appliqué par les BAJ, il ne peut avoir qu'un faible impact dans la mesure où rares sont les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle qui ont contracté une assurance. Il y a peu de recoupement entre ces publics.

Ce constat, formulé par plusieurs interlocuteurs de la mission d'information, résulte également d'un premier bilan de la mise en œuvre de ce principe de subsidiarité effectué par la Chancellerie et évoqué par les sénateurs Yves Détraigne et Simon Sutour, dans leur rapport⁽¹⁾ fait au nom de la commission des lois du Sénat, sur le programme « Justice et accès au droit » de la loi de finances pour 2011 : très peu d'assurés éligibles à l'aide juridictionnelle déclarent leur sinistre auprès de leurs assureurs.

La raison principale en est que les consommateurs ignorent bien souvent l'existence de ces garanties contractuelles faisant l'objet de souscriptions indirectes et donc ne les utilisent pas.

Lors de l'audition, par la mission, de M. Bernard Spitz⁽²⁾, président de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), il a été indiqué que le chiffre d'affaires total de la protection juridique était de 721 millions d'euros pour un résultat final de 64 millions. Les principaux domaines d'intervention des assureurs sont pour 50 % le droit de la consommation au sens large (opérateurs téléphoniques et fournisseurs d'accès Internet, agences de voyages, garagistes, banques...), pour 20 % les conflits locatifs et 20 % les conflits du travail. Il a été confirmé que 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 surcroît, selon les assureurs, il n'y a pas de demande véritable de la part des assurés sur ces thèmes.

L'assurance de protection juridique doit donc répondre à des besoins distincts de ceux couverts par l'aide juridictionnelle et actuellement elle y répond de manière très insatisfaisante.

(1) Rapport pour avis n° 116 du 18 novembre 2010.

(2) Audition du 30 septembre 2010.

2. Une assurance de protection juridique de faible portée en raison du manque d'information, du flou sur les garanties et des multiples cas d'exclusion

Un constat s'impose : l'assurance de protection juridique pourrait gagner en transparence et en efficacité. Selon les représentants du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, entendus par la mission, il existe actuellement cinq millions de contrats mais ils sont de nature très diverse. Les offres de haut de gamme couvrent de nombreux contentieux, d'autres plus floues peuvent être adossées à un contrat d'assurance multirisques habitation ou même à l'achat d'une carte bancaire. Sur ce dernier point, un rapport remis à la ministre de l'Économie en juillet 2010 sur la tarification des services bancaires, préconise le renforcement de la transparence sur le contenu des offres (« *packages* ») contenant notamment des produits d'assurance.

Selon M. Bernard Cerveau, président d'honneur de l'Association internationale de l'assurance de protection juridique, auditionné par la mission ⁽¹⁾, il convient de distinguer plusieurs types de contrats d'assurance de protection juridique :

– les mono-contrats qui sont les contrats d'assurance de protection juridique au sens strict, au nombre de 5,4 millions et couvrant, pour l'essentiel, les litiges de la vie quotidienne (immobilier, travail, consommation) ; ils donnent lieu au prélèvement d'un montant de cotisations annuelles égal à 336 millions d'euros (soit 63 euros de cotisation par assuré) ;

– les contrats d'assurance multirisques habitation (MRH) : soit 15 millions de contrats représentant un chiffre d'affaires de 303 millions d'euros (la cotisation annuelle s'élevant à 200 euros par an en moyenne) ;

– les contrats comportant des stipulations offrant des garanties en matière d'assurance de protection juridique (assurance scolaire, assurance automobile...) : 20 millions de contrats donnant lieu au prélèvement de 81 millions d'euros ;

– les contrats bancaires.

Cette dispersion favorise l'opacité des garanties et de nombreux cas de refus injustifiés de prise en charge par les compagnies d'assurances ont été évoqués devant la mission. Par exemple, l'assureur juge qu'une assignation reçue par le bénéficiaire de la protection juridique est infondée et refuse de payer un avocat ; ou bien l'assureur refuse sa garantie lorsque l'assuré est convoqué devant un juge pénal pour faire valoir des intérêts civils ; ou encore il refuse la prise en charge d'un médecin-conseil pour une consultation préalable à une expertise contradictoire, ce qui met le médecin dans l'incapacité de défendre les intérêts d'une victime qu'il ne connaît pas.

(1) Audition du 31 août 2010.

Un foyer français sur cinq dispose aujourd'hui d'un contrat de protection juridique selon le président de la FFSA, alors qu'au Royaume-Uni, en 2007, 59 % de la population bénéficiaient de cette protection.

Selon M. Bernard Cerveau, la marge des assureurs sur les contrats de protection juridique est évaluée à 9 % et le montant global annuel des règlements aux avocats effectués par les assureurs s'élève à 170 millions d'euros, ce qui est faible comparé aux 300 millions versés par l'État dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

Il y a donc une marge substantielle d'amélioration du dispositif de la protection juridique afin de le rendre plus lisible, plus attractif et plus conforme à l'objectif recherché, à savoir solvabiliser la défense et l'assistance des personnes non éligibles à l'aide juridictionnelle face aux risques de litiges de la vie en société.

Trois principes mériteront d'être retenus dans ce nouveau dispositif :

– une franchise à la charge de l'assuré, afin d'écartier la prise en charge des très petits litiges et des procédures inutiles ;

– des contrats précisant explicitement la nature des litiges garantis et ceux exclus en regard de la prime demandée ;

– enfin, la prise en charge obligatoire d'un avocat et, pour tous les litiges visant à la réparation d'un dommage corporel, d'un médecin conseil, tous deux librement choisis par l'assuré, quelle que soit la procédure mise en œuvre.

L'assurance de protection juridique doit devenir le second pilier mis au service du droit fondamental à agir en justice et donc dépasser la tendance actuelle qui consiste à limiter la garantie au conseil juridique et à l'élaboration des transactions. Le code des assurances devra être modifié en ce sens.

Des propositions de réformes de l'assurance de protection juridique font l'objet d'un chapitre ultérieur dans le rapport.

D. IL FAUT INNOVER DANS LES MODES DE RÉOLUTION DES LITIGES ET DANS LES MODES D'ACCÈS À LA JUSTICE.

1. Favoriser l'assistance juridique au cours des procédures non juridictionnelles, notamment pour la réparation des dommages corporels

Lors de son audition par la mission, le Médiateur de la République a déploré que dans les procédures de concertation avec les compagnies d'assurance, le principe du contradictoire ne soit pas respecté et qu'il n'y ait pas d'égalité des armes entre les parties.

D'autres interlocuteurs ont fait ce même constat comme il a été indiqué plus avant.

Dans un rapport en conclusion des travaux de la mission d'information commune sur l'indemnisation des victimes d'infections nosocomiales et l'accès au dossier médical ⁽¹⁾, notre collègue Guénhaël Huet a, de la même façon, constaté un accompagnement insuffisant des victimes.

Il est ainsi indiqué dans ce rapport que l'une des conséquences de la simplicité de la procédure devant les commissions régionales de conciliation et d'indemnisation (CRCI) est que, à la différence d'une procédure juridictionnelle, l'assistance par un avocat n'est pas obligatoire alors que cette assistance peut s'avérer dans un grand nombre de cas indispensable pour permettre à la victime de faire valoir efficacement ses droits.

La proposition n° 12 de ce rapport visait, après concertation avec les professionnels concernés et évaluation des conséquences financières, à mettre en place une aide à l'assistance juridique et médicale devant les CRCI pour les personnes les plus démunies.

L'avènement des procédures amiables s'est donc traduit par une dégradation des conditions d'assistance des victimes alors qu'il contribuait dans le même temps au désengorgement des juridictions.

Pourtant, la loi du 10 juillet 1991 (article 53, 2°) a prévu que l'aide à l'accès au droit comprend « *l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles* ». Mais ce droit n'est pas effectif, ainsi que l'indique le rapport remis au Président de la République par la commission présidée par M^e Jean-Michel Darrois ⁽²⁾, notamment faute de dispositions réglementaires définissant les critères d'admission ou les conditions de désignation et de rétribution des professionnels prêtant leur concours.

Cette même loi, à l'article 10, dispose que « *L'aide juridictionnelle est accordée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense devant toute juridiction. Elle peut être accordée pour tout ou partie de l'instance. Elle peut également être accordée à l'occasion de l'exécution d'une décision de justice ou de tout autre titre exécutoire* ».

Il est urgent de rendre effective l'une des innovations majeures de la loi du 10 juillet 1991, à savoir la possibilité de prendre en charge la défense des justiciables dans le cadre de procédures non juridictionnelles, soit en étendant plus explicitement le domaine de l'aide juridictionnelle aux procédures amiables, soit en en faisant une garantie de l'assurance de protection juridique.

(1) N° 1810 déposé le 8 juillet 2009.

(2) Rapport sur les professions du droit, mars 2009.

Pour atteindre cet objectif, une autre mesure suggérée par le Médiateur de la République, lors de son audition devant la mission doit également être envisagée. Il s'agit d'étendre à toutes les procédures de réparation amiable une disposition introduite par la loi dite « Badinter » du 5 juillet 1985 en matière d'accident de la circulation. L'article L 211-10 du code des assurances prévoit en effet que « à l'occasion de sa première correspondance avec la victime, l'assureur est tenu, à peine de nullité relative de la transaction qui pourrait intervenir, d'informer la victime qu'elle peut obtenir de sa part, sur simple demande, la copie du procès-verbal d'enquête de police ou de gendarmerie et de lui rappeler qu'elle peut à son libre choix se faire assister d'un avocat et, en cas d'examen médical, d'un médecin ».

Proposition n° 2 : Rendre effectif le droit à l'assistance juridique dans les procédures non juridictionnelles en appliquant enfin les dispositions de la loi du 10 juillet 1991 qui s'y rapportent et en étendant l'article L 211-10 du code des assurances à toutes les procédures de réparation amiable d'un préjudice corporel (obligation pour l'assureur de rappeler à la victime dès la première correspondance qu'elle peut à son libre choix se faire assister d'un avocat et, en cas d'examen médical, d'un médecin).

2. Promouvoir les solutions alternatives au procès (médiation, conciliation, arbitrage)

La médiation est un mode souple de règlement des litiges, choisi par les parties, adaptable aux particularités de chaque litige, qui doit être valorisé et développé dans l'intérêt des justiciables et pas uniquement pour désencombrer les tribunaux.

Dans un livre vert de 2002 sur les modes alternatifs de résolutions des conflits en matière civile et commerciale, la Commission européenne met en avant la médiation qui a vocation à s'affirmer comme mode à part entière de résolution des litiges et plus seulement à demeurer dans l'ombre des recours juridictionnels traditionnels comme simple alternative.

En France, encore à l'heure actuelle, la médiation extra juridictionnelle ou conventionnelle n'est ni encadrée, ni prévue par les textes ; elle est considérablement affaiblie du fait de son manque de reconnaissance par la justice et par les justiciables.

Une étude récente du Conseil d'État ⁽¹⁾ examine les dispositions législatives et réglementaires nécessaires à la transposition de la directive européenne 2008/52/CE sur « certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale ». Elle fait également différentes préconisations afin de permettre au Gouvernement de respecter le contenu et le délai de transposition qui expire le

(1) Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne, 29 novembre 2010.

21 mai 2011 et, peut-être surtout, d'améliorer la qualité et l'efficacité de la médiation en France.

Le Conseil d'État suggère, notamment, d'introduire dans le code de justice administrative un mécanisme similaire à celui de la médiation judiciaire et, afin de garantir au mieux les droits des justiciables, d'étendre le bénéfice de l'aide juridictionnelle à la médiation ordonnée par le juge administratif. Il considère également qu'une bonne qualité de la médiation ne peut être obtenue sans une formation initiale réglementée des médiateurs, ce qui n'existe que pour la médiation familiale.

L'information du public est un enjeu essentiel pour le développement de la médiation. C'est pourquoi la directive 2008/52/CE susvisée confie une double mission d'information aux États membres :

- permettre à chaque justiciable de contacter facilement les médiateurs et les organismes fournissant des services de médiation ;

- encourager les praticiens de la justice à informer leurs clients des possibilités de médiation.

Selon leurs bâtonniers, les avocats soutiennent le développement des procédures de médiation et de règlement à l'amiable. Ils ont indiqué à la mission que, dans cet esprit, la profession a développé un programme de formation des avocats médiateurs. Ils n'ont pas manqué de préciser que les pays dans lesquels on a le plus recours à ces procédures sont également ceux dans lesquels les crédits de la justice sont les plus élevés.

Un projet de loi portant transposition de diverses directives du Parlement européen et du Conseil en matière civile et commerciale a été déposé au Sénat le 22 septembre 2010. Il vise notamment à autoriser le Gouvernement à transposer la directive sur la médiation par voie d'ordonnance et il faut inviter le Gouvernement à faire en sorte qu'il soit examiné dans les meilleurs délais possibles.

La médiation doit être clairement distinguée de trois autres modes de règlement des litiges :

- *l'arbitrage*, procédure par laquelle une tierce personne, choisie par les parties, est chargée de régler le différend à la place du juge, selon des modalités proches de la procédure judiciaire ;

- *la transaction* qui se présente sous la forme d'un contrat entre les parties ayant pour objet de mettre fin à un litige né ou à naître ;

- *la conciliation* qui se distingue par l'intensité du rôle joué par le tiers conciliateur, contrairement au médiateur qui ne propose pas de solution au litige, mais se borne à être un simple « facilitateur », un « pacificateur ».

Proposition n° 3 : Accélérer le développement de la médiation juridictionnelle et extra juridictionnelle.

3. Autoriser des modes d'accès nouveaux à la justice : l'action de groupe

M. Guy Canivet, à l'époque où il était premier président de la Cour de cassation, avait déclaré que certaines pratiques anticoncurrentielles ou illégales de grands groupes économiques perduraient « *parce qu'ils savent que la réaction judiciaire sera négligeable aussi longtemps qu'aucune action de groupe ne sera introduite en droit français* ».

De nombreux acteurs de la vie civile et les associations de défense des consommateurs se mobilisent depuis plusieurs années pour faire aboutir le projet d'adoption de procédures d'action de groupe pour favoriser la protection des droits des consommateurs mais également pour favoriser l'accès à la justice dans les domaines de la santé, de l'environnement, de la concurrence et en matière de contentieux administratif.

Faute de procédure adaptée à la disposition des justiciables et de leurs associations, de nombreux textes législatifs et réglementaires prévoyant des sanctions en cas de comportements abusifs ou illicites de professionnels ou de l'administration ne sont pas appliqués.

En effet, les victimes se trouvent souvent dissuadées de faire valoir leurs droits en raison du coût d'une action individuelle qui peut dépasser le montant du préjudice subi.

De surcroît, l'existence de cette procédure qui peut être sommairement définie comme permettant à une personne d'exercer au nom d'un groupe ayant les mêmes intérêts, une action en faveur des membres du groupe, peut avoir un effet dissuasif sur des pratiques condamnables et paradoxalement réduire le nombre de litiges.

La commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidée par le conseiller d'État Paul Bouchet, avait déjà, dans son second rapport de 2001, préconisé le développement de l'action de groupe comme l'un des moyens d'améliorer l'accès de tous et notamment des plus démunis, au droit et à la justice.

L'intérêt de cette avancée a été également souligné, plus récemment, par un groupe de travail présidé par un autre conseiller d'État ⁽¹⁾. Après avoir élaboré des propositions procédurales très précises, ce groupe de travail préconise, qu'au minimum, cette innovation puisse prendre la forme d'une expérimentation au sens de l'article 37-1 de la Constitution qui limiterait dans un premier temps le champ de l'action collective aux contentieux de la fonction publique et des taxes fiscales.

(1) Rapport sur l'action collective devant le juge administratif, 12 février 2009.

Lors de son audition, le Médiateur de la République a invité la mission à intégrer dans sa réflexion cette ouverture vers l'action de groupe. À de nombreuses reprises, M. Jean-Paul Delevoye a expliqué sa position sur ce problème en citant l'exemple d'un fonctionnaire qui engage une action contentieuse contre l'administration pour faire reconnaître son droit et obtient gain de cause alors que ses collègues, dans la même situation, qui n'ont pas engagé de contentieux et ont dépassé le délai pour ce faire, ne peuvent pas faire reconnaître ce même droit par la même administration.

La mission a entendu le même plaidoyer de la part des associations de consommateurs lors d'une table ronde ainsi que de la part des représentants de la Fédération de l'Union des jeunes avocats.

Ce mécanisme existe depuis le XIX^e siècle aux États-Unis sous la dénomination de « *class action* », et se développe depuis plusieurs années dans des pays de culture juridique différente. Il est largement présent au Canada dans plusieurs provinces dont le Québec depuis 1978 ainsi qu'au niveau fédéral, et en Europe, notamment en Angleterre, au Pays de Galles, en Suède et au Portugal. Il convient de préciser que ces pays n'ont pas transposé dans leur législation la « *class action* » des États-Unis mais ont développé chacun leur propre procédure d'action collective afin de réparer les préjudices de masse.

En France, une ouverture semblait se dessiner avec l'adoption par l'Assemblée nationale, au mois de janvier dernier, d'un amendement du rapporteur de la commission des Lois, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, au projet de loi organique relatif au Défenseur des droits lors de l'examen en première lecture, conférant au Défenseur des droits le pouvoir d'introduire une action collective devant le tribunal administratif.

Cet article 24 bis nouveau reproduit ci-dessous posait les bases d'une action de groupe bien que limitée à un seul type de procédure.

« Le Défenseur des droits peut déposer une requête devant le tribunal administratif compétent tendant à la reconnaissance de droits individuels en faveur d'un groupe de personnes ayant le même intérêt et l'ayant préalablement saisi (...) Cette requête, constituant une action collective, peut également avoir pour objet la reconnaissance de la responsabilité d'une personne morale de droit public ou d'un organisme investi d'une mission de service public, sauf si les personnes en faveur desquelles l'action est présentée ont subi un préjudice de nature corporelle.

Le groupe d'intérêt en faveur duquel l'action collective est présentée est caractérisé par l'identité de la situation juridique de ses membres. Il est également délimité par les personnes morales de droit public ou les organismes investis d'une mission de service public mis en cause.

La présentation d'une action collective interrompt, à l'égard de chacune des personnes susceptibles de se prévaloir des droits dont la reconnaissance est

demandée, les prescriptions et forclusions édictées par les lois et règlements en vigueur, sous réserve qu'à la date d'enregistrement de la requête sa créance ne soit pas déjà prescrite ou son action forclose.

Un nouveau délai de prescription ou de forclusion court, dans les conditions prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables, à compter de la publication de la décision statuant sur l'action collective passée en force de chose jugée

Le juge, lorsqu'il fait droit à une action collective, détermine les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée la reconnaissance des droits ou de la responsabilité qu'il déclare.

Toute personne qui remplit ces conditions de droit et de fait peut, sous réserve que sa créance ne soit pas prescrite ou son action forclose, se prévaloir devant toute autorité administrative ou juridictionnelle des droits reconnus par la décision ainsi passée en force de chose jugée.

L'appel formé contre un jugement faisant droit à une action collective a, de plein droit, un effet suspensif.

En cas d'inexécution d'une décision faisant droit à une action collective, toute personne qui estime être en droit de se prévaloir de cette décision peut demander au juge de l'exécution d'enjoindre à l'autorité compétente de prendre les mesures d'exécution qu'implique, à son égard, cette décision, après en avoir déterminé, s'il y a lieu, les modalités particulières.

Le juge peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte, dans les conditions prévues par le livre IX du code de justice administrative. Il peut également infliger une amende à la personne morale de droit public ou à l'organisme investi d'une mission de service public intéressé, dont le montant ne peut excéder une somme déterminée par décret en Conseil d'État.

Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État ».

Cependant et tout en reconnaissant que l'inscription dans notre droit d'une action collective devant le juge administratif constituait une idée intéressante, la commission des Lois du Sénat a supprimé l'article en considérant qu'une telle innovation devait faire l'objet, de la part du Parlement, d'une réflexion plus approfondie, en particulier au regard des questions que peut poser l'attribution au Défenseur des droits de cette nouvelle faculté.

La mission considère pour sa part qu'il est temps d'introduire cette innovation, la réflexion étant déjà bien avancée à l'Assemblée nationale où deux

propositions de loi ont été déposées, ainsi qu'un projet de loi ⁽¹⁾ lors de la précédente législature.

La proposition de loi la plus récente de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, déposée le 24 juin 2010 ⁽²⁾, porte uniquement sur les préjudices subis par les consommateurs. Cette action de groupe a pour objet la réparation de tous les préjudices économiques individuels subis par les consommateurs, personnes physiques identifiées formant un groupe, présentant des questions de droit ou de fait communes, liées soit à la violation par un même professionnel de ses obligations contractuelles ou légales relatives à la vente d'un produit ou à la fourniture d'un service, ou des règles relatives aux pratiques commerciales, soit à une pratique anti-concurrentielle telle que définie aux articles L. 420-1 à L. 420-5 du code de commerce et aux articles 81 et 82 du traité instituant la Communauté européenne.

Une précédente proposition de loi déposée le 15 février 2007 ⁽³⁾ par M. Arnaud Montebourg souhaitait étendre cette action à tous les contentieux à l'exclusion des conflits liés aux contrats de travail et aux opérations financières sur titre.

L'action de groupe constitue l'aboutissement nécessaire d'une démarche visant à rendre effectif le droit d'agir en justice et à établir un meilleur équilibre entre des victimes de comportements fautifs ou illégaux et les auteurs responsables souvent beaucoup mieux armés pour résister à une demande en réparation.

Elle pourrait être cantonnée, dans un premier temps, au seul droit de la consommation, dans l'esprit de la première proposition de loi évoquée ci-dessus.

Toutefois, à l'issue de cette première expérience, la mission estime qu'il faudra aller au-delà en étendant l'action de groupe aux contentieux liés à la responsabilité de l'État, des entreprises privées et à la responsabilité médicale.

L'objectif est de donner accès au droit et à la justice à ceux qui renoncent face au coût et à la complexité des procédures.

L'action serait portée par une association représentant les victimes et si elle aboutit, la réparation devra être étendue à toutes les personnes ayant subi le même dommage dans des conditions définies par le jugement, et à l'exception des personnes ayant préalablement renoncé à ce bénéfice.

Il conviendrait d'introduire un dispositif de filtre confié à un juge afin de prévenir les actions intempestives, dilatoires ou manifestement infondées.

Proposition n° 4 : Introduire l'action de groupe dans le droit français, limitée dans un premier temps aux litiges du droit de la consommation.

(1) *Projet de loi en faveur des consommateurs n° 3430 déposé le 8 novembre 2006 à l'Assemblée nationale.*

(2) *N° 2677.*

(3) *N° 3729.*

4. Prendre en charge la consultation juridique préalable à une demande d'aide juridictionnelle

L'article 53 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que la consultation en matière juridique constitue un élément majeur de l'aide à l'accès au droit et que les conditions dans lesquelles elle s'exerce sont déterminées par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD).

Mais cette aide à l'information et à la consultation juridique ne constitue, ni dans la loi ni dans les pratiques des CDAD, une étape préalable à la saisine du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) et, d'ailleurs, ainsi que cela sera évoqué plus loin dans le rapport, les CDAD ne sont d'aucune manière en relation avec les BAJ.

De surcroît, cette aide à la consultation juridique en dehors de toute procédure juridictionnelle n'est pas appliquée faute de décret, comme il a été indiqué précédemment.

Cela explique que la plupart des travaux sur l'amélioration du fonctionnement de l'AJ formulent la nécessité de renforcer ce droit à une consultation d'avocat préalable au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle.

Le rapport susvisé de la commission Paul Bouchet ⁽¹⁾ préconisait un simple droit à la prise en charge par l'État d'une consultation permettant d'éclairer le bénéficiaire sur la pertinence et les chances de succès de l'action envisagée et, le cas échéant, d'éviter des procédures inutiles.

Le rapport de la commission Darrois va plus loin et considère que l'instauration d'une consultation préalable est un moyen de maîtriser les coûts de l'aide juridictionnelle.

Il propose d'inscrire dans la loi le principe d'une consultation juridique préalable à la demande d'aide juridictionnelle, dispensée, soit dans le cadre des permanences organisées par les CDAD, soit au cabinet de l'avocat choisi par le justiciable. Au cours de l'entretien, serait systématiquement étudiée l'éventualité d'une prise en charge des frais et honoraires par une assurance de protection juridique. À l'issue de la consultation, l'intéressé serait orienté vers la voie appropriée de règlement de son affaire et invité, selon le cas, à déclarer le sinistre à sa compagnie d'assurance ou à déposer une demande d'aide juridictionnelle. La commission Darrois considère également que la consultation juridique, engageant la responsabilité de son auteur, doit être rétribuée.

Une limite à l'efficacité de cette proposition consistant à rendre obligatoire la consultation préalable a été mentionnée, notamment, par le président du Syndicat des avocats de France, selon lequel en province, 95 % des dossiers d'AJ sont déposés par les avocats qui ont donc procédé à cette consultation et très

(1) Rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, 2001.

souvent entament la procédure avant de connaître la décision d'attribution de l'aide.

Au cours de l'audition des représentants du Conseil national des barreaux et de la Conférence des bâtonniers, il a ainsi été fait état de la certitude que l'intervention d'un professionnel tend à corriger le « *biais d'optimisme* » qui porte de nombreuses personnes à s'estimer en situation de faire valoir des droits devant la justice. Le professionnel contribue à la diminution des contentieux dans la mesure où il peut écarter des recours inutiles sur la base d'une évaluation objective des demandes. De surcroît le souci de préserver sa crédibilité devant une juridiction amènera, par exemple, un avocat à refuser de présenter un dossier manquant de sérieux. Ce filtre assuré par des professionnels devra donner lieu à une rémunération.

La présidente de la commission « accès au droit » du Conseil national des barreaux est allée dans le même sens en se déclarant favorable à l'introduction d'une consultation juridique préalable à l'attribution de l'aide juridictionnelle, effectuée par les avocats et rémunérée, en vue d'un diagnostic avant d'engager la procédure.

La mission considère qu'il importe de veiller à ce que le droit universel à l'accès au juge ne se traduise pas, dans les faits, par une judiciarisation des rapports sociaux. Il est ainsi essentiel que le justiciable éligible à l'AJ soit éclairé préalablement à l'engagement de sa procédure par un professionnel du droit mais le problème se pose à la marge puisque l'immense majorité des dossiers d'AJ est déposée par l'intermédiaire d'un avocat.

Compte tenu du nombre marginal de procédures abusives introduites et favorisées par les dispositifs d'AJ, compte tenu du fait que les avocats sont déjà tenus par l'obligation de conseil et enfin, compte tenu que les maisons de justice et du droit (MJD) et les points d'accès au droit (PAD) seront renforcés afin de remplir leur mission de conseil, la mission considère qu'il n'y a pas lieu d'imposer un filtrage supplémentaire. Ainsi une consultation négative ne saurait empêcher l'instruction de la demande d'AJ.

Il convient, néanmoins, de renforcer l'obligation de conseil des avocats, qui n'est pour l'instant qu'une règle déontologique. Pour les demandes d'AJ restantes, le renforcement et la rationalisation des structures juridiques ou juridictionnelles de proximité leur permettront de répondre efficacement à leur mission de conseil et de consultation.

Il faudra également développer l'information des justiciables afin de les inciter à consulter un avocat avant de déposer une demande d'AJ

La rémunération de l'avocat s'ajoutera au montant réglé dans le cadre de l'aide juridictionnelle si elle est obtenue ou de l'assistance juridique si elle existe. Si l'avocat constate que son client ne se situe pas dans l'une ou l'autre situation, il

sera en droit de demander directement à la personne le règlement de cette consultation.

Les modalités d'organisation de cette consultation, en dehors des cas où elle s'effectue directement au cabinet de l'avocat, pourront ainsi trouver leur place dans le cadre de la réorganisation indispensable des MJD. Il s'agira notamment d'introduire un mode de communication électronique entre la MJD et le BAJ pour permettre la transmission directe des demandes, la MJD pouvant tant à travers la consultation de l'avocat que par un premier contrôle de la recevabilité de la demande d'AJ, contribuer à alléger le travail des BAJ.

Proposition n° 5 : Introduire la prise en charge par l'État de la consultation juridique préalable à une demande d'aide juridictionnelle.

II. – LE SYSTÈME FRANÇAIS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE DOIT ÊTRE RATIONALISÉ ET SA GESTION AMÉLIORÉE MAIS LA RECHERCHE DE FINANCEMENTS COMPLÉMENTAIRES EST INÉVITABLE

Ayant pris la mesure des besoins et des difficultés rencontrées pour l'accès au droit à la justice, la mission tient à souligner la dimension fondamentale du problème des ressources affectées au financement de l'aide juridictionnelle et du rôle que doit jouer l'assurance de protection juridique. Certes, des économies peuvent être dégagées par l'amélioration des conditions d'obtention et de gestion de l'aide juridictionnelle ; des progrès doivent être réalisés dans la mise en œuvre des procédures de recouvrement des frais exposés par l'État et de retrait de l'aide juridictionnelle et le circuit de gestion des crédits de l'aide juridictionnelle appelle des mesures de rationalisation.

Pour autant, le besoin de ressources nouvelles ne saurait être occulté, pas davantage que celui d'une profonde rénovation du mode de financement des auxiliaires de justice et d'une réforme du fonctionnement de l'aide juridictionnelle partielle.

En cela, la mission s'efforce de concilier deux impératifs sans doute contradictoires mais indispensables dans un contexte marqué à la fois par des contraintes budgétaires inédites et la judiciarisation d'une société au demeurant de plus en plus complexe : rationaliser dans un souci de bonne gestion des deniers publics ; offrir des garanties pour améliorer l'accès au droit et à la justice.

A. AMÉLIORER LES CONDITIONS D'OBTENTION ET DE GESTION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Ce premier terme de la réponse globale que la mission entend contribuer à définir implique de traiter deux problèmes évoqués de manière récurrente :

l'inégal fonctionnement des BAJ et les conditions de mise en œuvre des procédures de recouvrement des frais exposés par l'État et de retrait de l'AJ.

1. Garantir un fonctionnement homogénéisé et optimal des bureaux d'aide juridictionnelle

Atteindre cet objectif suppose de répondre à trois exigences qui concernent tant les moyens dont disposent les BAJ que les conditions de traitement des dossiers qu'ils reçoivent.

a) Recruter des magistrats en activité et spécifiquement formés

Dans cette optique, **la mission appelle en premier lieu le ministère de la Justice et des Libertés à privilégier, pour la direction des BAJ, le recrutement de magistrats en activité et, en tout cas, spécialement formés à cette fonction.** Elle n'entend pas par-là méconnaître le véritable engagement des magistrats ou membres honoraires des tribunaux de grande instance ou de cour d'appel, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel appelés à exercer ces fonctions. De fait, l'article 16 de la loi du 10 juillet 1991, suivant lequel « *chaque bureau ou section de bureau d'aide juridictionnelle est présidé, selon le cas par un magistrat du siège du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel ou un membre du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel* », prévoit également la possibilité que les BAJ puissent être présidés par « *un magistrat ou un membre honoraire de ces juridictions* ».

Toutefois, du point de vue de la mission, la présidence d'un BAJ nécessite à bien des égards une relative proximité avec l'évolution des contentieux examinés dans les juridictions ou, à tout le moins, des compétences particulières pour donner des impulsions à l'examen des demandes. Certes, en application de l'article 16 précité, le greffier en chef du tribunal de grande instance 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'empêchement ou d'absence du président, il préside le bureau ou la section. **Pour autant, compte tenu de la lourde charge de travail et de la multiplicité des tâches pesant sur les greffiers, on peut raisonnablement s'interroger sur la possibilité pour eux de s'investir pleinement dans la conduite d'un BAJ.**

C'est pourquoi la mission appelle le ministère de la Justice à porter une particulière attention au recrutement des présidents des bureaux d'aide juridictionnelle et à leur formation. Dans son esprit, le recours à des magistrats ou membres honoraires de juridiction ne doit pas devenir la règle. Il ne doit constituer qu'un moyen de remédier ponctuellement aux besoins en personnel du service public de la justice dont la mission connaît les difficultés.

Proposition n° 6 : Recruter les présidents des bureaux de l'aide juridictionnelle de préférence parmi des magistrats en activité ou, à tout le moins, s'assurer que chaque président de bureau de l'aide juridictionnelle reçoive une formation préalable adaptée.

b) Mieux fixer les règles d'appréciation des conditions de ressources

Il importe d'**uniformiser les critères d'appréciation des conditions de ressources devant être remplies afin de prétendre à l'aide juridictionnelle.**

Suivant l'article 5 de la loi du 10 juillet 1991, les BAJ prennent en considération :

– 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* ».

Il est tenu compte de l'existence de biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus à l'exclusion de ceux qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé.

En application de l'article 5 précité, entrent également dans l'appréciation des ressources, celles du conjoint du demandeur à l'aide juridictionnelle, ainsi que de celles des personnes vivant habituellement à son foyer, sauf si la procédure oppose entre eux les conjoints ou les personnes vivant habituellement au même foyer. De même, les ressources du conjoint ou des personnes vivant habituellement au même foyer ne constituent pas un élément d'appréciation dès lors qu'il existe entre eux et le demandeur, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêts rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources ou si se manifeste un défaut d'intérêt à l'égard du mineur des personnes vivant habituellement à son foyer, 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.

Précisons enfin que sont exclues de l'appréciation des ressources les prestations familiales ainsi que certaines prestations sociales à objet spécialisé, selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État.

Cela étant, il ressort des éléments recueillis auprès des nombreuses personnes entendues par les membres de la mission **qu'il existe sur ce point de sérieuses divergences entre BAJ sur les modalités pratiques d'application de la loi.**

Cette situation s'explique manifestement dans une certaine mesure par l'importance des demandes d'AJ mal présentées ou incomplètes. Ainsi, lors de leur audition⁽¹⁾, M. Alain Chalicarne, conseiller à la cour d'appel de Caen,

(1) Audition du 7 octobre 2010.

président du BAJ de Caen et de M. Philippe Jambin, greffier responsable du BAJ de Caen, ont-ils mis en exergue les problèmes récurrents liés à la présentation de demandes incomplètes ou de dossiers très mal renseignés. D'après leur exposé, font souvent défaut : l'avis d'imposition, les feuilles de paie, la mention d'une assurance de protection juridique, l'indication de la procédure concernée et les éléments du patrimoine notamment concernant les capitaux mobiliers détenus.

Mais la divergence observée dans le traitement des demandes d'aide juridictionnelle tient également à la propension de certains BAJ à définir par eux-mêmes, dans le silence relatif de la loi, les conditions de recevabilité à l'aide juridictionnelle, eu égard par exemple aux conditions de ressources, aux capitaux mobiliers détenus ou à la situation particulière du demandeur.

Du point de vue de la mission, la divergence des pratiques observées parmi les BAJ appelle deux types de réponse.

Au stade du dépôt de la demande d'aide juridictionnelle, une première réponse tient à l'établissement d'une liste réglementaire plus précise des pièces devant nécessairement figurer dans le dossier de demande d'aide juridictionnelle à peine de rejet d'office.

À l'exclusion de la copie du dernier avis d'imposition ou de non-imposition, la liste énumérée à l'article 34 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 ⁽¹⁾ ne comporte en effet guère de pièces permettant une évaluation du niveau des ressources du demandeur et des éléments du patrimoine.

(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.

LISTE DES PIÈCES DEVANT ÊTRE JOINTES À LA DEMANDE D'AJ

En application de l'article 34 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, le requérant doit joindre à la demande d'aide juridictionnelle :

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, 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.

Si le requérant bénéficie de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité ou du revenu minimum d'insertion, la déclaration de ressources prévue au 1° du présent article est remplacée par tout document justifiant de la perception de la prestation. Il en est de même pour le demandeur d'asile bénéficiant de l'allocation d'insertion prévue à l'article L. 351-9 du code du travail.

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.

Certes, l'article 21 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, habilite le BAJ à recueillir « *tous renseignements sur la situation financière de l'intéressé ; 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* ». L'article 42 du décret précité du 19 décembre 1991 réaffirme que les BAJ peuvent « *faire recueillir tous renseignements et à faire procéder à toutes les auditions* ».

Suivant le signalement émis de manière concordante par de nombreuses personnes entendues par la mission, les BAJ disposent ainsi d'une certaine latitude pour déterminer les pièces justificatives à produire, certains allant même jusqu'à exiger que le dossier de demande d'AJ comprenne les conclusions de l'avocat du requérant.

Or, sur le fondement du 3^e alinéa de l'article 42, « *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. À défaut de production dans ce délai, la demande d'aide est caduque. Il en est de même lorsque le requérant demeure hors de France ou est de nationalité étrangère, sous réserve des conventions internationales* ». Il convient par ailleurs de souligner que la décision constatant la caducité de la demande d'aide juridictionnelle ne peut faire l'objet d'aucun recours, contrairement à l'ensemble des décisions du BAJ⁽¹⁾.

Devant la mission, Maître Jérôme Hercé⁽²⁾, bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Rouen, a critiqué la manière dont les avocats étaient traités par les BAJ, qui rendent des décisions de caducité au motif qu'il manque une pièce dans le dossier du demandeur, ce qui prive l'avocat qui a accompli la mission de toute indemnité. M^e Jean-Louis Borie, président du Syndicat des avocats de France⁽³⁾, avait pour sa part estimé que la diminution du montant des crédits alloués à l'aide juridictionnelle, combinée à la hausse des demandes conduisait à des rejets injustifiés de demandes, les BAJ multipliant les demandes de justificatifs inutiles et rendant des décisions de caducité lorsqu'il en manque.

(1) En application de l'article 23 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Les décisions du bureau d'aide juridictionnelle, de la section du bureau ou de leur premier président peuvent être déférées, selon le cas, au président de la cour d'appel ou de la Cour de cassation, au président de la cour administrative d'appel, au président de la section du contentieux du Conseil d'État, au vice-président du Tribunal des conflits, au président de la Cour nationale du droit d'asile ou au membre de la juridiction qu'ils ont délégué. Ces autorités statuent sans recours. Les recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle peuvent être exercés par l'intéressé lui-même lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé, ne lui a été accordé que partiellement ou lorsque ce bénéfice lui a été retiré.

(2) Audition du 14 septembre 2010.

(3) Audition du 31 août 2010.

On notera que cette critique fait écho à une réalité persistante qui avait conduit le ministère de la Justice à indiquer, dans une réponse officielle à la Cour des comptes en date du 23 juillet 2008, qu'il rejoignait « *la critique de la Cour sur la pratique des BAJ consistant à réclamer des demandeurs à l'aide des pièces justificatives non prévues par les textes* » ; qu'il s'employait à harmoniser la pratique des BAJ en édictant par voie de circulaire des instructions administratives dans le traitement des demandes d'aide juridictionnelle et qu'il avait déjà été amené « *à rappeler aux BAJ concernés que les seules pièces justificatives à produire sont celles mentionnées à l'article 34 du décret du 19 décembre 1991 [...]* »⁽¹⁾.

Aux yeux de la mission, on ne saurait admettre des pratiques qui, dans les faits, peuvent s'assimiler à une politique de gestion des flux ayant pour conséquence de restreindre l'accès au droit et à la justice.

C'est pourquoi, il convient d'établir une liste précise des pièces justificatives dont la fourniture est indispensable.

Suivant la proposition formulée par MM. Alain Chalicarne et Philippe Jambin, cette liste pourrait recenser une dizaine de documents au maximum, portant notamment sur les revenus (par exemple, la fiche de paie du mois de décembre de l'année précédente), les éléments du patrimoine, les éléments liquidatifs de la communauté en cas de divorce. Il s'agit de faire en sorte que non seulement la charge de travail des BAJ ne soit pas alourdie par le traitement de dossiers mal constitués mais également que l'égal accès au bénéfice de l'aide juridictionnelle soit garanti. Dans cette optique, une liste plus précise des pièces et des éléments qu'un BAJ est en droit de demander pourrait permettre aux requérants de former plus aisément des recours à l'encontre des décisions rendues.

Proposition n° 7 : Réviser la liste réglementaire des pièces justificatives devant être nécessairement fournies dans le cadre d'une demande d'aide juridictionnelle à peine de rejet.

En effet, lorsque l'aide juridictionnelle est accordée en urgence à l'audience et que le dossier n'est pas régularisé *a posteriori* par le bénéficiaire, soit les BAJ refusent de payer l'avocat, soit ils ratifient l'aide sans vérification.

La seconde réponse se situe au stade même de l'examen des demandes d'aide juridictionnelle. Il s'agit de faire en sorte que les BAJ s'appuient sur des lignes directrices claires pour l'appréciation des conditions de recevabilité à l'AJ.

À cette fin, la mission appelle de ses vœux la modification du texte de la loi précitée du 10 juillet 1991 et du décret du 19 décembre 1991 afin de **préciser le seuil d'éligibilité à l'AJ eu égard aux capitaux mobiliers, immobiliers et**

(1) *Communication à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation du Sénat relative à la gestion et l'efficacité des CARPA, p. 21, annexe 2 du rapport d'information n° 63 : Vers un regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats, octobre 2008.*

d'autres éléments de patrimoine détenus par le demandeur. Suivant les exemples fournis par le Québec et la Finlande ⁽¹⁾, la loi ou le décret pourrait fixer un plafond dont le montant varierait suivant que le demandeur jouit de la propriété de sa résidence principale, s'il possède des dépôts bancaires, des titres, des biens mobiliers ou immobiliers dont il peut facilement tirer un revenu ou un produit.

Cette orientation ne vise pas à retirer aux BAJ la faculté de conduire un examen individualisé, tenant compte de la situation personnelle du demandeur et de la particularité du contentieux qui l'amène à solliciter la prise en charge des frais de sa procédure. Il s'agit de garantir l'égalité des conditions d'accès à la justice par l'obtention de l'aide juridictionnelle, celle-ci ne devant pas être tributaire d'une politique de flux liée à des difficultés budgétaires.

Proposition n° 8 : Expliciter les conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle eu égard aux capitaux mobiliers et immobiliers détenus par le demandeur au moyen d'une modification de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 pris pour son application.

2. Améliorer le recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle et garantir la possibilité de son retrait

Cet objectif, qui constitue l'un des indicateurs du projet annuel de performances du ministère de la Justice et des Libertés, se justifie à deux titres.

Il s'impose d'abord du fait de **la nécessité d'une gestion optimale et raisonnée des deniers publics**. Du point de vue de la mission, la prise en charge par la puissance publique de la totalité ou d'une partie des frais exposés par un justiciable en vue du règlement d'un litige ne va pas nécessairement de soi. Elle représente un acte de solidarité ne devant bénéficier qu'à ceux de nos concitoyens qui se voient privés de la possibilité de défendre leurs droits pour des raisons matérielles. L'organisation d'une aide juridictionnelle ne vise en cela qu'à remédier à des inégalités de fait. Elle n'est pas de droit pour les personnes disposant des moyens de défendre leur cause. Au-delà du principe, chacun peut comprendre que dans un contexte imposant d'inévitables restrictions budgétaires, les moyens alloués à l'AJ bénéficient d'abord à ceux qui en ont le plus besoin.

Le souci d'améliorer le taux de recouvrement des frais avancés par l'État participe ensuite de la volonté de mieux appliquer la loi précitée du 10 juillet 1991, laquelle prévoit dans certains cas le recouvrement des frais exposés par l'État et la possibilité d'un retrait de l'aide juridictionnelle.

a) Les instruments prévus par la loi

Ainsi, en cas de condamnation aux dépens du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle et de perte du procès, en application du dernier alinéa de

(1) Cf. supra pp. 7 et 8.

l'article 42 de la loi, 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, c'est-à-dire des frais de justice.

De même, en application de l'article 43 du même texte, lorsque la partie condamnée aux dépens ou la partie perdante ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, elle est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'État, notamment les frais d'avocat, à l'exclusion des frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police. Toutefois, pour des considérations tirées de l'équité ou de la situation économique de cette partie, le juge peut la dispenser totalement ou partiellement de ce remboursement.

Suivant l'article 48, lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est partie civile au procès pénal, sous réserve de la décision de la juridiction de jugement ⁽¹⁾, il incombe à la partie condamnée de rembourser la contribution versée par l'État à l'avocat de la partie civile au titre de l'aide juridictionnelle

Toutefois, l'article 47 de la loi écarte l'application de cette obligation de remboursement en matière pénale lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est témoin assisté, personne mise en examen, prévenu, accusé ou condamné ou qu'il fait l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Enfin, en vertu de l'article 50 de la loi précitée du 10 juillet 1991 (tel que modifié par l'article 74 de la loi de finances pour 2011 ⁽²⁾), l'aide juridictionnelle peut être retirée en tout ou partie :

– en cas d'obtention à la suite d'une déclaration ou au vu de pièces inexactes, même après l'instance ou l'accomplissement des actes pour lesquels il a été accordé ;

– en cas de retour de fortune : s'il survient au bénéficiaire, pendant cette instance ou l'accomplissement de ces actes, des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci n'aurait pas été accordée ;

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

– en cas de procédure jugée dilatoire ou abusive.

(1) *Le dernier alinéa de l'article 48 autorise en effet la juridiction de jugement à dispenser la partie condamnée de ce remboursement « pour des considérations tirées de l'équité ou de la situation économique du condamné ».*

(2) *Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.*

On le voit, la loi énumère de multiples motifs de recouvrement du montant des frais pris en charge par l'État ou de retrait de l'aide juridictionnelle. Malheureusement, ces instruments semblent d'utilisation assez peu fréquente.

b) Des instruments peu fréquemment utilisés

Certes, l'action engagée par le ministère de la Justice et des Libertés afin d'améliorer le taux de recouvrement des frais exposés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle⁽¹⁾ semble obtenir quelques résultats. D'après le rapport annuel de performances publié dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2011⁽²⁾, le taux de mise en recouvrement serait en effet passé de 8,6 % des dépenses d'aide juridictionnelle recouvrables (donnée réalisation) à 11 % en 2010 (suivant une prévision actualisée). Selon cette même source, le montant à recouvrer par les trésoreries atteignait 17,7 millions d'euros en 2009 contre 18,9 millions d'euros en 2008 et 17 à 18 millions d'euros sur la période 2002 à 2007. Pour 2011, le projet annuel de performance affiche l'objectif de porter le taux de recouvrement à près de 12 % des sommes recouvrables, soit un montant de 27 millions d'euros.

On constatera cependant la relative stabilité des chiffres annoncés tant en termes de recouvrement réalisé que d'objectif. Ainsi, en 2009, le taux de recouvrement accuse une baisse par rapport au chiffre de 2008 puisqu'il ne s'élève qu'à 7,9 % des sommes recouvrables contre 8,6 % au cours de l'exercice précédent.

De fait, un recours plus fréquent aux procédures de recouvrement ou de retrait de l'aide juridictionnelle constitue une préoccupation en soi toujours actuelle. MM. Philippe Belaval et Jean-Loup Arnaud, conseiller d'État et conseiller maître à la Cour des comptes, auteurs du rapport précité sur l'accès au droit et l'aide juridictionnelle⁽³⁾, l'ont rappelé devant la mission⁽⁴⁾ : la maîtrise des coûts de l'aide juridictionnelle passe également par la prise en compte d'un éventuel retour à meilleure fortune de ses bénéficiaires, par la possibilité du retrait de l'aide ainsi que par le recouvrement plus systématique des dépenses engagées dans ce cadre sur la partie perdante non bénéficiaire de l'AJ.

Du point de vue des membres de la mission, **résoudre les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces procédures suppose sans doute une vigilance de tous les acteurs concernés mais exige surtout d'organiser un véritable système d'échange d'informations opérationnel entre les juridictions et les BAJ.**

(1) Ce taux se calcule en rapprochant le montant des sommes figurant sur les états de recouvrement porté sur les bordereaux transmis aux comptables du Trésor au cours de l'année n et du montant des dépenses recouvrables de l'année n-1.

(2) *Projet annuel de performances, programme n° 101 : « Accès au droit et à la justice », p. 205.*

(3) *Rapport remis au ministre de la Justice et des Libertés, garde des Sceaux, sur les modalités de mise en œuvre des propositions du rapport de M^c Darrois sur l'accès au droit et à l'aide juridictionnelle, décembre 2009.*

(4) *Audition du 31 août 2010.*

c) Un réseau informatique dont les bases doivent être étoffées

Cette préconisation répond au diagnostic exposé par de nombreuses personnes entendues par la mission telles M. Axel Barlerin, président de l'Union syndicale des magistrats administratifs, premier conseiller à la cour administrative d'appel de Nancy qui regrettait ⁽¹⁾ l'absence de tout lien, notamment sous forme de réseau informatique, entre les BAJ et les juridictions administratives.

De manière générale, il faut dire que les procédures de recouvrement ou de retrait ne peuvent être déclenchées dès lors que le Trésor public ou le BAJ concerné ne reçoit aucune information quant à l'évolution des ressources du demandeur de l'AJ et à un possible retour à meilleure fortune, ou s'agissant de l'issue des procédures engagées (décision accroissant les ressources du demandeur de l'AJ ou condamnation pour procédure dilatoire ou abusive). Devant la mission ⁽²⁾, les représentants de l'Union nationale des CARPA ont ainsi mis pleinement en lumière l'impossibilité de rattacher l'acte d'engagement valant ouverture des droits à l'aide juridictionnelle et la dépense réellement effectuée ainsi que les recouvrements réalisés. Dans ces conditions, le faible recours à la procédure de recouvrement des frais exposés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle s'explique d'autant mieux que, suivant l'article 44 de la loi précitée du 10 juillet 1991, « *l'action en recouvrement de toutes les sommes dues [...] se prescrit par cinq ans à compter de la décision de justice ou de l'acte mettant fin à la décision d'aide juridictionnelle* ».

C'est ce constat qui amène aujourd'hui la mission à préconiser vivement l'organisation d'un véritable système informatique d'échange d'information opérationnel entre les BAJ, les juridictions, les avocats et les caisses de règlement pécuniaire des avocats. Cette application devrait permettre au BAJ et au Trésor public de s'assurer que les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle remplissent toujours les critères fixés par la loi, notamment sur le plan des conditions de ressources, et que l'évolution de leur situation matérielle ou l'issue des procédures engagées ne justifie pas le retrait de l'AJ ou le recouvrement du montant des frais exposés par la puissance publique.

La mission ne sous-estime pas les difficultés pratiques inhérentes à la mise en place d'un tel réseau, au suivi de procédures durant parfois plusieurs années. Un rapport d'information présenté à la commission des Lois a mis en évidence récemment de telles difficultés dans le domaine de l'exécution des peines (voir rapport n° 3177 de M. Étienne Blanc). Cette mesure présente à l'évidence un coût financier et appelle un effort d'équipement et de formation.

Toutefois, la mission juge cet investissement indispensable si l'on souhaite que les dispositions relatives au recouvrement et au retrait de l'AJ ne demeurent pas lettre morte.

(1) *Audition du 10 novembre 2010.*

(2) *Audition du 31 août 2010.*

On peut du reste noter que les fondements juridiques d'un tel réseau existent. Il s'agit des arrêtés du 25 septembre 1996 relatif à la gestion automatisée des dossiers d'aide juridictionnelle⁽¹⁾ et du 20 décembre 1999 portant création d'un traitement automatisé relatif à l'aide juridictionnelle⁽²⁾.

Le *premier arrêté*, pris par le ministre de la Justice, autorise en droit la mise en œuvre d'un système de gestion automatisée des dossiers d'aide juridictionnelle ayant pour finalité la gestion des demandes d'AJ, l'édition des décisions et des courriers, le suivi des recours et la production de statistiques. En application de l'article 3 de ce texte, le système de traitement automatisé comprend des informations assez étendues puisqu'elles portent sur :

– l'identité de demandeur : nom, prénoms, date de naissance, sexe, nationalité, adresse personnelle pour les personnes physiques ; nom ou raison sociale, noms et prénoms des représentants légaux, adresse ou domicile élu, numéro de SIRET pour les personnes morales à but non lucratif ;

– les ressources du demandeur : montant des revenus pendant la période de référence et ceux du conjoint ou de toute autre personne résidant habituellement au domicile, nombre de personnes à charge pour les personnes physiques ; montant des ressources perçues par la personne morale au cours de la dernière année civile ;

– l'identité du défendeur : nom, prénoms, adresse personnelle ou domicile élu ;

– l'objet de la demande : objet de l'instance, juridiction compétente (avec le cas échéant, le numéro de rôle de la procédure), la date de la demande, le nom de l'avocat ou de l'officier public ou ministériel choisi ou désigné ainsi que son adresse professionnelle, le montant des honoraires déjà perçus, le barreau ou l'organisme professionnel de rattachement ;

– la décision du bureau d'aide juridictionnelle : date et nature de la décision, la section ou la division compétente, la gestion des différentes mesures d'instruction, les motifs de la décision, sa date de notification et les recours éventuels.

L'article 4 quant à lui rend destinataires de ces informations, « chacun en ce qui le concerne » :

– les magistrats et greffiers des juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif ;

(1) Arrêté du 25 septembre 1996 relatif à la gestion automatisée des dossiers d'aide juridictionnelle (NOR : JUSB9610371A).

(2) Arrêté du 20 décembre 1999 portant création d'un traitement automatisé relatif à l'aide juridictionnelle (NOR : ECOR9907042A).

– les seuls agents habilités du Trésor public et des caisses des règlements pécuniaire des avocats, les organismes professionnels des officiers ministériels ou publics ;

– les avocats ou les officiers publics ou ministériels choisis ou désignés.

Sur le fondement de l'arrêté du 25 septembre 1996, la direction des services judiciaires (DSJ) du ministère de la Justice a développé le logiciel AJWIN et l'a déclaré à la CNIL. D'après les informations recueillies auprès du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) du ministère de la Justice, ce logiciel demeure en usage au sein des BAJ et a connu de fréquentes mises à jour afin de tenir compte des réformes intervenues en matière d'aide juridictionnelle (par exemple, la révision annuelle des plafonds d'admission à l'aide).

En l'état, l'application permet d'effectuer, sous forme électronique, un envoi de données informatiques relatives aux décisions d'admission aux CARPA des barreaux situés dans le ressort du même tribunal de grande instance. **Il importe en revanche de souligner qu'il n'existe aucune interface entre AJWIN et les logiciels des chaînes civiles, administratives et pénales utilisées par les juridictions.**

Aussi, une convention d'échange de ces décisions d'admissions entre chaque barreau et CARPA doit être préalablement conclue. Une circulaire conjointe DSJ/SADJAV a été diffusée aux juridictions et aux barreaux le 10 novembre 2004. À ce jour, on recense près de 133 conventions d'échange entre les BAJ et les CARPA. La DSJ assume la responsabilité de l'établissement des déclarations à la CNIL d'AJWIN.

Afin de sécuriser les échanges des données BAJ/CARPA, le SADJAV indique que le ministère de la Justice envisage d'utiliser le Réseau privé virtuel des avocats (RPVA)⁽¹⁾ et le Réseau privé virtuel Justice (RPVJ)⁽²⁾. Cette solution supposerait *a priori* :

– une interconnexion entre les BAJ et les CARPA via la plateforme informatique de l'Union nationale des CARPA (UNCA) ;

– une révision des conventions permettant l'échange des décisions entre BAJ/CARPA (au nombre de 133 à l'heure actuelle) afin de faire intervenir l'UNCA comme nouveau partenaire ;

(1) *Le réseau privé virtuel des avocats (RPVA) se présente comme un réseau de communication électronique privé organisé sous la responsabilité du Conseil national des barreaux. Le réseau repose sur une plateforme e-barreau. Le RPVA est connecté au réseau privé virtuel Justice.*

(2) *Le réseau privé virtuel Justice (RPVJ) désigne « le système de communication électronique mis à la disposition des agents du ministère de la Justice chargés du traitement et de l'exploitation des informations recueillies ou expédiées par la voie électronique, conformément aux dispositions de l'article 748-1 du code de procédure civile » (article 3 de l'arrêté du 25 septembre 2008 portant application anticipée pour la procédure devant le tribunal de grande instance des dispositions relatives à la communication par voie électronique).*

– une modification des conventions organisant la communication électronique en matière civile dans les conditions de l'article 73 du décret n° 2005-1678 du 28 décembre 2005.

Concernant la mise en œuvre des échanges via les réseaux RPVA et RPJV, des réunions de travail ont été organisées entre les différents services du ministère de la Justice afin d'évaluer la faisabilité du projet sans qu'à ce jour, un calendrier de réalisation ne soit arrêté.

De même, n'étant pas un logiciel budgétaire et en l'absence de toute interface, AJWIN ne permet pas de suivre au plan comptable l'incidence financière de la décision du BAJ d'accorder l'aide juridictionnelle jusqu'au paiement de l'auxiliaire de justice qui a accompli cette mission.

On notera que le Conseil d'État a demandé la mise à disposition du logiciel AJWIN dans les juridictions administratives. Des essais concluants ont été conduits par la sous-direction de l'informatique et des télécommunications et les services informatiques du Conseil d'État mais il reste à vérifier les conditions de sécurisation d'échange de données. Toutefois, ce projet ne figure pas dans le schéma directeur 2009-2013. Aussi, il n'existe pas de calendrier déterminant une échéance pour le déploiement du logiciel AJWIN dans les juridictions administratives.

Il faut établir, par ailleurs, un lien informatique entre les BAJ et les juridictions administratives et maintenir l'unicité des sections judiciaires et administratives.

L'arrêté pris en 1999 par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie porte, quant à lui, création d'un système répondant à des objectifs similaires et mis à la disposition de l'ex direction générale de la comptabilité publique, partie intégrante aujourd'hui de la direction générale des finances publiques. Censée être mise en œuvre dans les services des trésoreries générales chargés de la dépense de l'État, l'application « *Aide juridictionnelle* » contient des données relatives :

– à l'identité du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle (nom, prénom, raison sociale le cas échéant et adresse) ;

– au créancier : nom, prénom, adresse, références bancaires, nature de la dépense, mode de paiement, montant à payer et code d'opposition le cas échéant ;

– à la décision d'aide juridictionnelle : numéro, date de la demande, date de la décision, degré d'admission et tribunal saisi de l'affaire ;

– au redevable des frais avancés par l'État : nom, prénom, adresse, montant à recouvrer, date limite de paiement, date de la décision exécutoire, nature de la procédure et motif de non-recouvrement.

Il convient également de remarquer qu'en application de l'arrêté du 20 décembre 1999, « *l'application Aide juridictionnelle dispose de liaisons informatisées avec les bureaux d'aide juridictionnelle et l'application recouvrement des produits divers (REP) de la direction générale de la comptabilité publique* ». Sont destinataires des informations traitées :

- les agents habilités des services de dépense des trésoreries générales ;
- les agents habilités des services de recouvrement des trésoreries générales ;
- la Banque de France et les organismes bancaires pour les virements ;
- les créanciers lorsqu'ils sont avisés d'un règlement ;
- les redevables destinataires de l'état de recouvrement.

L'arrêté fixe enfin à deux ans à partir de l'apurement du dossier la durée de conservation des informations alors que, dans le cadre de l'arrêté du 25 septembre 1996, cette durée s'élève à cinq ans à compter de la date de la demande d'aide juridictionnelle.

Sous réserve de cette discordance concernant la durée de conservation des données, les arrêtés du 25 septembre 1996 et du 20 décembre 1999 fournissent objectivement un cadre réglementaire favorable au développement des procédures de recouvrements des frais exposés par l'État et de retrait de l'aide juridictionnelle.

Du point de vue de la mission, l'application effective de ces deux textes peut aboutir à l'établissement d'un véritable réseau d'échange d'informations entre les BAJ, les juridictions et les avocats, qu'elle appelle de ses vœux.

En réalité, la véritable question posée demeure celle des moyens matériels et de la formation des personnels. L'impossibilité pratique de chiffrer précisément le montant exact des sommes en jeu pourrait certes inciter à ne pas considérer cet investissement comme une priorité. Toutefois, eu égard aux besoins et à l'objectif d'une bonne gestion des deniers publics, on ne saurait se priver d'un instrument susceptible de dégager quelques économies.

Proposition n° 9 : Poursuivre les efforts tendant à permettre la mise en œuvre effective des procédures prévues par la loi de mise en recouvrement des sommes exposées par l'État au titre de l'aide juridictionnelle.

Établir un véritable réseau d'échange d'informations et de traitement informatisé des dossiers d'aide juridictionnelle entre les bureaux de l'aide juridictionnelle, les juridictions et les avocats.

Cela étant, la bonne gestion des crédits de l'aide juridictionnelle ne se mesure pas seulement à l'aune du montant des recouvrements ou des économies réalisées. Elle vise également à permettre de répondre en temps et en heure aux

besoins exprimés en tout point du territoire national, ce qui conduit naturellement à s'interroger sur les moyens d'optimiser les circuits de distribution de l'aide juridictionnelle.

B. RENDRE LE CIRCUIT DES CRÉDITS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE PLUS EFFICIENT

Outre la réduction des dépenses injustifiées, la bonne gestion des deniers commande de mieux organiser le circuit de la dépense des crédits alloués à l'aide juridictionnelle.

Celui-ci présente à l'évidence une certaine complexité dans la mesure où, en application des articles 27, 28 et 29 de loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, la mise à disposition des crédits de l'aide juridictionnelle suppose l'intervention de plusieurs acteurs : l'État (les services du ministère de la Justice) ; les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), associations qui constituent l'organe financier du barreau et dont sont membres tous les avocats inscrits au barreau ; les avocats.

En effet, en application des articles 28 et 29 de la loi du 10 juillet 1991, les crédits de l'aide juridictionnelle destinés à la rétribution des avocats font l'objet d'une dotation versée par l'État aux CARPA sous la forme d'une provision initiale en début d'année et ajustée en fonction de l'évolution du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle. Il appartient aux CARPA d'assurer sur ces fonds la rétribution des avocats ayant accompli des missions au titre de l'AJ conformément aux règles édictées par le décret du 10 octobre 1996 portant règlement intérieur relatif aux règles de gestion financière et comptable des fonds versés par l'État aux CARPA pour les missions d'aide juridictionnelle ⁽¹⁾.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 2 août 2001 ⁽²⁾, les crédits alloués au financement de l'aide juridictionnelle présentent un caractère limitatif et non plus évaluatif. Il importe donc que le service compétent du ministère de la Justice et des Libertés, à savoir le service de l'accès au droit et de l'aide aux victimes, puisse déterminer de la manière la plus précise le montant de la dotation globale et soit en mesure de suivre attentivement la consommation effective des crédits délégués.

Du point de vue de la mission, même si la pratique des CARPA apparaît globalement satisfaisante, leur diversité démontre la relative insuffisance de leur encadrement et conduit à plaider en faveur de l'établissement d'un circuit de délégation et de gestion de l'aide juridictionnelle mieux intégré.

(1) Décret n° 96-887 du 10 octobre 1996 portant règlement type relatif aux règles de gestion financière et comptable des fonds versés par l'Etat aux caisses des règlements pécuniaires des avocats pour les missions d'aide juridictionnelle et pour l'aide à l'intervention de l'avocat prévue par les dispositions de la troisième partie de la loi du 10 juillet 1991.

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

1. La gestion actuelle par les caisses des règlements pécuniaires des avocats apparaît certes globalement satisfaisante mais insuffisamment encadrée

Au terme de l'évaluation de la gestion et de l'efficacité des CARPA réalisée à la demande du Sénat⁽¹⁾, la Cour des comptes estimait en septembre 2008 que « *dans le cadre et les limites des contrôles réalisés [...], le dispositif ainsi mis en œuvre [...] semble assurer une gestion sans gaspillage ni détournement perceptibles des crédits publics par les CARPA* »⁽²⁾. Les éléments dont dispose aujourd'hui la mission ne l'incitent pas à porter un jugement différent sur la qualité de la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle par les CARPA.

De même que notre collègue le sénateur Roland Luart, auteur en 2008 d'un rapport sur la gestion de l'aide juridictionnelle par les CARPA⁽³⁾, la mission tient à souligner l'absence de toute récrimination ou critique de la part de l'ensemble des acteurs du système mis en place sous la houlette de l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA).

L'UNCA ET LES CARPA

Constituées sous forme d'associations déclarées du type loi 1901 (et sous forme d'associations de droit local dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle), les caisses des règlements pécuniaire des avocats (CARPA) procèdent de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires, et dans le décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat (dont les articles 229 à 242 définissent les règles applicables aux règlements pécuniaires et à la comptabilité des avocats). Elles sont créées par une délibération du conseil de l'ordre d'un barreau ou, en cas de caisse commune à plusieurs barreaux, d'une délibération conjointe des conseils de l'ordre des barreaux intéressés. La délibération fixe les statuts de la CARPA et arrête son règlement intérieur. Ces documents sont transmis au procureur général près la Cour d'appel dans le ressort de laquelle est établi le siège de la CARPA ainsi qu'une commission de contrôle.

Les CARPA sont destinataires de l'ensemble des flux financiers maniés par les avocats, accessoires à leur activité professionnelle, les avocats devant déposer auprès d'elles tous les fonds reçus des clients dès qu'ils sont associés à un acte professionnel. Les caisses veillent à la cohérence de l'opération, tant par l'origine des fonds et leur destination que par l'existence du lien, juridique ou judiciaire, entre l'acte et l'opération financière.

L'Union nationale des caisses des règlements pécuniaire des avocats (UNCA) se présente comme une association loi de 1901 qui, créée en 1975, fédère et regroupe l'ensemble des CARPA de France métropolitaine et des départements d'Outre-mer à l'exception de celles de Paris, de Nouméa et de Papeete. Bien qu'aucun texte législatif ou réglementaire relatif à l'aide juridictionnelle ne lui attribue un rôle, cette association se pose en interlocuteur privilégié des pouvoirs publics pour la gestion de l'aide juridictionnelle.

Ce jugement favorable résulte de plusieurs constatations : la maîtrise des délais de paiement des sommes dues aux avocats, l'allègement de la

(1) *Communication à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation du Sénat relative à la gestion et l'efficacité des CARPA*, p. 20, annexe 2 du rapport d'information n° 63 : Vers un regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats, octobre 2008.

(2) *Lettre en date du 11 septembre 2008 de M. Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation du Sénat, pour transmission de la communication de la Cour des comptes relative à la Gestion et l'efficacité des CARPA.*

(3) *Rapport de M. Roland du Luart*, pp. 8 à 10.

charge pesant sur la Chancellerie ainsi que l'absence manifeste d'irrégularité dans la gestion des crédits dont convient l'ensemble des organismes publics ayant eu à examiner le fonctionnement des CARPA.

D'après les extraits de données de l'exercice 2010 publié par l'UNCA, les CARPA se sont ainsi acquittées du paiement de 773 983 missions, de l'indemnisation de 24 150 avocats pour au moins une mission d'aide juridictionnelle. Le montant des règlements opposables à l'État s'élève, d'après cette même source, à 236 527 572 euros hors taxe (ce qui ne correspond pas à la totalité des crédits inscrits en loi de finances puisque certains crédits sont versés directement à des CARPA ne faisant pas partie de l'UNCA).

Il s'agit là de chiffres assez spectaculaires qui justifient pleinement le *satisfecit* assez unanimement décerné aux CARPA et à l'UNCA. Toutefois, dans ce bilan très positif, subsistent des disparités qui tendent à révéler certaines insuffisances dans l'encadrement et le suivi des procédures suivies par les caisses.

Certes, la loi précitée du 10 juillet 1991 et le décret n° 96-887 du 10 octobre 1996 fixent des règles de gestion relativement strictes et contraignantes.

En premier lieu, l'article 29 de la loi prescrit le versement de la dotation d'aide juridictionnelle sur un compte spécial de la CARPA, dont le montant est intégralement affecté au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle. L'article 6 du règlement type annexé au décret n° 96-887 du 10 octobre 1996 impose à la CARPA de procéder à l'enregistrement comptable de tous les mouvements affectant les fonds versés par l'État. L'arrêté du 27 décembre 1996 ⁽¹⁾ précise, quant à lui, que la CARPA doit tenir une comptabilité particulière comportant un livre-journal enregistrant les opérations et un grand livre pour l'ouverture et le suivi des comptes en concordance avec les totaux des écritures du livre-journal. En outre, le compte destiné à recevoir les crédits de l'aide juridictionnelle fonctionne sous la signature du président de la CARPA (avec délégation de signature possible à un responsable administratif).

En second lieu, l'article 30 du même texte rend obligatoire la désignation par la CARPA d'un commissaire aux comptes pour six exercices dans des conditions propres à garantir son indépendance. Le commissaire aux comptes doit déposer annuellement deux rapports concernant la gestion de l'aide juridictionnelle : le premier certifiant la régularité et la sincérité des états récapitulatifs soumis à la Chancellerie, le second portant à la connaissance du président de la CARPA les contrôles et les vérifications auxquels il a procédé sur les enregistrements des opérations effectuées sur le compte spécial de la CARPA tenu à cet effet.

(1) Arrêté du 27 décembre 1996 portant règlement comptable applicable aux caisses des règlements pécuniaires des avocats pour l'emploi des fonds versés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle et de l'aide de l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue.

Néanmoins, d'après les conclusions de l'évaluation conduite en 2008 par la Cour des comptes ⁽¹⁾, la certification des comptes réalisée peut revêtir dans de nombreux cas un caractère assez formel et peu opératoire. La Cour relevait en effet que les rapports établis par les commissaires aux comptes « *sont succincts et ne contiennent, le plus souvent, aucune observation [...] En la forme, il s'agit fréquemment de « copier-coller » des précédents rapports. En effet, la durée de l'audit apparaît assez brève et certains des présidents de CARPA rencontrés ont fait état d'un certain scepticisme quant à la plus-value apportée par ce travail de certification, parfois très coûteux pour les CARPA* ». La Cour indiquait, en outre, que les certifications avec réserve étaient, d'après les éléments communiqués par les services du ministère de la Justice, très rares et les observations judicieuses n'étaient manifestement pas toujours prises en considération par les CARPA concernées.

À supposer même que de telles pratiques ne valent que dans un nombre limité de CARPA, le caractère non systématiquement approfondi des rapports établis par les commissaires au compte ne représente pas moins un motif de préoccupation dès lors que le ministère de la Justice ne dispose que de faibles moyens de contrôle.

Cette faiblesse a en partie pour cause la relative modestie du nombre des agents employés au sein du service de l'accès au droit et à l'aide aux victimes, auquel incombe la réalisation de ce contrôle en application du dernier alinéa de l'article 118 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991. Par-delà le problème des moyens humains, déjà mis en lumière en son temps par le rapport du sénateur Roland du Luart ⁽²⁾, se pose la question des instruments même de suivi qui se révèlent déficients à deux titres.

Tout d'abord, le suivi de la consommation des crédits par le ministère de la Justice repose sur les seuls éléments communiqués par les CARPA, lesquels manquent parfois d'exactitude.

En l'occurrence, ainsi que le relevait la Cour des comptes, la Chancellerie s'appuie avant tout sur les états liquidatifs que chaque CARPA est tenue de lui transmettre à la fin de chaque exercice mais ne fait guère usage des pouvoirs de contrôle de gestion conférés par l'article 118 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991. Les états liquidatifs sont certifiés exacts par le commissaire aux comptes et signés par le bâtonnier. C'est à partir du récapitulatif des missions ou des interventions achevées par la CARPA et visé par le bâtonnier après certification de sa sincérité par le commissaire aux comptes que le ministère de la Justice procède à la liquidation de la dotation versée au barreau après la clôture de l'exercice.

(1) *Communication à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation du Sénat relative à la gestion et l'efficacité des CARPA, annexe 2 du rapport d'information n° 63 : Vers un regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats, octobre 2008.*

(2) *Rapport de M. Roland du Luart, p. 17. Le rapport insiste également sur le fait que les effectifs du bureau de l'aide juridictionnelle se consacrent majoritairement au traitement des questions juridiques, les opérations de contrôle étant manifestement considérées comme subsidiaires.*

En application de l'article 12 du règlement type annexé au décret n° 96-887 du 10 octobre 1996 précité, l'état récapitulatif mentionne l'ensemble des produits et des charges de gestion de l'aide juridictionnelle et des autres aides à l'intervention de l'avocat. Les charges de gestion sont celles de l'exercice achevé majorées, le cas échéant, du solde des charges des exercices antérieurs n'ayant pas donné lieu à remboursement.

Or, d'après les conclusions de l'évaluation réalisée par la Cour des comptes⁽¹⁾, il arrive que des CARPA ne remplissent pas certaines rubriques telles que les lignes retraçant le report de crédit ou le solde cumulé des excédents et des déficits. La Cour a de même observé d'autres approximations telles que l'absence du montant des produits financiers issus du placement des dotations de l'État, la sous-estimation des charges (notamment des dépenses informatiques), la mention d'un montant erroné de ces produits ou encore des divergences entre les états récapitulatifs des produits et des charges de gestion de l'aide juridictionnelle et les comptes de résultats établis par la CARPA pour cette même activité.

Dans ces conditions, il s'avère que la Chancellerie ne peut connaître le coût supporté par l'ordre des avocats pour la gestion de l'aide juridictionnelle et ne peut évaluer précisément le montant de la dotation à verser.

Ajoutons que les informations contenues dans les états liquidatifs ne permettent pas au ministère de mettre en œuvre un suivi particulier des demandes. Ainsi que l'ont confirmé les représentants de l'Union nationale des CARPA devant la mission⁽²⁾, il s'avère impossible de rattacher l'acte d'engagement valant ouverture des droits à l'aide juridictionnelle et la dépense réellement effectuée ainsi que les recouvrements réalisés. Il en résulte l'incapacité dans laquelle se trouve actuellement le ministère de la Justice d'établir une situation précise de la consommation des crédits de l'aide juridictionnelle.

Remédier aux graves inconvénients de cet état de fait suppose l'établissement d'un circuit de gestion et de distribution des crédits de l'aide juridictionnelle mieux intégré sous le contrôle du ministère de la Justice et grâce à la supervision de l'Union nationale des CARPA.

2. Il importe d'établir un circuit de gestion des crédits de l'aide juridictionnelle mieux intégré sous le contrôle du ministère de la Justice et la supervision de l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats

Dans cette optique, **il importe en premier lieu que le ministère de la Justice et des Libertés puisse exercer pleinement le contrôle et le suivi des crédits délégués aux CARPA** qui lui incombe en application de l'article 118 du

(1) *Communication à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation du Sénat relative à la gestion et l'efficacité des CARPA, annexe 2 du rapport d'information n° 63 : Vers un regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats, octobre 2008, pp. 63-64.*

(2) *Audition du 31 août 2010.*

décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991. L'affermissement de ce contrôle doit viser avant tout à la normalisation des pratiques et à une vigilance accrue sur l'application des règles législatives et réglementaires applicables aux caisses de règlement pécuniaire des avocats.

a) Édicter des règles communes et renforcer les moyens de l'administration centrale du ministère de la Justice et des Libertés

Dans cette optique, ainsi que l'avait relevé la Cour des comptes dans son évaluation de la gestion et de l'efficacité des CARPA ⁽¹⁾, il convient notamment que la Chancellerie poursuive l'édiction de règles communes s'agissant de l'établissement des états récapitulatifs servant à la liquidation de la dotation des CARPA et revoit l'ensemble du dispositif de suivi des produits et des charges de gestion de l'aide juridictionnelle de sorte qu'il puisse permettre de retracer de manière exhaustive les postes de dépenses générées par l'aide juridictionnelle, par exemple en renforçant l'impact des observations présentées par le commissaire aux comptes.

Proposition n° 10 : Édicter des règles communes uniformisant l'établissement des états récapitulatifs des produits et des charges de l'aide juridictionnelle gérée par les caisses des règlements pécuniaires des avocats.

Un contrôle plus strict de l'application de ces règles nécessite tout d'abord un renforcement des moyens alloués au service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes. Avec ces agents, celui-ci ne possède manifestement pas les effectifs nécessaires à un contrôle approfondi des pièces adressées à la Chancellerie par les CARPA.

Proposition n° 11 : Renforcer les effectifs affectés au service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes afin de permettre à ce service de réaliser un véritable contrôle *a posteriori* des pièces adressées par les caisses des règlements pécuniaires des avocats.

(1) Communication à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation du Sénat relative à la gestion et l'efficacité des CARPA, annexe 2 du rapport d'information n° 63 : Vers un regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats, octobre 2008, p. 63.

b) Homologuer un modèle unique de gestion des crédits de l'aide juridictionnelle

L'amélioration des conditions de contrôle nécessite d'organiser une remontée de l'information des CARPA vers le ministère de la Justice grâce à la mise en place d'un logiciel informatique fiable.

Dans cette perspective, outre la création d'un réseau informatique intégrant les BAJ, les CARPA, les greffes et les avocats, la mission appelle à l'adoption par ces différents acteurs d'un logiciel unique de gestion financière et comptable des crédits de l'AJ et homologué par la Chancellerie.

Compte tenu de l'importance des crédits en jeu, il apparaît en effet difficilement concevable que puissent subsister, ainsi que le relevait la Cour des comptes en 2008⁽¹⁾, des discordances entre les chiffres bruts établis par les bureaux et ceux établis par les services du ministère de la Justice et que le retraitement des données au niveau central exige une opération coûteuse en temps et en personnels.

S'agissant des CARPA, cet impératif résulte des dispositions mêmes de l'article 5 du règlement-type annexé au décret n° 96-887 du 10 octobre 1996, suivant lequel « *la CARPA doit être équipée d'un logiciel homologué par le garde des sceaux, ministre de la justice, pour assurer la gestion financière et comptable des fonds versés par l'État* ».

Or, devant les membres de la mission, les représentants de l'UNCA ont rappelé que la mise en place de logiciels et de contrôles de la gestion des crédits de l'AJ était essentiellement le fruit de l'action conduite par un organisme avant tout technique, dont aucun texte législatif ou réglementaire ne mentionne l'existence ; ils ont souligné que les logiciels actuellement utilisés n'avaient fait l'objet d'aucune homologation de la part du ministère de la Justice. Sur ce point, la Cour des comptes⁽²⁾ avait déjà évoqué une « *carence de l'administration* » qui mérite d'autant plus d'être signalée que « *le logiciel de gestion de l'aide juridictionnelle utilisée par les CARPA est l'outil essentiel de contrôle a posteriori non seulement du paiement de la dépense publique mais aussi du contrôle de la liquidation* ». Tout en affirmant n'avoir pas constaté de failles graves des systèmes – même si certaines constatations devaient conduire à des améliorations de procédure –, la Cour soulignait la nécessité d'effectuer des homologations systématiques conformément aux prescriptions de l'article 5 du règlement-type précité.

On notera que cette homologation devait intervenir au plus tard au 1^{er} janvier 1997. Compte tenu des enjeux qui s'y attachent, la mission appelle le

(1) *Communication à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation du Sénat relative à la gestion et l'efficacité des CARPA, annexe 2 du rapport d'information n° 63* : Vers un regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats, octobre 2008, p. 28.

(2) *Ibid.*, p. 17.

ministère de la Justice et des Libertés à procéder, enfin, à l'homologation d'un logiciel de gestion financière et comptable des crédits de l'aide juridictionnelle intégrant BAJ, CARPA et juridictions, et à défaut, du logiciel utilisé par les CARPA et de l'application particulière utilisée par la CARPA de Paris, dans un souci d'homogénéisation.

D'après la réponse que le secrétaire général du ministère avait apportée aux observations formulées en 2008 par la Cour des comptes⁽¹⁾, la Chancellerie pourrait prendre un arrêté après s'être assurée de la conformité des fonctionnalités de l'application mise en œuvre aux dispositions législatives et réglementaires régissant la gestion des fonds d'aide juridictionnelle par les CARPA. Il est ainsi nécessaire de garantir la confidentialité et l'exactitude des informations transmises ainsi que la sécurité du code de procédure saisi pour une décision d'attribution d'AJ et de faire en sorte que les CARPA puissent déceler un risque de double paiement.

Proposition n° 12 : Homologuer le logiciel de gestion financière et comptable des crédits de l'aide juridictionnelle utilisé par les CARPA sous réserve de la compatibilité de ses fonctionnalités avec les dispositions législatives et réglementaires et d'intégration des juridictions et des BAJ.

c) Renforcer le rôle de supervision de l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats

Dans cette vaste entreprise, la **mission recommande le renforcement du rôle de supervision de l'UNCA dans la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle.**

Il faut dire que cette association relevant de la loi de 1901 occupe, de l'avis général, une place essentielle dans le fonctionnement du dispositif de l'aide juridictionnelle. Sur la base de l'évaluation par la Cour des comptes de la gestion et de l'efficacité des CARPA⁽²⁾ et des éléments recueillis par la mission, il s'avère que l'on peut mettre à son actif un effort de systématisation des procédures, la mise en place de logiciels et de contrôles auprès des barreaux pour la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle. Du reste, l'UNCA s'impose comme l'interlocuteur du ministère de la Justice dans la mesure où elle établit les statistiques demandées par le ministère et centralise les données du barreau de Paris (qui a un statut particulier). L'UNCA établit ainsi chaque mois une situation de la consommation des crédits en application de la LOLF adressée au ministère de la Justice.

Cependant, ainsi que l'ont souligné ses représentants, aucun texte ne reconnaît l'Union dans ce rôle fondamental. Or, l'UNCA semble contribuer à l'homogénéisation des pratiques et met à disposition des CARPA des outils de

(1) Ibid, p. 16.

(2) Ibid, p. 20.

gestion et de contrôle *a priori* fiables suivant la conclusion de la Cour des comptes.

Aussi, la mission fait-elle sienne la proposition présentée en 2008 par la Cour ⁽¹⁾ et relative à **l'établissement d'une convention entre l'UNCA et le ministère de la Justice qui préciserait les missions de l'UNCA sur une période pluriannuelle.**

Dans l'esprit des membres de la mission, cette convention devrait *a minima* habiliter l'Union à assurer le suivi de la consommation des crédits d'aide juridictionnelle délégués et à alerter les pouvoirs publics en cas d'insuffisance des dotations accordées aux CARPA. La convention pourrait également permettre à l'Union d'émettre des avis sur le fonctionnement du circuit des crédits de l'AJ. Il pourrait en outre être envisagé de lui accorder un rôle de surveillance et de police du fonctionnement des caisses. Dans cette optique, l'objectif d'un circuit mieux intégré supposerait que l'on rende éventuellement obligatoire l'adhésion des CARPA à l'Union. Il ne s'agit toutefois que d'une piste. Il faut tenir compte des spécificités des organismes tels que la CARPA de Paris.

Proposition n° 13 : Conclure une convention conférant un statut officiel à l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats et précisant ses missions dans le suivi de la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle, l'assistance voire la supervision du fonctionnement des caisses des règlements pécuniaires des avocats.

Conforter le rôle et les missions de l'UNCA ne va sans doute pas de soi dans la mesure où cette proposition reviendrait à perpétuer un dispositif dérogatoire aux règles de la comptabilité publique. Cela étant, la quasi auto-régulation mise en place sous la conduite de l'Union a fait ses preuves et la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle par les CARPA constitue un élément supplémentaire de l'implication de l'ordre des avocats dans le fonctionnement de ce dispositif de solidarité.

Voilà pourquoi la mission n'a pas retenu la proposition défendue devant elle par MM. Belaval et Arnaud qui, afin d'améliorer la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle et de l'aide juridique, envisagent le recours aux services de la Caisse des dépôts et consignations ou à la création d'une structure *ad hoc*. Selon cette dernière solution, inspirée par les conclusions du rapport Darrois préconisant la mise en place d'un haut conseil des professions du droit, il s'agirait d'une structure (autorité administrative indépendante ou établissement public administratif) dotée de la personnalité juridique et investie d'une mission de service publique.

(1) Ibid, p. 14.

On peut s'interroger sur la capacité de cette structure à porter une assistance de proximité aux différentes CARPA et à établir un réseau intégré à l'instar de celui dont, *de facto*, l'UNCA assure l'existence.

Certes, on ne saurait éluder le problème essentiel du coût de la gestion financière et comptable des crédits de l'aide juridictionnelle. Toutefois, la création d'une structure *ad hoc* représente une option peu convaincante car, sans bouleverser des circuits financiers que ne disqualifie aucun dysfonctionnement majeur, il existe une autre réponse concevable : celle du regroupement des caisses de règlement pécuniaire des avocats.

3. Il faut accélérer la réflexion sur le regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats

La gestion des CARPA est unanimement reconnue. Cependant, la gestion de l'aide juridictionnelle engendre des frais qui représentent une charge de trésorerie croissante et problématique pour les ordres des avocats compte tenu de l'absence de placement rémunérateur.

Ainsi, d'après les chiffres communiqués à la mission par les représentants de l'UNCA ⁽¹⁾, en 2009, le montant des frais de gestion pouvait être évalué entre 7 et 8 millions d'euros pour 239 millions d'euros versés en 2009. Or, le niveau des taux courts n'a atteint sur la période que 0,3 %. Les taux de rémunération bancaires EONIA ⁽²⁾ s'élevaient, quant à eux, à 0,7 point à la fin de l'exercice 2010 suivant les informations recueillies auprès des représentants du GIE Conseil national des barreaux-barreau de Paris ⁽³⁾. Dans ces conditions, les CARPA ne peuvent guère trouver d'immobilisations 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.

À la faiblesse des taux et aux versements échelonnés des dotations en application de la LOLF, s'ajoutent du reste les difficultés inhérentes à la gestion des produits financiers utilisés, laquelle semble revêtir un caractère très disparate et pas nécessairement efficace. Dans l'évaluation de la gestion et de l'efficacité des CARPA réalisée en 2008 à la demande du Sénat ⁽⁴⁾, la Cour des comptes observait ainsi que les CARPA pouvaient suivre « *des stratégies de placement qui obèrent les rendements financiers* » ⁽⁵⁾. Cette situation tient, selon la Cour, au caractère plus ou moins sophistiqué des produits financiers utilisés (en très grande majorité des parts de SICAV monétaires, parfois des certificats de

(1) *Audition du 31 août 2010.*

(2) *Le taux EONIA est l'un des deux taux de référence du marché monétaire de la zone euro.*

(3) *Audition d'audition des représentants du GIE Conseil national des barreaux - barreau de Paris - Conférence des bâtonniers le 7 octobre 2010.*

(4) *Communication à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation du Sénat relative à la gestion et l'efficacité des CARPA, annexe 2 du rapport d'information n° 63 : « Vers un regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats », octobre 2008, p. 14.*

(5) *Ibid, pp. 56-57.*

dépôt négociables) mais également au fait que les CARPA ne possèdent pas nécessairement les compétences techniques pour engager et suivre une politique avisée de placements. En effet, suivant l'analyse de la Cour des comptes, les CARPA confient pour nombre d'entre elles à leur banquier un mandat de gestion de placements par le biais d'une convention de trésorerie tandis que d'autres conservent la libre gestion de leurs placements en effectuant, de leur propre initiative, les choix et les ordres de vente et d'achats de produits financiers.

Or, dans le cas d'une convention de mandat, la Cour estimait que les CARPA ne paraissaient « *ni négocier suffisamment, ni contrôler efficacement la gestion de leurs comptes bancaires par leur établissement de crédit* »⁽¹⁾.

Ce constat illustre les limites auxquelles peuvent se heurter des structures de taille variable et aux moyens humains et matériels divers.

Du point de vue de la mission, le regroupement présente de manière générale l'avantage de permettre la création de structures plus étoffées, à même d'assurer une meilleure gestion des crédits de l'aide juridictionnelle, sachant qu'actuellement, les crédits sont consommés au jour le jour et que c'est sur le produit financier de la dotation que repose le fonctionnement des CARPA.

En premier lieu, le regroupement des CARPA permettrait localement, par une dotation plus importante, de disposer d'un fond de roulement accru dont le placement, sous réserve de ne pas être dispersé entre plusieurs comptes, pourrait être plus rémunérateur. En deuxième lieu, on peut attendre de cette mesure une réduction du coût de traitement des dossiers de l'AJ dans la mesure où les charges fixes (masse salariale, dépenses d'occupation ou d'entretien des locaux, matériels) constituent un élément déterminant et où le coût marginal de traitement d'un dossier supplémentaire de rétribution est nul en l'absence de charge variable durable. En troisième lieu, le poids des charges de gestion pourrait également être restreint grâce aux économies d'échelle et aux gains d'efficacité liés à la fusion des CARPA les plus petites autour d'une CARPA plus importante possédant des moyens structurés et une expertise approfondie en matière de gestion des placements financiers. Le regroupement doit par ailleurs favoriser l'établissement d'une armature comptable pour la gestion des crédits et l'établissement des statistiques.

La mission tient ici à souligner que les conséquences positives d'une telle réorganisation revêtent un caractère d'autant moins théorique que le mouvement engagé depuis quelques années tend, sur le terrain, à en démontrer la réalité.

Pour l'ensemble des 161 barreaux de métropole et d'outre-mer (5 barreaux dans les départements d'outre-mer ainsi qu'à Papeete et à Nouméa), on recense ainsi, à l'heure actuelle, 140 caisses de règlement pécuniaire des avocats parmi lesquelles on dénombre 10 CARPA issues de regroupements pour 31 barreaux. Observant en 2008 les effets d'un premier regroupement des CARPA,

(1) Ibid, pp. 59-60.

(12 CARPA sur les 152 couvrant 43 barreaux)⁽¹⁾, la Cour des comptes avait ainsi mis en exergue⁽²⁾ sur la période 2001-2006, « *une nette maîtrise des charges de gestion de l'AJ* » dans un contexte marqué par un essor important de l'aide juridictionnelle.

Pour toutes ces raisons, la mission appelle à accélérer la réflexion en vue du regroupement des CARPA, étant entendu que dans l'esprit de ses membres, les liens structurels avec les barreaux ne doivent pas être remis en cause et que la réduction du nombre des caisses n'implique pas nécessairement le regroupement des barreaux.

Proposition n° 14 : Accélérer avec les barreaux la réflexion en vue du regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats.

C. AMÉLIORER LE MODE DE FINANCEMENT DES AUXILIAIRES DE JUSTICE ET RÉFORMER LE FONCTIONNEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE PARTIELLE.

1. Le mode de rémunération des avocats ne garantit pas le meilleur service possible

Le mode de calcul de la rétribution versée par l'État aux avocats qui ont prêté leur concours à un bénéficiaire de l'aide juridictionnelle résulte de l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991 et de l'article 90 du décret du 19 décembre 1991.

Pour chaque mission, cette rétribution est le produit d'un coefficient par type de procédure et d'une unité de valeur (UV) de référence déterminée chaque année par la loi de finances.

Le barème est présenté à l'article 90 du décret qui détermine pour chaque type de procédure ou de mission un coefficient de base et des majorations possibles cumulables.

Par exemple, un divorce pour faute est affecté d'un coefficient de base de 36 UV, le plus élevé du barème à l'exception des procès d'assises, et peut bénéficier d'une majoration de 3 UV en cas d'incidents, de 4 en cas d'expertise sans déplacement ou de 9 avec déplacement. Dans les cas de majoration maximum, le coefficient sera donc fixé à 48, le montant actuel de l'UV étant de 23 euros, la rétribution sera de 1 104 euros.

(1) Ces regroupements résultent dans la majorité des cas examinés par la Cour des comptes d'une absorption (7 CARPA sur 12), l'autre modalité du regroupement étant la « création-fusion » (5 CARPA sur 12).

(2) Communication à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation du Sénat relative à la gestion et l'efficacité des CARPA, annexe 2 du rapport d'information n° 63 : « Vers un regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats », octobre 2008, p. 73.

Ainsi que l'a fait observer le président de l'Union syndicale des magistrats administratifs ⁽¹⁾, la rémunération des avocats manque de cohérence et ne prend pas suffisamment en compte la nature des affaires et le temps passé. En moyenne la prestation d'avocat devant les juridictions administratives est rémunérée sur la base de 21 unités de valeur (UV) soit environ 500 euros. Mais pour un dossier de reconduite à la frontière qui demande énormément de travail, il n'est accordé que 6 UV et pour les dossiers concernant le droit d'asile, qui constituent également une lourde charge, seulement 8 UV (soit 184 euros).

Le bâtonnier Jérôme Hercé ⁽²⁾ a signalé, pour sa part, que la rémunération des avocats était très insuffisante et ne permettait pas de garantir la qualité des prestations. Le système des unités de valeurs (UV) et la nomenclature qui détermine le nombre d'UV par type d'intervention est obsolète. Certaines missions sont rémunérées de façon vraiment symbolique, notamment les interventions devant le juge des enfants (assistance d'un prévenu devant le juge des enfants : 6 UV).

La loi de finances de 2007 avait consenti une revalorisation de + 8 % de l'UV, celle-ci passant à 22,50 euros. Comme l'exprime le sénateur du Luart dans son rapport budgétaire précité, cet effort financier ainsi réalisé dans la loi de finances pour 2007 a été, certes, significatif, mais il n'a, en définitive, permis qu'un « colmatage de brèche » à court terme.

D'après le ministère des Finances, le coût moyen de rémunération de la mission d'avocat est de 390 euros, ce qui se révèle très médiocre par rapport aux rémunérations perçues à l'étranger dans le cadre du système de l'aide juridictionnelle (1 136 euros en Grande-Bretagne, 1 245 euros en Irlande) selon des chiffres fournis par le Conseil national des barreaux.

La mission a constaté que ces rétributions sont globalement insuffisantes, inadaptées à la réalité des charges de travail et à certains contentieux. De surcroît, la complexité des affaires, et donc le temps nécessaire à y consacrer, ne sont pas pris en compte dans le barème, ce qui risque, même si les avocats s'en défendent, d'encourager des traitements trop rapides.

Ce risque est accru si l'on sait que seulement 400 avocats sur 45 000 assurent la majorité des aides juridictionnelles soit 1 % de l'ensemble des avocats ; ils peuvent assurer chacun jusqu'à 300 missions par an. Cette concentration, essentiellement sur les avocats de défense des personnes, associée à la nécessité de travailler vite, n'est certainement pas favorable aux justiciables.

Le bâtonnier de l'Ordre des avocats de la Seine-Saint-Denis a notamment fait observer que pour les avocats de son barreau, la charge de l'aide juridictionnelle est lourde. En 2008, le revenu médian de ces avocats était de

(1) *Audition du 10 novembre 2010.*

(2) *Audition du 14 septembre 2010.*

2 200 euros par mois et de 1 800 euros pour ceux qui exercent depuis moins de 10 ans, contre un niveau national de 4 600 euros.

Une évolution du mode de rémunération et une revalorisation de l'image de l'avocat qui prête son concours aux plus démunis devraient aider les barreaux à mieux répartir les missions.

La commission Darrois a fait un constat similaire et proposé de rééquilibrer les barèmes et de rétribuer les missions d'assistance. Elle souligne également qu'il faut maintenir le caractère indemnitaire de la rétribution laquelle doit tenir compte d'un abattement de solidarité.

La présidente de la commission « accès au droit » du Conseil national des barreaux considère qu'il faut abandonner le système des unités de valeurs (UV) et passer à la référence horaire du temps passé. Pour les nouvelles missions (garde à vue, médiation...), il faut plutôt envisager un système de forfait indépendant du temps passé.

Le sénateur Roland du Luart dans son rapport sur l'aide juridictionnelle fait une proposition qui a le mérite de la clarté et de la transparence, ce qui est de l'intérêt des avocats mais surtout des justiciables. Il propose de multiplier deux facteurs : le coût horaire de base de la mission d'avocat et le nombre d'heures de travail déterminé par un barème horaire par type de mission.

S'agissant du premier déterminant, lors des assises de l'accès au droit et de l'aide juridictionnelle organisées par la Chancellerie le 30 janvier 2007, le président du Conseil national des barreaux évaluait le montant moyen de l'heure de travail d'un avocat à 150 euros, dont 80 euros de charges incompressibles⁽¹⁾. Cette évaluation est très théorique mais pourrait constituer une base de négociation avec la Chancellerie. Sur cette base, si on fait l'hypothèse qu'une procédure de divorce par consentement mutuel (sans enfant ni liquidation de communauté) représente trois heures de travail, la rétribution serait de 450 euros. Le barème actuel qui ne tient pas compte des différents niveaux de complexité de ce type de procédure lui accorde un coefficient de 30, soit une rétribution de 690 euros (30 x 23). Cette perspective de rationalisation devrait encourager la Chancellerie à reprendre les discussions avec les avocats.

On notera, à titre de comparaison, qu'en Finlande, le tarif horaire de base pour les avocats qui interviennent dans le cadre de l'aide juridictionnelle est fixé à 84 euros.

La détermination d'un barème horaire par type de mission, y compris les missions non juridictionnelles, doit relever de la négociation entre les représentants élus des barreaux et la Chancellerie en tenant compte du développement et de la spécificité de certains contentieux, notamment administratifs.

(1) *Propos rapportés par la commission Darrois.*

La mission estime que le mode actuel de calcul des rétributions n'est plus adapté et que le barème instauré par le décret de 1991 est difficilement réformable.

Elle encourage vivement la Chancellerie à rouvrir des négociations avec les représentants des avocats afin de fixer un nouveau mode de rétribution prenant mieux en compte la durée de travail nécessaire à une prestation de qualité.

Dans cette attente, il est néanmoins urgent de procéder à une nouvelle revalorisation significative de l'UV de base dans la prochaine loi de finances.

Proposition n° 15 : Ouvrir des discussions avec les représentants des avocats en vue de déterminer un nouveau mode de rétribution sur la base d'un tarif horaire

2. Relancer les protocoles de l'article 91 du décret du 19 décembre 1991

L'article 91 du décret d'application de la loi relative à l'aide juridique dispose que les rétributions allouées pour les missions d'aide juridictionnelle en matière pénale peuvent être majorées dans une proportion maximum de 20 % de leur montant 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. Les protocoles sont homologués par un arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui fixe le montant de la majoration appliquée lors de la liquidation de la dotation annuelle. Ces protocoles peuvent être étendus, dans les mêmes conditions, aux missions d'aide juridictionnelle relatives à la défense des parties civiles et à l'assistance éducative.

Cette majoration de dotation permet de financer les dépenses liées à l'organisation matérielle des permanences, notamment lors des audiences en comparution immédiate, la rémunération des collaborateurs de l'ordre qui organisent les permanences et l'indemnisation forfaitaire des avocats volontaires qui les assurent.

Ces protocoles sont le plus souvent regardés par la profession d'avocat comme très fructueux, car ils associent la Chancellerie, les juridictions et les barreaux dans un objectif commun : la défense des plus démunis.

Pour certains, comme le Syndicat des avocats de France, il faudrait les étendre à certaines procédures civiles, par exemple en matière d'expulsions locatives pour lesquelles moins de 20 % des justiciables sont assistés d'un avocat.

Les critiques relatives à l'état actuel de ces protocoles ne sont pas absentes des réflexions de la profession.

À ce jour, seulement 40 protocoles (sur 180 barreaux) ont été conclus et homologués pour une durée de trois ans, probablement parce que le système, dans ses modalités actuelles, est lourd et compliqué. Les ordres doivent avancer les fonds sans savoir quel sera le montant du supplément de dotation octroyé par l'État et, de toute façon, selon la présidente de la commission « accès au droit » du Conseil national des barreaux, la Chancellerie n'en signe plus alors qu'il ne faut surtout pas les abandonner mais au contraire les étendre aux petits barreaux en fixant à l'avance le montant de la dotation supplémentaire en fonction d'un cahier des charges et en augmentant la rétribution des avocats.

On peut regretter également le manque de coordination entre les barreaux, chacun gérant ses permanences de son côté avec ou sans dotation supplémentaire.

La mission considère qu'il est souhaitable de relancer ce processus de négociation permettant d'aboutir à un protocole en l'étendant à tous les barreaux et à certaines matières telles que le surendettement, le droit au logement opposable, les expulsions locatives ou encore le droit des étrangers.

Plusieurs mesures devraient permettre d'en améliorer le fonctionnement :

– un cahier des charges type serait élaboré par le Conseil national des barreaux afin d'introduire un minimum d'harmonisation dans le traitement de cette forme d'aide ;

– cette charte devra notamment comprendre des engagements liés à la qualité des prestations (formation des intervenants, contrôle de leurs connaissances et encouragement à la spécialisation dans les matières les plus complexes) ;

– les protocoles devront être renouvelés tous les deux ans (au lieu de trois actuellement), ce qui renforcera les procédures d'évaluation des engagements contractés et permettra de mieux tenir compte des nouveaux besoins ;

– le montant de la dotation supplémentaire associée au protocole devra être fixé, en amont, dès la conclusion de l'accord, en fonction des prestations et des besoins qui auront été prédéterminés, de sorte que les ordres puissent l'inclure dans leur budget prévisionnel.

<p>Proposition n° 16 : Relancer et étendre les protocoles prévus par le décret du 19 novembre 1991 entre les avocats et la Chancellerie qui permettent de souscrire des objectifs assortis de procédures d'évaluation.</p>

3. Réformer le mode de rémunération des missions d'aide juridictionnelle partielle

L'échec de l'aide juridictionnelle partielle a été de nombreuses fois évoqué devant la mission.

Cette forme d'aide est trop peu souvent octroyée en raison de la faiblesse du niveau des plafonds de ressources et du fait que l'on ne dispose d'aucun élément permettant d'évaluer précisément l'importance des dépenses et des frais restant à la charge du justiciable qui en bénéficie.

À compter du 1^{er} janvier 2011, l'aide juridictionnelle partielle est accordée pour des revenus mensuels compris entre 930 et 1 393 euros, majorés en fonction du nombre de personnes à charge.

Rappelons que la mission a proposé d'élever le montant du plafond de ressources de l'AJ totale au niveau du SMIC net mensuel soit au 1^{er} janvier 2011, 1 073 euros. Le différentiel actuel entre les plafonds des deux dispositifs total et partiel devra au minimum être maintenu, ce qui porterait par voie de conséquence le plafond de l'AJ partielle à 1 537 euros.

Mais le problème principal de cette aide partielle résulte de l'ignorance dans laquelle se trouve un bénéficiaire s'agissant du complément d'honoraires qu'il devra verser à son avocat et il peut légitimement craindre de ne pouvoir y faire face. Il ignore tout autant le plus souvent le montant de la fraction d'honoraires versée par l'État.

Comme indiqué précédemment, l'article 25 de la loi de 1991 mentionne que l'aide juridictionnelle partielle laisse à son bénéficiaire la charge d'un honoraire fixé par convention avec l'avocat conformément à l'article 35 ou d'un émolument au profit des officiers publics et ministériels qui prêtent leur concours. L'article 35 précise que l'honoraire complémentaire est librement négocié et qu'une convention écrite, communiquée au bâtonnier, en prévoit le montant et les modalités de versement. Les contestations sont réglées dans les conditions et formes habituelles prévues pour la contestation des honoraires d'avocat.

L'article 98 du décret de 1991 porte sur le mode de calcul de la part contributive de l'État, appliquant au tarif de l'aide totale, un ratio qui prend en compte les ressources du bénéficiaire, conformément au tableau ci-dessous.

**PART PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT EN FONCTION
DES RESSOURCES POUR L'ANNÉE 2010**

Ressources mensuelles comprises entre	Part prise en charge par l'aide juridictionnelle
0 € et 929 €	100 %
930 € et 971 €	85 %
972 € et 1 024 €	70 %
1 025 € et 1 098 €	55 %
1 099 € et 1 182 €	40 %
1 183 € et 1 288 €	25 %
1 289 € et 1 393 €	15 %

Source : ministère de la Justice

Ces plafonds de ressources sont majorés en fonction du nombre de personnes à charge : 167 euros pour chacune des deux premières personnes à charge et 106 euros pour la troisième personne à charge et les suivantes.

Il en résulte que, pour une procédure de divorce par consentement mutuel sans majoration, lorsque le bénéficiaire se situe au plafond de l'aide partielle, la part de l'État versée à l'avocat sera de 103,50 euros ($690^{(1)} \times 15\%$), compte tenu du barème de rémunération visé précédemment. La rémunération moyenne versée par l'État (toutes natures d'affaires confondues) étant de 390 euros, cette part pour un bénéficiaire au plafond sera de 58,50 euros ($390 \times 15\%$) et le reste des honoraires à la charge du justiciable.

Cette situation prive de l'accès à la justice une large partie de la population qui se situe au-dessus du plafond de l'aide totale (929 euros) mais n'est pas en mesure de faire face au complément d'honoraires qui lui sera demandé dans le cadre de l'aide juridictionnelle partielle.

Ce complément d'honoraires étant librement négocié, les critiques ou les observations du bâtonnier ne peuvent être qu'exceptionnelles.

La mission considère qu'il faut remédier à cette situation en rendant plus transparente, plus prévisible et plus en rapport avec les ressources du justiciable la contribution qu'il devra verser à son avocat.

On notera qu'il existe dans certains pays des mécanismes prédéterminant des contributions en fonction des moyens financiers des justiciables.

Le système mis en place au Québec appelé l'aide juridictionnelle avec contribution, prévoit une contribution fixe prédéterminée en fonction des ressources.

À titre purement indicatif, on trouvera en annexe du rapport les tableaux présentant les barèmes de cette contribution en fonction de la situation de famille et des ressources au Québec. Pour une famille avec 2 enfants et un revenu annuel du couple compris entre de 28 893 \$ et 30 011 \$ (21 438 et 22 268 euros), soit la plus haute tranche éligible, la contribution du bénéficiaire versée à l'avocat est de 800 \$ (593,60 euros).

C'est également le dispositif appliqué en Finlande. Dans ce pays, les frais de procédure, calculés sur la base de 84 euros multipliés par le nombre d'heures de travail, sont pris en charge en partie par l'État et en partie par le justiciable en fonction de ses ressources sachant que l'État prend toujours à sa charge au minimum 25 %. La prise en charge la plus forte, soit 75 % du montant total des frais de procédure, incombe à la personne célibataire dont les ressources sont comprises entre 1 301 et 1 400 euros ou au couple dont chacun des conjoints

(1) Montant de la rétribution pour un divorce sur requête conjointe en fonction du barème fixé à l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 (voir p. 76 du rapport).

dispose de ressources comprises entre 1 101 et 1 200 euros. Le montant pris en charge par le bénéficiaire de l'aide judiciaire peut en outre varier en fonction de sa fortune. S'il possède des dépôts bancaires ou des biens aisément réalisables excédant 5 000 euros, le bénéficiaire de l'aide judiciaire prend en charge les frais de procédure à hauteur de 50 % au moins de la valeur de ses biens excédant 5 000 euros. Le pourcentage des frais de procédure qui est à la charge du bénéficiaire de l'aide judiciaire est fixé dans la décision d'aide judiciaire et versé par lui directement à son conseil. Si le conseil a été commis d'office, le bénéficiaire de l'aide judiciaire verse le montant des frais à sa charge au bureau d'aide judiciaire.

La mission d'information n'entend pas remettre en cause le principe de la libre négociation des honoraires entre l'avocat et son client.

Cependant, afin que les justiciables puissent mieux prévoir les montants qui demeureront à leur charge lorsqu'ils bénéficient de l'AJ partielle, la mission estime qu'il serait souhaitable que le Conseil national des barreaux et la Conférence des bâtonniers puissent établir, en concertation avec le ministère de la Justice un référentiel fixant des fourchettes d'honoraires pouvant être réclamées aux bénéficiaires de l'AJ partielle en fonction de leurs ressources.

Proposition n° 17 : Porter à 1 537 euros le plafond de l'AJ partielle et demander aux instances représentatives des avocats de déterminer, en concertation avec la Chancellerie, des barèmes d'honoraires exigibles des bénéficiaires de l'AJ partielle en fonction de leurs ressources.

D. RECHERCHER DES FINANCEMENTS PUBLICS COMPLÉMENTAIRES

1. Un consensus sur la nécessité de doubler les crédits de l'aide juridictionnelle

Le dispositif français d'aide juridictionnelle est le plus souvent présenté comme étant à bout de souffle sur le plan financier.

MM. Philippe Belaval et Jean-Loup Arnaud, auteurs d'un rapport susvisé sur les modalités de mise en œuvre des propositions de M^e Darrois sur l'accès au droit et à la justice, craignent une rupture du financement dans un délai rapproché.

Ces auteurs, comme le rapport Darrois qu'ils étaient chargés d'analyser mais aussi avant eux, le second rapport de M. Paul Bouchet⁽¹⁾ et enfin le rapport du sénateur M. Roland du Luart⁽²⁾ concluent à la nécessité urgente d'augmenter en les diversifiant les ressources publiques consacrées au financement de l'aide juridictionnelle.

(1) *Rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, juin 2001.*

(2) *Rapport n° 23 du 9 octobre 2007 au nom de la commission des Finances, du Sénat sur l'aide juridictionnelle.*

MM. Jean-Louis Daumas, conseiller chargé des mineurs, des victimes et de l'accès au droit et Didier Leschi, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes au ministère de la Justice et des Libertés, ont reconnu devant la mission que les crédits publics de l'aide juridictionnelle (un peu moins de 300 millions d'euros) ne permettent pas de répondre à tous les besoins. Il faut trouver d'autres modes de financement pour un montant équivalent si on veut réellement instaurer un égal accès à l'aide juridique. En 2009, les crédits consommés pour financer l'AJ se sont élevés à 372 millions d'euros.

L'amélioration de la gestion des crédits et des taux de recouvrement des dépenses de l'État, une plus grande responsabilisation des bénéficiaires et de tous les acteurs de l'aide juridictionnelle et même le développement important de la protection juridique s'il en résultait une baisse des dossiers d'AJ, ne suffiront évidemment pas à combler le besoin de financement. 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.

Pour abonder le financement de l'aide juridictionnelle dans des conditions acceptables et répondre aux nouveaux besoins, il serait idéalement souhaitable d'augmenter de 300 millions d'euros environ le montant actuel des crédits. Les solutions pour une somme relativement accessible résident soit dans un réexamen des arbitrages budgétaires, soit dans l'introduction de nouveaux prélèvements justifiés par un effort de solidarité en faveur des justiciables les plus démunis.

MM. Belaval et Arnaud ont présenté à la mission plusieurs dispositifs de prélèvements supplémentaires et notamment :

- un droit supplémentaire sur les droits d'enregistrement qui sont des taxes perçues sur certains actes juridiques et ont le caractère d'impôts indirects ou d'impôts sur le capital ;

- une taxe sur l'ensemble des actes juridiques, lesquels comprendraient les actes authentiques reçus par les officiers publics et, lorsque le projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées sera définitivement adopté, l'acte d'avocat ;

- une augmentation de la taxe sur les conventions d'assurance relatives aux contrats de protection juridique.

La Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA) est favorable à la création d'un fonds d'aide à l'accès au droit alimenté par une contribution de solidarité reposant sur des prélèvements sur les contrats d'assurance, sur l'ensemble des actes juridiques soumis à enregistrement et sur les parties succombant au procès.

Pour le CNB, les nouveaux financements ne devront pas être prélevés sur les professions juridiques qui contribuent déjà à l'effort de solidarité. Il est, en revanche, favorable à la taxation de tous les actes juridiques, des contrats d'assurance et des contrats bancaires (prêts, cartes de crédit...), précisant que ce financement complémentaire doit intervenir sans désengagement de l'État.

Le président du Syndicat des avocats de France s'est déclaré à titre personnel favorable à la taxation des actes juridiques et, éventuellement, des professions juridiques à condition que la taxe prenne en compte le volume d'aide juridictionnelle des cabinets qui, pour certains, peut atteindre 10 % du chiffre d'affaires.

Le GIE Conseil national des barreaux – barreau de Paris – Conférence des bâtonniers, rappelle tout d'abord que l'effort de solidarité consenti par les avocats ne se limite pas à la prise en charge des dossiers des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle (2 000 avocats volontaires dans le ressort du barreau de Paris). Elle tient également aux permanences gratuites et au coût financier croissant que représente la gestion des fonds de l'aide juridictionnelle par les CARPA. Pour autant les bâtonniers approuvent le principe d'une taxation de différents actes juridiques : les actes apparents (par exemple, les conventions d'assurance), ceux faisant l'objet d'un enregistrement tels les actes authentiques, les actes déposés au registre du commerce et également les actes d'avocats lorsqu'ils seront reconnus.

Le Conseil supérieur du notariat reconnaît que sa profession n'est guère concernée par l'aide juridictionnelle. Il propose de faire supporter le coût du financement de l'accès au droit sur les entités favorisant un risque juridique (établissements bancaires, groupes d'assurance...)

Le président de la chambre nationale des huissiers de justice ⁽¹⁾ ne s'est pas exprimé sur le problème du financement de l'aide juridictionnelle.

Le bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Rouen ⁽²⁾ s'est déclaré hostile à une taxe sur les actes et les professions juridiques et favorable à une taxe générale sur les conventions d'assurance.

Pour la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), prélever une taxe supplémentaire sur les conventions d'assurance reviendrait à suppléer les mauvais arbitrages budgétaires de l'État, ce qui n'est pas acceptable. La taxe ne pourrait être assise sur les seuls contrats de protection juridique car le rendement serait trop faible tout en ayant un effet dissuasif pour ces contrats. Elle devrait donc porter sur la totalité du marché de l'assurance, soit 6 milliards d'euros. Ce ne serait pas le meilleur moyen d'améliorer l'image de la justice dans l'opinion.

Le président du groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA) est allé dans le même sens en déclarant qu'un supplément de taxe sur les

(1) Audition du 14 septembre 2010.

(2) Audition du 14 septembre 2010.

contrats de protection juridique aurait un rendement insuffisant et, de surcroît, entraînerait une augmentation des primes alors que ces contrats ont une forte sensibilité aux prix.

Tenant compte de ces diverses positions, la mission propose d'augmenter certains droits d'enregistrements.

2. Augmenter les droits d'enregistrement sur certains actes

La mission a exclu l'augmentation de la taxe sur les conventions d'assurances de protection juridique, cette augmentation pouvant avoir un rôle dissuasif vis-à-vis des futurs assurés et cette taxe supplémentaire ayant un rendement médiocre même si, comme escompté, le nombre de contrats augmente significativement.

Elle considère préférable la taxation des actes plutôt que celle des professions juridiques en elles-mêmes, notamment, en raison de la grande diversité des activités et du contenu des chiffres d'affaires qui rendraient quasi impossible la détermination d'une assiette de la taxe.

Mais il lui est apparu difficile de taxer indifféremment tous les actes juridiques parce qu'il serait difficile de recenser les actes concernés lorsqu'ils ne sont pas enregistrés et de les distinguer des actes sous seing privé classiques. Par ailleurs si l'augmentation des droits d'enregistrement sur les actes authentiques était retenue, le risque serait grand de taxer deux fois les actes notariés au titre de l'acte juridique et au titre de l'augmentation du droit d'enregistrement.

La mission formule une proposition intermédiaire qui vise à augmenter les droits d'enregistrement sur un nombre d'actes délimités, les actes opérant une mutation de biens ou de droits potentiellement porteurs de litiges.

La proposition vise à la fois à maintenir un lien entre la contribution envisagée et son objectif – l'accès à la justice – et à faire porter l'effort, minime, de solidarité sur les transferts de biens et de patrimoine.

L'article 635 du code général des impôts énumère les actes qui doivent être enregistrés dans le délai d'un mois à compter de leur date.

Parmi ces actes, un certain nombre est assujéti à taxation en raison des opérations juridiques qu'ils constatent :

- les actes portant transmission de propriété ou d'usufruit de biens immeubles ;
- les actes portant mutation de jouissance à vie ou à durée illimitée de biens immeubles de fonds de commerce ou de clientèles ;

– les actes constatant la formation, la prorogation, la transformation ou la dissolution d'une société, l'augmentation, l'amortissement ou la réduction de son capital ;

– les actes constatant la formation de groupements d'intérêt économique ;

– les actes constatant un partage de biens à quelque titre que ce soit ;

– les actes constatant la formation, la modification ou l'extinction d'un contrat de fiducie ⁽¹⁾ ;

– les actes portant acceptation ou répudiation de successions, legs ou communautés ;

– les certificats de propriétés ;

– les actes portant transmission de propriété ou d'usufruit de fonds de commerce, de clientèles ou d'offices, ou cession de droit à un bail ou du bénéfice d'une promesse de bail portant sur tout ou partie d'un immeuble ;

– les procès-verbaux constatant une adjudication aux enchères publiques de biens meubles corporels ou incorporels ou toute autre vente de mêmes biens faite avec publicité et concurrence, lorsqu'ils sont soumis à un droit proportionnel ou progressif ;

– les actes portant cession d'actions, de parts de fondateurs ou de parts bénéficiaires ou cession de parts sociales dans les sociétés dont le capital n'est pas divisé en actions ;

– les actes portant cession de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière ⁽²⁾ ;

– les actes portant cession et rachat taxables de parts de fonds de placement immobilier.

L'assiette et les tarifs fixes proportionnels, ou progressifs, de ces taxes sont inscrits au chapitre premier, « droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière » du titre IV, « enregistrement, publicité foncière, impôt de solidarité sur la fortune, timbre », du code général des impôts.

On se bornera à citer quelques exemples.

(1) La loi n° 2007-211 du 19 février 2007 instituant la fiducie la définit aux articles 2011 et suivants du code civil.

(2) Au sens du troisième alinéa du 2° du 1 de l'article 726 du CGI.

Pour les cessions de fonds de commerce, l'article 719 du code général des impôts édicte un droit d'enregistrement dont les taux sont fixés à :

FRACTION DE LA VALEUR TAXABLE	TARIF APPLICABLE (%)
N'excédant pas 23 000 euros	0
Supérieure à 23 000 € et n'excédant pas 107 000 euros	2
Supérieure à 107 000 euros et n'excédant pas 200 000 euros	0,60
Supérieure à 200 000 euros	2,60

Pour les cessions de droits sociaux, l'article 726 du code général des impôts prévoit un taux à 3 % pour les actes portant cessions d'actions, de parts de fondateurs ou de parts bénéficiaires des sociétés par actions négociées sur un marché réglementé d'instruments financiers et à 5 % pour les cessions de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière.

Les droits de mutation à titre gratuit sont fixés par l'article 777 du même code aux taux indiqués dans les tableaux ci-après, pour la part nette revenant à chaque ayant droit :

**TARIF DES DROITS APPLICABLES EN LIGNE DIRECTE
(APRÈS ABATTEMENT)**

FRACTION DE PART NETTE TAXABLE	TARIF APPLICABLE (%)
N'excédant pas 7 953 €	5
Comprise entre 7 953 € et 11 930 €	10
Comprise entre 11 930 € et 15 697 €	15
Comprise entre 15 697 € et 544 173 €	20
Comprise entre 544 173 € et 889 514 €	30
Comprise entre 889 514 € et 1 779 029 €	35
Au-delà de 1 779 029 €	40

Entre époux et entre partenaires liés par un pacte civil de solidarité (pour les donations uniquement) :

**TARIF DES DROITS APPLICABLES ENTRE ÉPOUX
ET ENTRE PARTENAIRES LIÉS PAR UN PACS**

FRACTION DE PART NETTE TAXABLE	TARIF APPLICABLE (%)
N'excédant pas 7 953 €	5
Comprise entre 7 953 € et 15 697 €	10
Comprise entre 15 697 € et 31 395 €	15
Comprise entre 31 395 € et 544 173 €	20
Comprise entre 544 173 € et 889 514 €	30
Comprise entre 889 514 € et 1 779 029 €	35
Au-delà de 1 779 029 €	40

Les droits d'enregistrement sur les ventes d'immeubles (ou taxe de publicité foncière), se décomposent en trois volets (articles 683 et 1594 D du CGI) :

- une taxe départementale au taux de 3,80 % ;
- une taxe communale au taux de 1,20 % ;
- un prélèvement au profit de l'État au taux de 2,37 % qui s'applique au montant du droit départemental.

Le produit de l'ensemble des taxes appliquées aux actes énumérés ci-dessus devrait s'établir en 2011 à la somme de 8,947 milliards d'euros pour l'État, conformément au tableau ci-après extrait de l'annexe budgétaire Évaluation des voies et moyens sous le titre « Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes » de la loi de finances pour 2011 (l'intégralité du tableau des recettes d'enregistrement qui sont évaluées à 14,8 milliards d'euros, figure en annexe du rapport).

**TABLEAU EXTRAIT DE L'ANNEXE BUDGÉTAIRE « ÉVALUATION DES VOIES ET MOYENS »
« ENREGISTREMENT, TIMBRE, AUTRES CONTRIBUTIONS ET TAXES INDIRECTES »**

(en milliers d'euros)

Désignation des recettes	Exécution 2009	Évaluations initiales pour 2010	Évaluations révisées pour 2010	Écarts entre les évaluations pour 2010 et proposées pour 2011				Évaluations proposées pour 2011
				Effet de l'évolution spontanée	Mesures antérieures du présent PLF	Mesures nouvelles du présent PLF	Mesures de périmètre de transfert	
1701 Mutations à titre onéreux de créances, rentes, prix d'office	316 008	260 000	388 690	25 265				413 955
1702 Mutations à titre onéreux de fonds de commerce	148 727	158 000	158 000	10 000				168 000
1703 Mutations à titre onéreux de meubles corporels	660	0	0	0				0
1704 Mutations à titre onéreux d'immeubles et droits immobiliers	273 784	260 000	336 754	21 889	- 344 297			14 346
1705 Mutations à titre gratuit entre vifs (donations)	600 544	620 000	750 000	48 727	1 000			799 727
1706 Mutations à titre gratuit par décès	6 872 848	6 410 700	6 820 000	343 500	- 213 500			6 950 000
1711 Autres conventions et actes civils	342 232	340 000	340 000	0				340 000
1712 Actes judiciaires et extrajudiciaires	0	0	0	0				0
1713 Taxe de publicité foncière	299 031	263 000	345 808	22 477	- 106 803			261 482

Source : LFI 2011

La mission propose d'augmenter de 3,5 % tous les droits fixes, proportionnels et progressifs applicables à l'ensemble de ces actes, ce qui devrait générer sur la base des prévisions de recettes ci-dessus un surplus de 313,16 millions d'euros.

Pour la taxe de publicité foncière, seule la part revenant à l'État (dont le produit figure dans le tableau précédent) serait augmentée et affectée au soutien à l'aide juridictionnelle.

L'augmentation proposée de certains impôts indirects sur le patrimoine a l'avantage d'aboutir à un rendement global important avec des prélèvements supplémentaires souvent très peu élevés pour les assujettis lesquels, de surcroît, ne se trouvent en situation de payer ces taxes que peu de fois dans leur vie.

Par exemple, le taux le plus élevé pour une cession de fonds de commerce passerait de 2,60 % à 2,69 %, la taxe de publicité foncière au profit de l'État passerait de 2,37 % du montant du droit départemental à 2,45 %. L'effort de solidarité demandé pourrait ainsi être atteint sans mettre en péril aucun intérêt économique.

De surcroît le recouvrement s'inscrivant dans un cadre légal et procédural existant ne nécessiterait aucune organisation nouvelle ni aucune charge supplémentaire.

Afin de pérenniser l'affectation de ce supplément de recettes au financement de l'aide juridictionnelle et de sanctuariser ces crédits, le produit de ces prélèvements supplémentaires devrait être versé à un fonds d'aide à l'accès à la justice institué sur le modèle du Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), personne morale de droit privé, qui est financé par les assurés et les assureurs et placé sous la tutelle du ministre de l'Économie. Le FGAO exerce, au titre de la solidarité nationale des missions d'intérêt général.

Il est possible également de s'inspirer du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (géré par le FGAO en vertu d'une convention de gestion), dont le taux de la contribution était fixé, pour l'année 2010, à 3,30 euros par contrat d'assurance. Les sommes correspondantes sont perçues par les entreprises d'assurance à l'occasion de l'émission des primes ou cotisations recouvrées par elles.

S'inspirant de ces deux exemples, le fonds de soutien à l'aide juridictionnelle, personne morale de droit privé, placé sous tutelle du ministère en charge du budget de l'État, aurait pour finalité de prendre le relais des crédits de l'aide juridictionnelle en cas d'épuisement de ces crédits.

Le conseil d'administration de ce fonds pourrait être composé de magistrats, de représentants des auxiliaires de justice (avocats, notaires, huissiers), de représentants du ministère de l'Économie et du ministère de la Justice et de représentants d'associations intervenant dans l'aide à l'accès au droit.

Le conseil d'administration serait compétent pour s'assurer de la pleine efficacité des nouveaux moyens financiers dégagés au bénéfice de l'aide juridictionnelle en liaison avec les CARPA dont le bon fonctionnement a été reconnu par la Cour des comptes et que la mission a également constaté.

Sous le contrôle de son conseil d'administration, le fonds pourrait également, dans certains cas, contribuer au soutien de l'aide à l'accès au droit, par exemple pour améliorer le fonctionnement des MJD.

La mise en œuvre du dispositif nécessite l'adoption d'un texte de loi créant le fonds et d'une disposition en loi de finances créant la recette supplémentaire.

Proposition n° 18 : Créer un fonds de soutien à l'accès au droit et à l'aide juridictionnelle alimenté par une hausse des droits d'enregistrement appliqués aux actes juridiques opérant des mutations de droits ou de biens.

III.- LA RÉFORME NÉCESSAIRE DE L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE

Comme indiqué précédemment, la mission a amplement constaté le manque de transparence, d'attractivité et d'efficacité des contrats d'assurances de protection juridique. Elle considère que le code des assurances et le code de la mutualité devront être modifiés. L'exemple de l'évolution des textes en Belgique mérite d'être évoqué sans être transposable en droit français. Une autre solution devra être écartée, celle de l'assurance obligatoire.

A. UN ÉCLAIRAGE INTÉRESSANT : L'EXEMPLE BELGE

Le législateur belge, confronté à une situation comparable à celle de la France en matière de financement de l'accès au droit et à la justice, a institué deux mesures destinées à encourager les justiciables à souscrire une assurance de protection juridique. La première mesure a consisté à déterminer un contrat cadre d'assurance de protection juridique contenant des garanties minimales et la seconde à inciter les citoyens à souscrire cette assurance, en supprimant la taxe de 9,25 % sur la prime des contrats conformes aux exigences légales. C'était l'objet de l'arrêté royal du 15 janvier 2007⁽¹⁾.

Un rapport d'évaluation du dispositif a été effectué en commun par l'État, les assureurs et les avocats comme l'a indiqué M. Guillaume Brunel lors de son audition⁽²⁾.

Ce rapport met en évidence le succès assez limité de ce contrat. Cet état de fait s'expliquerait d'une part par le caractère insuffisant de l'incitation fiscale, l'économie réalisée par les souscripteurs d'un contrat ne s'élevant qu'à la somme de 13,22 euros. D'autre part, le contrat d'assurance de protection juridique pâtirait d'un manque de communication et de l'incertitude entourant l'application de l'exonération fiscale du fait de la rédaction peu claire des textes législatifs applicables.

(1) Voir l'article de M. Guillaume Brunel dans la Tribune de l'assurance, n° 147, mai 2010.

(2) Audition du 30 septembre 2010.

Les auteurs du rapport d'évaluation proposent, non seulement de clarifier la rédaction de l'arrêté royal pour lever l'incertitude concernant l'exonération fiscale de certains contrats, mais aussi invitent l'État, les assureurs et les avocats à développer la communication sur le contrat cadre d'assurance de protection juridique.

B. UNE IDÉE QUI N'EST PAS PRATICABLE : L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE OBLIGATOIRE

En France, la Commission présidée par M^e Jean-Michel Darrois⁽¹⁾, a proposé de « *compléter toute assurance obligatoire couvrant les conséquences d'une action en responsabilité par une garantie protection juridique prenant en charge, non seulement une assistance dans le cas d'un règlement amiable du litige mais également les frais de procès relatifs au risque principal assuré. Cette obligation d'assurance de protection juridique compléterait notamment l'assurance des locataires ou l'assurance scolaire* ». La Commission a estimé, sur la base de données fournies par un groupe d'assurance mutuelle, que le montant de la prime d'assurance qui en résulterait pour un contrat multirisques habitation (MRH) de l'ordre de 200 euros actuellement augmenterait de seulement 10 %.

Toutefois dans ses recommandations, la Commission Darrois ne propose pas de créer une obligation mais plutôt de : « *Favoriser l'assurance de protection juridique, pour qu'elle devienne le complément de toute assurance obligatoire (police multirisque habitation, assurance scolaire...), et assure une protection juridique familiale de base allant du contentieux locatif jusqu'au divorce pour faute et à la défense pénale des mineurs* ».

Tous les interlocuteurs de la mission ont, pour leur part, rejeté l'idée d'un caractère obligatoire de l'assurance de protection juridique. Les principaux risques évoqués sont le renchérissement des primes d'assurances surtout si les contrats devaient couvrir le droit des personnes (droit de la famille et divorces notamment) ; le risque d'une surconsommation judiciaire est également évoqué ainsi que celui de la multiplication des exonérations de garanties et de la difficulté à établir un contrat socle correspondant aux besoins de tous les assurés.

Il convient d'ajouter que le lien entre la protection juridique et l'intérêt général qui doit seul fonder une règle obligatoire fait défaut et qu'il serait difficile d'assortir d'une sanction le non-respect de l'obligation de s'assurer, ce qui entraînerait inévitablement le contournement de la règle voire le refus de souscrire un contrat MRH si la protection juridique en fait partie. En l'état actuel du droit des assurances, ne sont rendues obligatoires et assorties de sanctions que les couvertures des risques pouvant mettre en péril l'intérêt ou la vie d'autrui (assurance automobile et responsabilité civile).

(1) Rapport sur les professions du droit, mars 2009.

Enfin, il ne serait pas acceptable d'imposer aux justiciables potentiellement éligibles à l'aide juridictionnelle, puisque leur revenu serait inférieur à 929 euros par mois, de cotiser pour bénéficier d'une assurance ayant le même objet.

La protection juridique ne doit donc pas devenir obligatoire ou même automatiquement incluse dans un autre contrat comme c'est déjà parfois le cas, elle doit rester un choix individuel et clairement formulé. Mais elle ne doit pas non plus être un leurre, ce qui implique d'en préciser les conditions fondamentales et les obligations réciproques.

C. LES PROPOSITIONS À METTRE EN ŒUVRE

L'assurance de protection juridique doit devenir le second pilier mis au service du droit fondamental à agir en justice et donc dépasser la tendance actuelle qui consiste à limiter la garantie au conseil juridique et à l'élaboration d'une transaction.

1. Modifier la loi du 19 février 2007

L'article premier de la loi, codifié sous les articles L. 127-2 à L. 127-2-3 du code des assurances, doit être réécrit afin d'introduire dans le droit positif les dispositions suivantes :

– fixer clairement les garanties minimales qui doivent figurer dans un contrat d'assurance de protection juridique et notamment la prise en charge obligatoire des frais d'assistance ou de représentation par un avocat et, pour les litiges visant à la réparation d'un dommage corporel, également les frais d'assistance par un médecin conseil ;

– rappeler que le libre choix de l'avocat et du médecin est la règle ;

– outre les honoraires d'avocats et éventuellement du médecin conseil, la garantie minimale devra couvrir les frais d'huissiers, d'experts, de médiateurs et d'arbitres ;

– l'assureur peut plafonner le montant de sa garantie par type de sinistre à condition de mentionner ce montant dans le contrat et sans qu'il puisse être inférieur à des sommes fixées par décret ;

– prévoir la majoration de ce plafond lorsqu'au cours d'une année aucun sinistre n'aura été déclaré, sur le modèle *bonus/malus* ;

– exclure des contrats de base certaines matières telles que le droit de la famille (divorce et procédure post-divorce) et le droit pénal qui pourront néanmoins être assurées par le biais d'options clairement mentionnées au contrat avec en regard l'indication de la prime majorée correspondante ;

- énumérer limitativement les déchéances de garanties ;
- prévoir la possibilité pour les assureurs d'introduire une franchise d'un faible montant et un délai d'attente pour mettre en jeu leur garantie.

Le code de la mutualité devra évidemment être modifié dans le même sens et notamment l'article L. 224-2-3 qui prévoit que « *le membre participant doit être assisté ou représenté par un avocat lorsque la mutuelle, l'union ou lui-même est informé de ce que la partie adverse est défendue dans les mêmes conditions* ». Cet article pose en effet la même limite au respect du principe du contradictoire et des droits de la défense que le code des assurances.

La clarification des garanties, une connaissance précise de leurs droits et la certitude d'être assistés par un avocat devraient inciter les assurés à se tourner prioritairement vers leur assureur en cas de litige. Les assurés également éligibles à l'aide juridictionnelle seront ainsi en mesure de respecter les termes de l'article 5 de la loi qui pose la règle de subsidiarité entre l'aide juridictionnelle et la protection juridique.

Il devrait en résulter un impact plus important que ce qui est constaté actuellement, sur les dépenses d'aide juridictionnelle.

Proposition n° 19 : Fixer dans les garanties minimales que doit respecter l'assurance de protection juridique, l'assistance obligatoire d'un avocat librement choisi quelle que soit la procédure engagée et, de plus, pour les procédures visant à la réparation d'un dommage corporel, l'assistance d'un médecin expert.

2. Mettre fin aux superpositions de garanties et de contrats

La mission a abondamment constaté la dispersion des garanties de protection juridique à travers différents contrats qui se superposent et dont les « bénéficiaires » ignorent souvent l'existence.

Un problème particulier doit être signalé. Il s'agit des clauses défense recours automatiquement incluses dans les contrats d'assurance automobile et multi-risques habitation et qui sont des clauses de protection juridique dont le contour est très mal défini.

En défense, l'assuré ignore le plus souvent si l'assureur prendra en charge à ses frais sa défense pénale et civile, notamment lorsqu'il est poursuivi devant les tribunaux répressifs à la suite d'une infraction commise à l'occasion d'un événement tel qu'un accident de la circulation.

En recours, lorsque l'assuré subit un dommage couvert par l'assurance (vol, dégât des eaux, incendies...), l'assureur est tenu de l'indemniser aux termes même du contrat et il dispose, en application de l'article L. 121-12 du code des assurances, d'une action subrogatoire à l'égard du tiers responsable jusqu'à concur-

rence de l'indemnité versée. La portée de ce recours qui est par ailleurs facturé à l'assuré est donc très floue puisque dans cette hypothèse, l'assuré n'a aucun recours à entreprendre, sauf s'il veut agir contre son assureur qui aurait fait une offre d'indemnisation trop faible.

De surcroît, ces clauses incluses dans le contrat général ne répondent pas aux exigences de l'article L. 127-2 du code des assurances qui 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 ».**

Au cours de ses auditions, la mission s'est vu expliquer que la valeur des garanties défense recours contenues dans les contrats multirisques habitation et les contrats d'assurance automobile pourrait représenter de 300 à 500 millions d'euros. Entendu par la mission, M. Bernard Cerveau, président d'honneur de l'Association internationale de l'assurance de protection juridique, a considéré que leur suppression et parallèlement l'extension de l'assurance de protection juridique au contenu clairement défini pourrait permettre d'effectuer un transfert de sommes importantes au sein même des comptes des sociétés d'assurance.

Si ces doublons étaient éliminés, il devrait être possible pour les assurés d'avoir de meilleures garanties, mieux définies, en ne payant pas plus cher au total.

Il est essentiel que les assurés bénéficient d'une information claire sur l'étendue de la garantie de protection juridique incluse dans un contrat d'assurance, sur le prix de cette garantie et sur la possibilité qu'ils ont de renoncer à cette clause.

La mission rappelle avec force les termes de l'article L. 127-2 du code des assurances qu'il convient de respecter afin de rendre effective l'obligation des entreprises d'assurance de faire apparaître clairement dans les contrats les clauses de protection juridique lorsqu'elles sont souhaitées par l'assuré, de préciser le contenu exact de la garantie et le prix facturé à l'assuré en regard de cette option.

Proposition n° 20 : Mieux informer les assurés sur leurs droits et les inviter à veiller au respect dans leurs contrats de l'article L. 127-2 du code des assurances selon lequel : « L'assurance de protection juridique fait l'objet d'un contrat distinct de celui qui est établi pour les autres branches ou d'un chapitre distinct d'une police unique avec indication du contenu de l'assurance de protection juridique et de la prime correspondante ».

3. L'État doit engager une vaste concertation sur le montant des primes d'assurances de protection juridique

Si l'on veut généraliser l'assurance de protection juridique pour faciliter l'accès à la justice de la majorité des Français, il faut d'une part que le contrat offre un véritable service avec la participation des avocats dans la phase de règlement amiable des conflits, mais il faut également que les primes, au moins pour l'assurance de base, restent modérées.

C'est pourquoi il a été proposé précédemment de ne pas inclure dans l'assurance de base le droit de la famille et le droit pénal qui devront soit relever de l'aide juridictionnelle pour les revenus les plus modestes, soit faire l'objet d'options dans les contrats d'assurance avec une surprime en regard.

Pour que la protection juridique évolue et devienne attractive tout en restant accessible au plus grand nombre, une vaste concertation entre les parties concernées (État, assureurs, consommateurs, avocats) doit s'engager sur le montant des primes.

La perspective gagnant/gagnant doit être l'objectif de cette concertation avec des consommateurs éclairés sur leurs droits et un service réel et accessible, des avocats réintégré dans leur rôle de défenseur des assurés et des assureurs dont l'augmentation des coûts sera compensée par le développement du marché.

Proposition n° 21 : Rendre les contrats d'assurance de protection juridique attractifs, lisibles, efficaces et accessibles au plus grand nombre en entamant des négociations en vue de fixer des primes modérées.

4. L'État doit impulser une vaste campagne d'information sur les nouvelles données de la protection juridique

Tous les acteurs (assureurs, avocats et consommateurs) devront être associés à cette campagne qui pourra se dérouler en concertation avec les départements et les communes et être relayée dans les maisons de la justice et du droit et dans les tribunaux.

Proposition n° 22 : Engager une vaste campagne de communication, d'information et de popularisation de l'assurance de protection juridique.

5. Faire évoluer l'assurance de groupe

Le contrat d'assurance de groupe est défini par l'article L. 141-1 du code des assurances : « *Est un contrat d'assurance de groupe le contrat souscrit par une personne morale ou un chef d'entreprise en vue de l'adhésion d'un ensemble de personnes répondant à des conditions définies au contrat, pour la couverture des risques dépendant de la durée de la vie humaine, des risques portant atteinte à*

l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité, des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité ou du risque de chômage.

Les adhérents doivent avoir un lien de même nature avec le souscripteur ».

La mutualisation des risques permet des offres et des tarifs plus favorables que sur des contrats individuels, mais actuellement, les risques pouvant faire l'objet d'une assurance de groupe sont uniquement ceux liés à la santé et au travail.

Plusieurs interlocuteurs de la mission et notamment les assureurs se sont déclarés favorables à l'extension de ces contrats collectifs à la protection juridique, tout en indiquant que les souscripteurs éventuellement concernés (syndicats, comités d'entreprises, communes...) n'étaient pas vraiment sensibilisés à cette évolution.

Il conviendrait en premier lieu de compléter l'article L. 141-1 du code des assurances, en étendant son champ d'application à tous les risques de conflits juridiques personnels.

Ensuite il faudra là aussi développer une communication en direction des acteurs concernés afin de faire valoir les avantages pour toutes les parties de ces nouvelles possibilités d'assurance.

<p>Proposition n° 23 : Étendre l'assurance de groupe qui permet par exemple à une entreprise de souscrire une assurance pour le compte de ses salariés, aux contrats d'assurance de protection juridique.</p>
--

CHAPITRE II : L'ACCÈS AU DROIT ET L'AIDE AUX VICTIMES

Outre la prise en charge des frais de procédure par le biais d'une aide juridictionnelle totale ou partielle, le législateur a entendu garantir l'accès aux droits et apporter une aide aux victimes. Ainsi, la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique comporte une deuxième partie relative à l'aide à l'accès au droit qui organise un vaste dispositif légal et réglementaire reposant à la fois sur la proclamation de principes et la mise en place de structures d'accueil et d'accompagnement spécifiques.

De fait, l'accès au droit et à la justice ne dépend pas exclusivement des moyens financiers et matériels et, en l'occurrence, de ressources pécuniaires mettant un particulier, une entreprise, voire une collectivité en situation d'engager une procédure amiable ou contentieuse. Encore faut-il connaître ses droits et en mesurer l'exacte étendue. Pour cela, nos concitoyens doivent comprendre la loi et se l'approprier en usant, le cas échéant, des instruments qu'elle met à leur disposition.

Dans cette perspective, **la mission recommande d'abord aux pouvoirs publics de favoriser la diffusion de la culture juridique**, que ce soit dans le cadre des enseignements de l'Éducation nationale ou par le biais de campagnes d'information.

Cela étant, notre époque se caractérise par une complexification générale des règles de droit et par une certaine inflation normative qui, au moins à l'échelle nationale, rend assez illusoire le fameux adage : « *Nul n'est censé ignorer la loi* ». Pour cette raison même, l'amélioration de l'accès au droit et à la justice suppose donc davantage qu'un effort de pédagogie, aussi louable soit-il : il faut conseiller et, lorsque cela est nécessaire, accompagner les justiciables dans leurs démarches et le règlement de leur litige.

C'est en tout cas dans cette optique que la mission s'est efforcée d'évaluer les dispositifs d'aide juridique en France. Elle en tire deux conclusions : s'agissant de l'accès au droit, la nécessité de l'institutionnalisation d'un véritable pilotage local et du réexamen des fondements et des conditions de l'accès au droit ; s'agissant de l'aide aux victimes, la possibilité d'envisager un rapprochement de l'organisation et du financement de l'aide aux victimes et de l'aide à l'accès au droit.

I.- RÉORGANISER L'ACCÈS AU DROIT SUR LA BASE DE FONDEMENTS RÉNOVÉS ET D'UN VÉRITABLE PILOTAGE LOCAL

Ces deux pistes de réformes représentent les réponses que la mission juge nécessaire d'apporter à deux maux insidieux ayant pour effet de restreindre la portée des efforts déployés par les pouvoirs publics : d'une part, le caractère sous-financé du dispositif de l'aide juridique ; d'autre part, un éparpillement des structures et des moyens ne contribuant pas à un maillage optimal du territoire.

A. UN DISPOSITIF CERTES AMBITIEUX MAIS SOUS-FINANCÉ ET NE RÉPONDANT PAS NÉCESSAIREMENT A L'ENSEMBLE DES BESOINS LOCAUX

Ce constat critique porte tant sur l'organisation sous-tendant aujourd'hui le dispositif de l'aide juridique, de l'aide à l'accès au droit que sur les moyens financiers et matériels qui lui sont alloués dans les faits. Au plan des principes, le dispositif français repose en effet sur une vision relativement exigeante de l'aide juridique.

1. Un dispositif normatif certes ambitieux par ses objectifs mais contribuant par ailleurs au foisonnement des structures

Le dispositif de l'aide juridique repose pour l'essentiel sur la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991. Ce texte témoigne d'une conception assez ambitieuse de l'aide juridique au regard des objectifs qu'il affiche et des outils qu'il développe. Ce jugement peut à l'évidence s'appliquer à la définition même de l'aide à l'accès au droit dont le champ apparaît étendu. Cependant, les imprécisions entourant ses limites exactes nourrissent une profusion des structures, des lieux et des acteurs.

a) Une large définition du champ de l'aide à l'accès au droit

Suivant l'article 53 de la loi du 10 juillet 1991, « l'aide à l'accès au droit comporte :

1° *l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ;*

2° *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 ;*

3° *la consultation en matière juridique ;*

4° *l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques. »*

On notera également que la loi du 10 juillet 1991 ne se contente pas de proclamer des principes puisqu'elle met en place des organismes chargés d'assurer leur application.

À l'échelle nationale, cette tâche incombe au conseil national de l'aide juridique, organisme formé de 24 membres, présidé par un conseiller d'État ou un conseiller à la Cour de cassation ⁽¹⁾ et chargé en application de l'article 65 de la loi du 10 juillet 1991 :

- de recueillir toutes informations quantitatives et qualitatives sur le fonctionnement de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'accès au droit ;
- de proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à l'améliorer ;
- de faire aux conseils départementaux de l'accès au droit des suggestions en vue de développer et d'harmoniser les actions menées localement ;
- d'établir et de publier chaque année un rapport sur l'activité d'aide juridique, au vu des rapports des conseils départementaux sur l'aide juridictionnelle et sur l'aide à l'accès au droit dans leur ressort.

À l'échelle locale, l'organisme compétent est le conseil départemental de l'accès au droit auxquels nous consacrerons des développements ultérieurs.

À l'aune du caractère ambitieux des objectifs affichés dans la loi du 10 juillet 1991 ainsi que des instruments qu'elle prévoit, la France se place ainsi parmi les pays accordant la plus grande importance à l'accès au droit.

En pratique toutefois, il convient de souligner que **la mise en œuvre de ces principes se révèle problématique dans la mesure où le dispositif de l'aide à l'accès au droit, par son caractère protéiforme, contribue à l'empilement d'organismes divers aux missions parfois voisines.**

b) Une grande hétérogénéité des structures et des acteurs

Outre le conseil national de l'aide juridique et des conseils départementaux de l'accès au droit mentionnés expressément dans la loi du 10 juillet 1991, d'autres organismes œuvrent en effet dans l'aide à l'accès au droit avec des résultats divers.

— On citera en premier lieu **les maisons de la justice et du droit (MJD)**, objet du titre III de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire.

En application de l'article R.131-1 de ce code, leur création résulte de l'initiative commune du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République près de ce tribunal dans le ressort duquel la MJD est située.

(1) Article 134 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

Placée sous leur autorité commune, la maison a pour raison d'être d'assurer une présence judiciaire de proximité et de concourir à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit. L'article précise en outre que « *les mesures alternatives de traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent s'y exercer* ».

Procédant de l'initiative du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République près du tribunal, la création de la MJD nécessite par ailleurs l'approbation du garde des Sceaux. Suivant l'article R. 131-2 du code de l'organisation judiciaire, le ministre de la Justice et des Libertés se prononce sur la base de l'avis rendu par le président du tribunal de grande instance et du procureur de la République près ce tribunal, et des observations émises par le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour.

Le garde des Sceaux doit autoriser le président du TGI du ressort d'implantation de la MJD à signer une convention constitutive de la structure prévue à l'article R. 131-3 du même code.

Les signataires de la convention sont :

- le préfet et, à Paris, le préfet de Paris et le préfet de police ;
- le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel est située la maison de justice et du droit ;
- le procureur de la République près ce tribunal ;
- le maire de la commune où est située la maison de justice et du droit ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale incluant cette commune ;
- le bâtonnier de l'ordre des avocats ;
- une ou plusieurs associations œuvrant dans le domaine de la prévention de la délinquance, de l'aide aux victimes ou de l'accès au droit ;
- le cas échéant, le président du conseil départemental d'accès au droit.

Suivant l'article R. 131-3 du code de l'organisation judiciaire, d'autres collectivités territoriales et d'autres personnes morales intéressées par les missions de la maison de justice et du droit peuvent également être signataires de cette convention d'une durée de trois ans renouvelable par tacite reconduction ⁽¹⁾.

(1) Suivant l'article R. 131-6 du code de l'organisation judiciaire, la convention constitutive d'une MJD peut être dénoncée par chacune des parties signataires avec un préavis d'un an (de trois mois lorsque la dénonciation émane du président du TGI et du procureur auprès de ce tribunal). « *La maison de la justice et du droit dont la convention est dénoncée est supprimée par arrêté du Garde des Sceaux.* ».

L'ensemble des signataires et le directeur de greffe forment le conseil de la MJD qui, réuni au moins une fois par an sous la présidence du tribunal de grande instance et du procureur du tribunal, a pour mission :

- de définir les orientations de l'action de la MJD et de mettre en place une procédure d'évaluation de celle-ci ;
- d'autoriser l'intervention des associations au sein de la MJD ;
- d'établir le règlement intérieur de la structure ;
- d'examiner les conditions financières de fonctionnement de la MJD ;
- d'élaborer un rapport annuel d'activité à l'attention du premier président de la cour d'appel et du procureur général auprès de cette cour qui est transmis au garde des Sceaux.

Après la publication de l'arrêté du 1^{er} décembre 2010 portant création d'une MJD à Porto-Vecchio, on recense aujourd'hui sur le territoire national 131 établissements de ce type dont on trouve la liste en annexe de l'article R. 131-11 du code de l'organisation judiciaire ⁽¹⁾.

— Il convient ensuite de mentionner **les points d'accès au droit (PAD)** dont le nombre s'élève, au 1^{er} janvier 2011, à près de 1 000. Conçus par le ministère de la Justice et des Libertés comme des structures d'accueil et de premier niveau d'information, les PAD se situent en majorité dans les quartiers difficiles et au sein des établissements pénitentiaires. De fait, l'ouverture des points d'accès au droit s'inscrit en partie dans le cadre de la politique de la ville, la création de nouvelles structures relevant parfois de décision du comité interministériel des villes (CIV).

Aucun texte législatif ou réglementaire ne fixe les règles de fonctionnement et les missions de ces structures. Il en résulte que les points d'accès au droit ne possèdent pas la personnalité juridique. Chacun dispose d'un comité de pilotage formé de l'ensemble des contributeurs à son financement, au premier rang desquels les collectivités territoriales. Leur création trouve localement leur origine soit dans une décision des collectivités territoriales, en particulier, les communes, soit dans un projet soutenu par les conseils départementaux de l'accès au droit.

— **Au-delà des MJD et des PAD**, on notera qu'il existe **une multitude de lieux où sont délivrées des informations et qui participent à l'accès au droit**. Sur ce plan, on ne saurait passer sous silence le rôle joué par les personnels des centres d'action sociale ou des caisses d'allocations familiales qui accueillent et orientent des populations souvent défavorisées, peu au fait des arcanes du droit et de la justice. Les cabinets d'avocats apportent de même une contribution par la

(1) Cf. annexe n° 8.

pratique du *pro bono*. Suivant les informations dont MM. Jean-Pierre Ferret, président du conseil supérieur du notariat, et Jean-Daniel Lachkar, président de la Chambre nationale des huissiers de justice, ont tenu à faire état devant la mission ⁽¹⁾, les huissiers conseilleraient au quotidien à l'instar des avocats et des notaires, notamment sur les problèmes de baux d'habitation, de baux commerciaux ou de propriété intellectuelle. La plupart des notaires organiseraient des consultations à titre gratuit et fourniraient informations et conseils pour des questions ne nécessitant pas un examen approfondi, y compris au bénéfice de personnes qui ne font pas nécessairement partie de leur clientèle.

À première vue donc, la mise en œuvre de l'aide à l'accès au droit repose sur un ensemble assez étoffé de structures et d'acteurs divers par leurs missions et leur profil. Cette profusion constitue-t-elle cependant un gage d'efficacité ? Permet-elle d'atteindre les objectifs fixés par le législateur ? La réponse ne va à l'évidence pas de soi dès lors que l'on considère le relatif sous-financement dont pâtit le dispositif français. Surtout, on perçoit mal le rôle des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) et des collectivités territoriales dans ce dispositif un peu confus.

2. Un dispositif en réalité sous-financé

Rappelons qu'en application des articles 67 à 69 de la loi précitée du 10 juillet 1991, le financement de l'aide juridique repose sur un système assez complexe dans le cadre duquel l'État assume une responsabilité éminente mais pas exclusive.

Suivant l'article 68 de la loi, le financement de l'aide à l'accès au droit repose ainsi sur :

– *« les participations de l'État, du département et des autres membres du groupement d'intérêt public prévues par la convention constitutive dans les conditions de l'article 55 ;*

– *les contributions des caisses des règlements pécuniaires des barreaux du ressort ;*

– *les participations des organismes professionnels des professions judiciaires et juridiques ;*

– *les subventions accordées par les collectivités territoriales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale et toute autre participation ».*

Les fonds destinés à l'aide à l'accès au droit sont versés au CDAD territorialement compétent.

(1) Audition du 14 septembre 2010.

L'article 69 du même texte prévoit, quant à lui, la possibilité pour l'État de participer par convention à la prise en charge d'actions mises en œuvre par le CDAD et ce, afin de compenser les disparités entre les départements et soutenir des initiatives d'intérêt général.

Or, en dépit de ces dispositions, le financement de l'aide à l'accès au droit apparaît aujourd'hui à bien des égards insuffisant tant d'un point de vue global que local.

a) Un sous financement global

Le relatif sous-financement de l'aide à l'accès au droit se mesure de prime abord à l'échelle globale des ressources attribuées.

En 2010, le montant des autorisations d'engagement dévolues au développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité s'élevait à un montant total de 6 333 500 euros, le montant des dépenses d'intervention au sens strict atteignant 5 496 500 euros. Le montant des crédits de paiement pour ce même poste de dépense s'établit à 6 363 500 euros (dont 5 526 500 au titre des seules dépenses d'intervention).

Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2011, il est prévu de consacrer à l'aide à l'accès au droit une somme globale de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, dont 5 515 600 euros au titre des dépenses d'intervention et 0,484 million d'euros au titre des dépenses de fonctionnement.

Ces dernières dépenses doivent servir au financement de :

– la dotation de premier équipement pour la création des MJD de nouvelle génération (0,057 million d'euros) ;

– la poursuite du déploiement de bornes « *contacts visio justice* » dans les 5 MJD de nouvelle génération, dans des points d'accès au droit et dans les MJD actuelles, ces bornes devant permettre aux usagers de contacter et d'échanger des documents avec une juridiction distante ;

– l'adaptation des MJD (0,118 million d'euros) par le renouvellement du mobilier ou de l'équipement informatique afin de permettre la mise en place de la nouvelle application informatique de gestion et de suivi de leur activité ainsi que le développement de la communication électronique avec les juridictions ;

– la réalisation de travaux dans les MJD de nouvelle génération.

S'agissant des dépenses d'investissement, les crédits votés doivent en 2011 servir :

– à la réalisation de travaux dans les MJD de nouvelle génération (0,8 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et la création de cinq nouvelles MJD ;

– au soutien de l'activité des CDAD existants et pour la pérennisation de 50 PAD implantés dans les zones urbaines sensibles et des 22 PAD créés dans des établissements pénitentiaires à la suite du comité interministériel des villes de mars 2006, par une dotation globale de 4 425 600 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Par comparaison, on notera que le montant des crédits de paiement alloués à l'aide aux victimes était en 2010 de 11 millions d'euros, le montant des autorisations d'engagement s'établissant à 4 150 000 euros. Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2011, le montant des crédits alloués à cette dépense s'élève, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, à 10,45 millions d'euros.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la capacité du ministère de la Justice à atteindre avec l'enveloppe précédemment évoquée l'ensemble des objectifs affichés eu égard au grand nombre de structures concernées. Le montant des crédits alloués, en fonctionnement courant, aux MJD peut apparaître ainsi singulièrement faible par rapport aux besoins d'un réseau comptant, d'après les propres chiffres du ministère, 123 MJD et 11 MJD de nouvelle génération financées en 2009 et 2010.

b) L'insuffisance des ressources au niveau local ? L'absence préoccupante des moyens des maisons de la justice et du droit

Cette interrogation résulte certes du rapport entre le montant des crédits alloués et le nombre de leurs bénéficiaires, mais également de l'étendue des besoins que la mission a pu percevoir notamment au travers du témoignage des représentants des MJD qu'elle a pu recevoir ⁽¹⁾.

Si ces MJD présentent de grandes similitudes du point de l'objet et de la nature des demandes qui leur sont adressées, elles partagent également les mêmes problèmes et expriment les mêmes préoccupations.

(1) Table ronde des représentants des maisons de la justice et du droit de Roubaix (Nord), de Nogent-le-Rotrou (Eure-et-Loir) et Vandoeuvre-les-Nancy (Meurthe-et-Moselle), de Paris, de Lodève et de Montpellier (Hérault) organisée le 28 octobre 2010.

SYNTHÈSE DES DEMANDES TRAITÉES PAR LES MAISONS DE LA JUSTICE ET DU DROIT

Par-delà les spécificités locales, les MJD dont les représentants ont été entendus par la mission traitent des demandes concernant pour l'essentiel :

- **le droit du travail et le contentieux devant les prud'hommes** : le nombre des demandes en la matière a connu partout une très sensible augmentation, en particulier dans les villes touchées de plein fouet par la crise économique (par exemple Roubaix, Nogent-le-Rotrou) ;

- **le droit de la famille** ;

- **le droit des étrangers** ;

- **le contentieux du surendettement et le droit de la consommation** : on constate une hausse assez importante des cas de surendettement et, parallèlement, la multiplication d'agissements douteux pour assurer le recouvrement des factures impayées

- **le contentieux des expulsions locatives et le droit au logement** ;

- **le droit des contrats** ;

- **le droit des prestations sociales** (par exemple, à Paris, s'agissant du règlement de prestations sociales pour les personnes vivant à l'étranger).

À Paris, les trois MJD se sont spécialisées (par exemple dans l'accueil des victimes d'infractions pénales et, en particulier, les violences conjugales, dans la MJD du XVII^e arrondissement).

À cette fin, les MJD s'appuient sur des équipes pluridisciplinaires formées notamment de professionnels dans de nombreuses branches du droit :

- les personnels du ministère de la Justice : magistrats référents, greffiers, agents d'accueil, délégués du procureur (à Paris) ;

- avocats (par exemple des avocats stagiaires non rémunérés ou même des étudiants en droit à Montpellier) ;

- notaires ;

- huissiers de justice ;

- médiateurs de justice ;

- délégués du médiateur de la République ;

- éventuellement écrivains publics (à Roubaix) ;

- psychologues (à Paris) ;

- représentants de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) (à Paris et à Montpellier).

Tous les représentants des MJD ont déploré à des degrés divers :

- **l'insuffisance des ressources financières, matérielles et humaines au regard des besoins** auxquels sont confrontées les MJD et de l'importance des missions qui leur sont confiées : les représentants des MJD soulignent ainsi la **modestie des subventions reçues ainsi que la faiblesse du nombre de professionnels et d'agents travaillant dans certaines structures**. Ainsi, à Paris, le manque de personnels ne permet pas de garantir l'ouverture simultanée de toutes les MJD pendant la période des congés d'été (voire pendant les congés de Noël) et la baisse des budgets rend difficile le renouvellement des codes et des ouvrages. De manière générale, ils soulignent l'allongement des délais pour l'obtention d'un rendez-vous avec certains professionnels du droit, en particulier

en droit du travail ainsi que le manque de moyens informatiques et de locaux. Les diverses aides et participations financières sont plutôt dispersées. Ainsi, à Nogent-le-Rotrou, les locaux qui abritent la MJD appartiennent au conseil général ; la commune prend à sa charge les frais d'affranchissement, la maintenance informatique et apporte une aide ponctuelle pour l'entretien des locaux (rafraîchissement des peintures, intervention de personnels municipaux). À Paris, les locaux des trois MJD sont fournis par la Ville de Paris.

À cet égard, la mission tient à souligner que, du point de vue des besoins de proximité des usagers, **l'installation d'une borne de visio-conférence dans les MJD de « nouvelle génération » ne semble pas apporter une solution réellement satisfaisante**. L'exemple de la MJD de Nogent-le-Rotrou tend en effet à démontrer que les problèmes complexes des usagers nécessitent un contact humain direct avec les magistrats et les professionnels. Du reste, le fonctionnement de la machine se révèle coûteux alors que son emploi apparaît problématique et indéterminé.

L'insuffisance de moyens représente également un obstacle pour mieux faire connaître les MJD en améliorant leur visibilité. Soulignons enfin que les greffiers ne sont parfois pas aussi présents dans les MJD que les textes l'exigent.

▪ **des problèmes d'insécurité et des violences verbales** : selon les représentants des MJD, ces problèmes peuvent en partie s'expliquer par le profil du public reçu. À côté des classes moyennes pauvres qui ne peuvent payer les services d'un avocat, se présentent des personnes éprouvant de grandes difficultés d'insertion économique et sociale, disposant souvent de très faibles ressources (le revenu de solidarité active et des allocations familiales) et éprouvant des difficultés à lire, écrire et utiliser les outils informatiques. Les agents des MJD représentent le premier contact avec la Justice pour ces personnes en difficulté qui quittent parfois avec peine leur quartier, et ils peuvent donc être en butte aux insultes et aux agressions en certains lieux (par exemple, à Vandoeuvre-les-Nancy). Néanmoins, certaines structures, établies dans des zones urbaines sensibles ou des quartiers populaires, ont su souvent établir de bons contacts avec la population.

▪ **l'absence d'une reconnaissance par les pouvoirs publics du rôle des MJD** : même si le service rendu par les MJD peut contribuer à donner de l'action du ministère de la Justice une image assez flatteuse (85 % des personnes interrogées se déclarent satisfaites du travail des MJD), le ministère semble ne considérer les crédits qui leur sont alloués que comme un coût, sans accorder de considération aux prestations fournies par ces structures. Il faudrait savoir si les MJD font partie intégrante du système judiciaire ou si elles ne sont qu'une vitrine.

Certes, les représentants des MJD reçus par la mission ne peuvent prétendre représenter l'ensemble des structures établies sur le territoire national. Néanmoins, la convergence de l'état des lieux qu'ils ont dressé incite la mission à exprimer sa préoccupation quant à l'insuffisance des moyens humains et matériels qui leur sont affectés.

D'autres signalements recueillis par la mission au cours de ses travaux tendent du reste à accréditer l'idée d'**un désengagement de certains acteurs et du rôle prépondérant que des associations seraient amenées à jouer dans certaines structures.**

Ainsi, à l'occasion du déplacement de la mission au tribunal de grande instance de Bobigny et de la table ronde des représentants du CDAD et des MJD⁽¹⁾, il a été indiqué aux membres de la mission qu'à la MJD de Clichy-sous-Bois / Montfermeil, les activités relevant de l'accès au droit et de l'aide aux victimes étaient exercées par des associations (SOS Racisme, l'Agence départementale d'information sur le logement, le Centre d'information du droit des femmes et des familles), ainsi que par des professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers). À la MJD de la Courneuve en revanche, le greffier est le seul permanent alors que la demande de consultations et d'interventions a doublé. De même, M. Christophe Régnard, président de l'Union syndicale des magistrats (USM) a attiré l'attention des membres de la mission sur le fait que ce sont souvent les associations qui tiennent les permanences et organisent les consultations⁽²⁾.

Dans ce panorama qui met en lumière des problèmes d'inégale importance, **les départements et collectivités d'outre-mer connaissent des situations tout aussi contrastées en termes de répartition des structures de l'accès au droit.**

e) L'accès au droit outre-mer : des situations contrastées

Par-delà la spécificité du statut des départements et des collectivités d'outre-mer, il convient d'évaluer leur situation au regard de l'existence, des moyens et de l'activité d'abord des MJD, ensuite des CDAD.

▪ La situation des MJD d'outre-mer

Dans les 6 collectivités territoriales d'outre-mer, il n'existe de fait actuellement aucune MJD. En revanche, deux MJD ont été créées dans deux départements d'outre-mer : l'une à Fort-de-France en Martinique, l'autre à Saint-Laurent-du-Maroni en Guyane, toutes deux dans le ressort de la cour d'appel de Fort-de-France.

La MJD de Fort-de-France, dont la convention constitutive a été signée à la fin de l'année 1997, a ouvert ses portes en juin 1999. Elle se trouve placée sous la responsabilité d'un agent administratif relevant du tribunal de grande instance de Fort-de-France. Elle présente la particularité de traiter, outre l'accès au droit, les problèmes sociaux des habitants de la région par l'intermédiaire d'une

(1) Déplacement du 14 octobre 2010 au tribunal de grande instance de Bobigny, table ronde des représentants du CDAD et des MJD de Clichy-sous-Bois, de la Courneuve et de Saint-Denis.

(2) Audition du 7 octobre 2010.

association employant quatorze agents de médiation et implantée au sein même de la MJD. Elle a reçu 3 510 visiteurs en 2009.

La MJD de Saint-Laurent-du-Maroni, dont la convention constitutive date du 7 novembre 1997, a ouvert ses portes le 27 octobre 2000. Elle est gérée par un greffier du tribunal de grande instance de Cayenne qui assure à la fois les audiences et toutes les tâches liées au secrétariat du vice-procureur, étant le seul greffier de la ville. Il est secondé par un agent de la mairie de Saint-Laurent. La MJD a reçu 2 716 personnes en 2009.

Le département de la Réunion compte 24 antennes de justice, dont 21 sont implantées dans le ressort de la cour d'appel de Saint-Denis-de-la-Réunion, 2 sur celle de Basse-Terre. Ces structures ont vocation à accueillir des activités semblables à celles exercées au sein des MJD (aide aux victimes, permanences de délégués du procureur, médiation familiale, permanences d'accès au droit, permanences du service pénitentiaire d'insertion et de probation et de la protection judiciaire de la jeunesse).

Afin d'harmoniser le réseau judiciaire de proximité, un processus de transformation des antennes en PAD a été entamé depuis 2004.

Il convient de préciser que le statut de PAD a été préféré localement à celui de MJD en raison de la faiblesse de l'activité judiciaire des antennes qui ne justifierait pas réellement l'affectation d'un agent du ministère de la Justice à temps plein. Ce choix s'est fait aussi compte tenu de la forte implication des CDAD dans la gestion des antennes de justice.

Ces structures, gérées uniquement par du personnel de collectivités territoriales ou des contractuels, ont reçu en 2009 plus de 50 000 visiteurs (y compris les personnes convoquées).

Les collectivités territoriales fournissent, à titre gratuit, un local, en assurent les charges courantes (fluides, entretien, assurance) et mettent à disposition un ou plusieurs personnels. En 2008, la Chancellerie a financé l'installation de postes informatiques dans les deux MJD afin de renforcer leurs moyens matériels. **Toutefois, les moyens matériels et humains dont disposent les deux seules MJD présentes outre-mer restent insuffisants.** Ainsi, aucun greffier n'est actuellement affecté à la MJD de Fort-de-France. L'agent administratif, bien que secondé par l'association de médiation pour le versant social, ne peut assurer l'information juridique et la constitution des dossiers d'aide juridictionnelle à lui seul.

En Guyane, il apparaît que les locaux ne sont pas parfaitement adaptés à l'accueil des usagers, que l'entretien y fait défaut et que le greffier ne dispose que de trop peu de moyens pour accomplir l'ensemble des tâches qui lui sont dévolues.

Dans l'ensemble, les carences en personnels, auxquelles doivent faire face ces structures, nuisent à leur fonctionnement. En effet, compte tenu des contraintes existant dans certaines juridictions, il n'est pas toujours possible d'affecter des greffiers dans ces établissements judiciaires ce qui conduit à leur fermeture temporaire. Les postes sont dans certains cas pourvus grâce à la mise à disposition de contrats aidés par les CDAD et l'affectation d'agents de catégorie C des services judiciaires.

S'agissant de la collectivité de Nouvelle-Calédonie, le ressort de la cour d'appel de Nouméa (Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna) ne comprend pour l'heure ni conseil de l'accès au droit ni maison de justice et du droit. Seule une antenne de justice est ouverte à Poindimié, au nord de la Grande Terre, dans les locaux de la mairie.

▪ L'état du développement des CDAD d'outre-mer

Les 4 départements d'outre-mer disposent d'un CDAD. En revanche, aucun n'a été institué dans les collectivités d'outre-mer malgré l'existence de textes réglementaires qui les prévoient.

Le fonctionnement du **CDAD de la Réunion** repose sur une assistante de justice affectée à temps partiel au CDAD, ce qui est insuffisant au regard de son activité en 2009. Cette année-là, le conseil a créé trois points d'accès au droit en établissements pénitentiaires (au centre pénitentiaire de Domenjod, au centre de détention du port et à la maison d'arrêt de Saint-Pierre), un PAD dédié aux jeunes, et deux points d'accès au droit en milieu urbain (à Sainte-Suzanne et à Saint-Denis). Ce CDAD assure également l'organisation des journées de formation au profit des agents assurant le fonctionnement des 21 antennes de justice et des PAD.

— **Le CDAD de Guadeloupe** bénéficie, quant à lui, depuis mars 2010 et après plusieurs mois de vacance de poste, d'une secrétaire générale dont le poste représente 60 % équivalent temps plein.

Le département dispose de cinq points d'accès au droit : un généraliste à Basse-Terre, un à Pointe-à-Pitre au siège du Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), un troisième spécialisé en matière sociale aux Abymes, et deux établissements pénitentiaires.

En 2010, à la suite de la suppression du tribunal d'instance de Marie-Galante et du greffe détaché du Moule, le CDAD a mis en place des bornes «visio-public » dans les anciens locaux judiciaires, mis à disposition par les collectivités locales. Dans ce cadre, trois agents d'accueil ont été recrutés au titre d'emplois aidés, le CDAD ayant à sa charge 20 % du coût du travail de ces employés.

— **Le CDAD de Martinique** est animé par une coordinatrice à temps plein dont le salaire est actuellement financé par des subventions d'aide au retour à l'emploi.

Ce CDAD coordonne les actions menées en matière d'accès au droit, mène une politique d'ouverture des PAD, assure des consultations juridiques au sein de la MJD et des PAD, ainsi que l'information et l'orientation juridique des citoyens avec le « *Justibus* » qui a accueilli 2 609 personnes en 2009.

Le CDAD de la Martinique anime sept structures d'accès au droit généralistes (MJD de Fort-de-France, antennes de justice du Lamentin, de Sainte-Marie, de Rivière-Salée et de Schoelcher, mairies du Marin et de Saint-Pierre), et trois PAD spécialisés : deux au centre de détention de Ducos, l'un en milieu fermé pour les détenus, l'autre sur le parking du centre pénitentiaire pour les familles ; un dernier spécialisé en droit de la famille au Point Info Famille de l'Union départementale des associations familiales (UDAF).

— **Le CDAD de Guyane** occupe un bureau du tribunal de grande instance de Cayenne animé par un agent contractuel, chargé de projets. Ses principales activités consistent en l'organisation de consultations juridiques gratuites avec la participation du barreau et de la chambre des notaires.

Des permanences hebdomadaires ont lieu à l'antenne de justice de Kourou et des permanences trimestrielles à la mairie de Saint-Georges et à la maison des administrations publiques de Maripasoula. On compte deux autres PAD en Guyane, l'un à Cayenne et l'autre au centre pénitentiaire de Relire-Montjoly. L'ensemble de ces structures d'accès au droit a accueilli, en 2009, environ 1 800 personnes.

Au terme de cet état des lieux, il apparaît donc qu'à l'instar de la métropole, les départements, régions et collectivités d'outre-mer disposent de structures aux moyens matériels et humains d'inégale importance et que le manque de moyens complique l'exercice de leurs missions.

*

* *

Sur l'ensemble du territoire national, le constat d'une certaine disproportion entre d'une part, la très grande diversité des lieux et des intervenants et, d'autre part, l'insuffisance relative des ressources dont ceux-ci peuvent bénéficier incite naturellement à s'interroger sur l'existence même d'une aide à l'accès au droit organisée et cohérente.

Peut-on parler en la matière d'un véritable dispositif assurant un maillage des territoires, une répartition des tâches, l'établissement de priorités à l'échelon local ? Quelles prestations – et surtout quelle qualité de prestations – un justiciable peut-il prétendre obtenir dans le cadre de l'aide à l'accès au droit ?

À l'ensemble de ces questions, on ne peut de toute évidence, à l'heure actuelle, apporter de réponse catégorique et définitive tant peuvent être multiples et contradictoires les cas de figure se présentant sur le terrain. C'est précisément cette hétérogénéité des situations et le souci d'un égal traitement des justiciables qui, aux yeux des membres de la mission, appelle une indispensable réorganisation de l'accès au droit par le réexamen de ses bases-mêmes et la définition d'un véritable pilotage local.

B. UNE INDISPENSABLE RÉORGANISATION DE L'ACCÈS AU DROIT PAR LE RÉEXAMEN DE SES BASES MÊMES ET LA DÉFINITION D'UN VÉRITABLE PILOTAGE LOCAL

Le propos de la mission n'est pas ici de mettre en cause les compétences et la qualité du service rendu par les acteurs sur lesquels repose, au quotidien, la mise en œuvre de l'aide à l'accès au droit. Au fil de ses travaux et à l'occasion de son déplacement en Seine-Saint-Denis, elle a pris la mesure de leur rôle et de leur réelle implication. Il s'agit là d'efforts et de dévouement plus que méritoires qu'en tout état de cause, il convient de saluer.

Cela étant, on peut par ailleurs douter que la multiplicité des initiatives et l'éparpillement des structures et des moyens favorisent la mise en œuvre d'une aide à l'accès au droit à la fois satisfaisante en termes de qualité des informations et des conseils délivrés et efficace du point de vue de la proximité égale et effective avec les justiciables. Devant la mission⁽¹⁾, M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, a ainsi souligné qu'il constatait l'existence d'une organisation inégalitaire de l'accès au droit et à l'information entre les territoires.

Pour améliorer l'accès au droit et à la justice, chacun peut, à tout le moins, convenir de l'intérêt objectif d'une réflexion sur les modalités d'un véritable pilotage local et, en premier lieu, sur la définition des finalités mêmes d'une consultation juridique.

1. Définir la notion de consultation juridique préalable

Cette définition revêt une importance essentielle parce que la consultation juridique représente une étape cruciale dans la mise en œuvre de l'accès au droit et, éventuellement, à la justice.

De la qualité des informations fournies et des conseils donnés au justiciable dépend certes sa capacité à comprendre et à connaître ses droits, mais également à se faire une idée exacte de la situation juridique dans laquelle il se trouve et, surtout, de la réalité du litige et du préjudice dont il peut s'estimer victime. On comprend qu'au-delà, l'existence d'une consultation juridique et la qualité des prestations auxquelles elle donne lieu ne constituent pas un enjeu mineur : susceptibles de pousser ou de dissuader un justiciable à engager une

(1) Audition du 7 octobre 2010.

action en justice, elles conditionnent en effet l'utilisation des crédits de l'aide juridictionnelle et la fréquentation des prétoires.

Or, à ce jour, il semble qu'en dehors des règles déontologiques propres à chaque profession juridique, aucun texte de portée nationale ne formalise le déroulement et le contenu de la consultation juridique. L'article 53 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ne comporte, en tout cas, aucune définition puisqu'il indique seulement que *« les conditions dans lesquelles s'exerce l'aide à la consultation en matière juridique sont déterminées par le conseil départemental de l'accès au droit en conformité avec les règles de déontologie des personnes chargées de la consultation et dans le respect des dispositions du titre II de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques »*.

Dans ces conditions, la consultation juridique peut ainsi revêtir un caractère relativement informel. Aussi, la mission estime-t-elle nécessaire que soit complété l'article 53 de la loi du 10 juillet 1991 afin d'établir **des exigences minimales** :

– **un professionnel du droit identifié, soumis dans l'exercice de son métier à des règles déontologiques et au contrôle d'un ordre** tels que les avocats, les notaires et les huissiers ;

– une consultation comportant nécessairement le **rappel des droits, une analyse du litige, une évaluation objective de l'intérêt d'une procédure contentieuse et l'information sur les voies alternatives de règlement des conflits** ; la consultation doit également comprendre l'assistance à la rédaction d'acte juridique.

Du point de vue de la mission, ces consultations pourraient se dérouler indifféremment dans les locaux des MJD (et éventuellement des PAD suivant les circonstances locales) ou dans ceux utilisés par les professionnels du droit.

Par ailleurs, la mission estime qu'une rétribution des professionnels se justifierait pour assurer la qualité des prestations fournies et pour inciter les professionnels à s'impliquer dans une mesure porteuse d'économies tant pour le fonctionnement de la justice en général que pour les crédits de l'aide juridictionnelle en particulier. Il conviendrait dès lors d'examiner les conditions dans lesquelles pourrait s'appliquer un régime de responsabilité et de garantie professionnelle à l'exemple de celui prévu à l'article 27 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ⁽¹⁾.

(1) Telle que modifiée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010.

Proposition n° 24 : Fixer l'objet et les finalités de la consultation juridique ; inscrire dans la loi du 10 juillet 1991 que, par principe, la consultation doit être assurée par un professionnel du droit et suivant les exigences minimales définies par le législateur.

La définition du contenu de la consultation juridique préalable nécessite sans doute un échange approfondi entre le ministère de la Justice et chacune des professions juridiques jouant un rôle potentiel dans l'aide à l'accès au droit. Il s'agit de tenir compte des réalités concrètes d'exercice de ces métiers mais également d'assurer que, sur l'ensemble du territoire, les consultations puissent satisfaire aux mêmes exigences.

Pour les membres de la mission, le souci de garantir partout l'égal traitement des justiciables ne doit pas prévaloir que sur le seul plan des principes. Il implique le renforcement du pilotage local de l'aide à l'accès au droit par la rénovation des CDAD et l'élaboration d'un véritable schéma départemental de l'accès au droit.

2. Renforcer le pilotage local de l'aide à l'accès au droit

De prime abord, cette orientation peut apparaître insolite. Il est vrai qu'elle ne semble pas répondre à un enjeu local identifié. La mission en veut pour preuve les quelques éléments écrits de réponse dans lesquels l'association des maires de France (AMF) et l'association des départements de France (ADF) ⁽¹⁾ n'évoquent ni se prononcent sur ce sujet. Dans le tableau général des problèmes rencontrés par les acteurs de l'accès au droit, le renforcement du pilotage de l'accès au droit ne figure pas à l'évidence au premier rang des préoccupations.

Du point de vue de la mission, cette orientation ne se révèle pas moins indispensable car dans un contexte tout autant marqué par l'ampleur des déficits publics que par l'explosion des besoins, seule la création de véritables synergies peut permettre que les efforts consentis produisent tous leurs effets. À cette fin, deux voies doivent être explorées : en premier lieu, une profonde rénovation du fonctionnement des CDAD, organes naturels de ce pilotage ; en second lieu, l'élaboration d'un véritable schéma départemental de l'accès au droit qui en fixe le cadre.

a) Rénover le fonctionnement des conseils départementaux de l'accès au droit

Cette idée découle de signalements concordants et répétés suivant lesquels les conseils départementaux parviendraient assez difficilement à définir et à engager une politique locale de l'accès au droit sur le long terme.

L'usage du conditionnel est ici de rigueur dans la mesure où l'efficacité de l'action des CDAD varie sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, devant la

(1) Cf. annexe n° 2 réponse de l'AMF aux rapporteurs.

mission⁽¹⁾, M^e Jérôme Hercé bâtonnier de l'ordre des avocats de Rouen, a-t-il pu indiquer que les conseils départementaux s'efforçaient de pallier un relatif désengagement de l'État qui se traduit par la suppression de certaines permanences de médiateurs et de spécialistes ainsi que par la disparition de certains tribunaux avec la réforme de la carte judiciaire. Le CDAD de Seine-Maritime disposerait, quant à lui, d'un budget suffisant pour permettre le financement de nouvelles missions telles que les consultations à l'intention des élus locaux ou en droit social. La mission elle-même a pu constater qu'un CDAD tel que celui de la Seine-Saint-Denis pouvait être à l'origine d'une véritable dynamique locale reposant à la fois sur le souci des conditions d'accueil de la population à la recherche d'informations juridiques, le maillage du territoire et la visibilité des lieux d'accueil pour les justiciables.

Toutefois, a observé M. Denis Chemla, président de l'association Droits d'urgence⁽²⁾, ce dernier exemple montre aussi que si le maillage indispensable d'un département ou d'une commune en matière d'accès au droit peut être dynamisé sous l'influence du président du CDAD, il peut s'effondrer à son départ.

De manière plus structurelle, la mission note que le fonctionnement et l'efficacité des CDAD peuvent susciter beaucoup de réserves parmi les membres des professions juridiques et judiciaires. Au cours des auditions, il a pu être indiqué que les magistrats qui président ces organismes passent beaucoup de temps à la recherche de subventions au détriment de l'exercice de leur métier. Pour leur part, les représentants de la Fédération de l'Union des jeunes avocats (FUJA)⁽³⁾ ont attiré l'attention de la mission sur la multitude des acteurs et l'absence de cohérence des actions visant à favoriser l'accès au droit du fait de leur empilement, ce constat s'appliquant en particulier au fonctionnement des CDAD. Or, aux yeux des représentants de la FUJA, les CDAD pourraient jouer le rôle d'organiseurs et de garants de la cohérence d'une politique locale d'accès au droit.

La mission souscrit d'autant plus volontiers à cette analyse qu'elle considère le département comme l'échelle la plus pertinente pour la mise en œuvre d'une politique locale pour l'aide à l'accès au droit. Par ailleurs, la composition des CDAD les prédispose à définir des objectifs et des actions les plus en phase avec les besoins des justiciables au niveau de leur territoire et de ses spécificités.

(1) Audition du 14 septembre 2010.

(2) Audition du 26 octobre 2010.

(3) Audition du 31 août 2010.

COMPOSITION ACTUELLE DES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX DE L'ACCÈS AU DROIT

En application de l'article 55 de la loi n° 91-1647 du 10 juillet 1991, le CDAD est constitué :

- 1° de l'État ;
- 2° du département ;
- 3° de l'association départementale des maires ;
- 4° de l'ordre ou, si le département compte plus d'un barreau, de l'un des ordres des avocats établis dans le département choisi par leurs bâtonniers respectifs ;
- 5° de la caisse des règlements pécuniaires de ce barreau ;
- 6° de la chambre départementale des huissiers de justice ;
- 7° de la chambre départementale des notaires ;
- 8° dans les départements sièges d'une cour d'appel, de la chambre de discipline des avoués près cette cour ;
- 9° à Paris, de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;
- 10° d'une association œuvrant dans le domaine de l'accès au droit, désignée conjointement par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département et les membres mentionnés aux 2° à 9°, sur la proposition du préfet.

Le conseil est présidé par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, qui a voix prépondérante en cas de partage égal des voix. Le procureur de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu du département exerce la fonction de commissaire du Gouvernement.

La convention constitutive détermine les modalités de participation des membres au financement des activités ou celles de l'association des moyens de toute nature mis par chacun à la disposition du groupement, ainsi que les conditions dans lesquelles ce dernier peut accueillir en son sein d'autres membres que ceux mentionnés aux 1° à 10°.

Précisons qu'en application de l'article 145 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, représentent l'État :

- un ou les fonctionnaires des services déconcentrés des administrations civiles de l'État placés sous son autorité désigné(s) par le préfet ;
- un ou des fonctionnaires désignés s'il y a lieu par les chefs des autres services déconcentrés ;
- le ou les magistrats de l'ordre judiciaire ou le ou les fonctionnaires des services judiciaires exerçant leurs fonctions dans le ressort de la cour désignés conjointement s'il y a lieu par le premier président de la cour d'appel et le procureur général près ladite cour.

Dans cette perspective, il importe de favoriser l'amélioration de l'efficacité du fonctionnement et de l'action des conseils départementaux par la réforme de leur composition et de leurs missions.

• **Réformer la composition des membres du conseil d'administration des CDAD**

Ainsi en premier lieu, la mission propose de modifier la composition et le fonctionnement du conseil d'administration des CDAD afin que d'une part, **le président du conseil général ou son représentant siège en qualité de vice-président du CDAD et le supplée en tant que de besoin dans la conduite du conseil.**

Cette proposition vise à conforter la légitimité de cette instance en incitant le département à s'investir pleinement dans la définition de la politique locale d'accès au droit. Elle vise à ce que le président du conseil général puisse exercer un rôle moteur dans la détermination des orientations du CDAD et, en cas d'empêchement durable du président du tribunal de grande instance, dans l'animation même des travaux du conseil grâce à une délégation de signature ou de pouvoirs tel que l'exercice de la voix prépondérante en cas de partage des voix (pour une période et un objet définis).

Il convient ici de préciser que, dans l'esprit de la mission, ce rôle nouveau conféré au président du conseil général n'implique ni le transfert au département de la compétence relative à la création des structures de l'accès au droit, ni la création pour cette collectivité d'une nouvelle charge financière. Rappelons-le, en application de l'article 55 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, *« le conseil départemental de l'accès au droit est un groupement d'intérêt public [...] La convention constitutive détermine les modalités de participation des membres au financement des activités ou celles de l'association des moyens de toute nature mis par chacun à la disposition du groupement, ainsi que les conditions dans lesquelles ce dernier peut accueillir en son sein d'autres membres »*. La modification de cette règle ne paraissant pas souhaitable, le montant de la contribution du département demeure par conséquent fixé par la convention constitutive de chaque CDAD.

D'autre part, la mission appelle de ses vœux **l'introduction au sein du conseil d'administration de représentants des principales villes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui disposeraient, chacun, d'une voix délibérative.**

À l'heure actuelle, l'article 145 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 dispose que *« sont obligatoirement représentés, au sein du conseil d'administration, l'État, le département, les professions judiciaires et juridiques, l'association départementale des maires et une association œuvrant dans le*

domaine de l'accès au droit⁽¹⁾ ». Le 1° de l'article 56 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit seulement que des représentants « des communes ou groupements de communes du département » peuvent être appelés à siéger par le président au conseil départemental de l'accès au droit avec voix consultative.

Or, on peut se demander dans quelle mesure les seules associations départementales des maires peuvent exprimer une position susceptible de relayer l'ensemble des besoins de leurs mandants. Aussi, pourrait-on envisager que les principales villes d'un département et les EPCI disposent, au sein du conseil d'administration et non plus à l'assemblée générale, d'une représentation spécifique suivant des modalités à définir dans le cadre d'une concertation entre le ministère de la Justice et les associations départementales des maires.

Enfin, la mission préconise **la réduction du nombre des membres des conseils d'administration des CDAD.**

Certes, en application du premier alinéa de l'article 145 du décret du 19 décembre 1991, le conseil d'administration ne comprend, outre son président, que quinze membres au plus. L'article 145 dispose également que seuls sont obligatoirement représentés, au sein du conseil d'administration, l'État, le département, les professions judiciaires et juridiques, l'association départementale des maires et une association œuvrant dans le domaine de l'accès au droit, la convention constitutive du CDAD fixant chacun de ces membres, le nombre de leurs représentants et les modalités de leurs désignations.

Or, suivant l'article 146 du décret précité⁽²⁾, « *le conseil d'administration du conseil départemental de l'accès au droit peut comprendre à titre consultatif, et à l'initiative de son président, la ou les personnes physiques mentionnées au dernier alinéa de l'article 56 de la loi du 10 juillet 1991 susvisée ainsi qu'un représentant de chacune des personnes morales mentionnées au même article. À Paris, il comprend en outre, également à titre consultatif, un représentant des Français établis hors de France désigné par le préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris, sur proposition de l'Assemblée des Français de l'étranger* ».

Si la définition des orientations du CDAD ne peut qu'être enrichie par la prise en compte des avis formulés par divers acteurs appelés au conseil d'administration, on peut se demander si un trop grand nombre de participants ne pèse pas sur le déroulement de ses délibérations. Du reste, on remarquera qu'en application de l'article 56 de la loi du 10 juillet 1991, le président du CDAD « *peut également appeler à siéger, avec voix consultative, toute personne physique ou morale qualifiée* ».

(1) L'association est désignée conjointement par le tribunal de grande instance du chef-lieu du département et les membres mentionnés aux 2° et 9° de l'article 55 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

(2) Tel que modifié par le décret n° 2007-1151 du 30 juillet 2007.

Aussi, la mission estime souhaitable de réduire, à l'article 145 du décret du 19 décembre 1991, le nombre des représentants de chaque membre de droit du conseil d'administration de sorte que les effectifs de cette instance ne dépassent pas dix personnes. Par ailleurs, elle propose que soit réduite la possibilité pour le président du CDAD d'appeler au conseil d'administration des personnes qualifiées avec voix consultative.

Proposition n° 25 : Remanier la composition du conseil d'administration des conseils départementaux de l'accès au droit par l'institution d'une vice-présidence confiée au président du conseil général (avec pleine délégation de pouvoir et de signature), ainsi qu'une représentation spécifique des établissements publics de coopération intercommunale.

▪ **Recentrer les CDAD sur leur mission de pilotage**

La mission prône la réaffirmation de leur mission d'élaboration et de suivi de la politique local d'accès au droit. La lettre de l'article 54 de la loi du 10 juillet 1991 va déjà en ce sens qui charge chaque conseil départemental de l'accès au droit de :

– recenser les besoins, de définir une politique locale, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées ;

– procéder à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositifs auxquels il apporte son concours ;

– rendre un avis sur toute demande de concours financier de l'État préalablement à son attribution.

En application de ce même article, le conseil est saisi, pour information, de tout projet d'action préalablement à sa mise en œuvre, peut participer au financement des actions poursuivies et établit chaque année un rapport sur son activité.

En outre, suivant l'article 57 du même texte, le CDAD reçoit et répartit les ressources définies à l'article 68. Il peut conclure des conventions :

– avec des membres des professions juridiques ou judiciaires réglementées ou leurs organismes professionnels ou avec des personnes répondant aux exigences du titre II de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, en vue de définir les modalités de leur participation aux actions d'aide à l'accès au droit ;

– avec les centres communaux d'action sociale ou tout autre organisme public ou privé, en vue d'obtenir leur concours pour la mise en œuvre de l'aide à l'accès au droit.

Enfin, l'article 58 habilite les conseils départementaux à décider du montant des frais de consultation qui peuvent rester à la charge du bénéficiaire

selon un barème qu'il établit en fonction des ressources de l'intéressé et de la nature de la consultation.

Or, aux yeux de la mission, fixer le montant d'une éventuelle participation financière des justiciables à la consultation juridique ne doit pas relever de la compétence des conseils départementaux. Cette participation constitue en effet un problème déterminant tant du point de vue de l'égalité de traitement des citoyens sur le territoire national que du développement même de la consultation juridique. Cette question conditionnant de fait le bon fonctionnement du service public de la justice, il importe qu'une réponse soit apportée à l'échelle nationale par la loi ou le règlement.

En revanche, comme la loi leur en donne mission, il appartient aux CDAD d'organiser la politique locale d'accès au droit. Dès lors, **la mission préconise d'une part l'extension des compétences des CDAD en matière d'évaluation des besoins et des dispositifs mis en place.**

Dans cette perspective, elle propose que l'article 54 de la loi du 10 juillet 1991 soit modifié de sorte que :

– les CDAD établissent chaque année un état des lieux systématique du fonctionnement et des actions de l'ensemble des structures identifiées comme participant à l'aide à l'accès au droit et non plus seulement « des dispositifs auxquels il apporte son concours » ;

– les CDAD reçoivent pour mission de contribuer à la diffusion des bonnes pratiques et à l'harmonisation des prestations fournies, notamment dans le cadre des points d'accès au droit.

<p>Proposition n° 26 : Étendre la compétence des conseils départementaux de l'accès au droit à l'évaluation de l'ensemble des structures identifiées comme participant à l'accès au droit et à la diffusion des bonnes pratiques.</p>
--

D'autre part, la mission estime indispensable que les conseils départementaux se voient reconnaître la compétence expresse d'élaborer et adopter un schéma directeur de l'accès au droit dans les départements. En l'état actuel de sa rédaction, l'article 54 de la loi du 10 juillet 1991 indique seulement que les conseils sont chargés de « recenser les besoins et de définir une politique locale [...] » et établissent chaque année un rapport sur leur activité. Les éléments recueillis par la mission donnent à penser que si ces documents peuvent comporter des lignes directrices s'apparentant au schéma qu'elle appelle de ses vœux, les rapports d'activité demeurent insuffisamment exploités et ne bénéficient pas de la publicité nécessaire à la coordination des initiatives locales.

Aussi, la mission juge-t-elle indispensable qu'en dehors de leur rapport d'activité, les conseils départementaux soient chargés d'établir et de mettre en

œuvre, pour ce qui les concerne, un schéma directeur de la politique locale d'accès au droit dont le présent rapport esquisse le contenu ci-après.

Proposition n° 27 : Confier explicitement aux conseils départementaux de l'accès au droit la compétence d'élaborer et de mettre en œuvre un schéma directeur de l'accès au droit dans le département.

b) Pour un véritable schéma départemental de l'accès au droit

Du point de vue de la mission, un schéma directeur de l'aide à l'accès au droit se justifie d'autant plus que la multiplicité des initiatives, des acteurs et des structures ne contribue ni à l'existence d'un véritable dispositif, ni à sa visibilité pour les justiciables.

Il s'agit d'une analyse – semble-t-il – assez largement répandue parmi les acteurs de l'accès au droit et, en particulier, parmi les responsables d'associations.

Ainsi, M. Denis Chemla, président de l'association Droits d'urgence, a estimé devant la mission ⁽¹⁾ que l'aide juridique et l'accès à l'information juridique étaient très inégalement répartis dans l'ensemble du pays et dépendaient bien souvent du plus ou moins grand dynamisme des barreaux, des magistrats, des associations et des élus locaux. À ses yeux, les structures telles que les MJD et les PAD existent mais elles s'ignorent trop souvent et n'ont pas de lien institutionnel en dehors de la bonne volonté de leurs animateurs. Ce diagnostic fait écho à l'état des lieux dressé par Mmes Sabrina Belluci, directrice de l'Institut national d'aides aux victimes et de médiation (INAVEM) et Béatrice Gérard, directrice de l'association Paris Aide aux victimes ⁽²⁾. Elles soulignent en effet l'absence de cohérence entre les interventions des différents acteurs de l'aide aux victimes, leur cloisonnement et leur réticence à reconnaître la compétence d'un autre professionnel. À cet égard, le domaine de la lutte contre les violences faites aux femmes offre une illustration tout à fait symptomatique qui se caractérise par une pléthore d'acteurs et de structures.

C'est précisément à cette dispersion des initiatives et des efforts, au cloisonnement des compétences que doit remédier le schéma directeur que propose la mission.

(1) Audition du 26 octobre 2010.

(2) Audition du 7 octobre 2010.

▪ Un document de planification et de programmation

Le schéma doit, sur le modèle des contrats de plan État-Région, constituer un véritable document de planification et de programmation qui doit permettre de coordonner le plus efficacement possible les initiatives locales et les décisions de l'État pour un territoire donné.

Pour une durée qui pourrait être de trois ans ou égale à celle de la convention constitutive du CDAD, le schéma directeur comporterait, sur la base d'un recensement objectif et concerté des besoins, une liste d'équipements ou d'actions à réaliser. Il fixerait la contribution financière, matérielle ou humaine de chacun des acteurs s'engageant dans une opération de construction ou d'entretien. Il prévoirait enfin des indicateurs rendant compte de l'exécution de la programmation et du respect de ses engagements par chacun des acteurs d'un projet, les collectivités territoriales concernées et l'État.

Proposition n° 28 : Mettre en oeuvre un schéma directeur départemental de l'accès au droit recensant les besoins, programmant la réalisation sur une période donnée d'équipements ou d'actions, fixant les contributions de chacun des acteurs et comportant un tableau de bord de l'exécution des engagements pris.

Du point de vue des membres de la mission, le schéma directeur doit en effet favoriser une mutualisation des moyens et organiser autant que possible la coordination des initiatives locales et des décisions nationales. Pour autant, ils ne souhaitent pas, en second lieu, que l'élaboration d'un schéma directeur par les CDAD prive l'État du rôle qui doit être le sien dans l'organisation de l'aide à l'accès au droit.

▪ Un document de programmation ne privant pas l'État de ses responsabilités

Cette question pourrait assez logiquement se poser compte tenu de la place primordiale qu'occupent et que doivent continuer à occuper sur le terrain les MJD. Il convient à cet égard de rappeler que ces structures demeurent des établissements judiciaires dont la création résulte d'un arrêté du garde des Sceaux. Or, on voit mal comment pourrait s'affirmer une réalité locale de l'accès au droit si les MJD se trouvent complètement hors de la compétence des CDAD et s'il n'existe aucune concertation entre ces deux entités.

Le transfert pur et simple au CDAD de la compétence de création des MJD se révèle difficilement concevable dans la mesure où en application de l'article R.131-1 du code de l'organisation judiciaire, « *les mesures alternatives de traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent s'y exercer* ». Ayant pour raison d'être, outre l'accès au droit, d'assurer une présence judiciaire de proximité et de concourir à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes, les MJD constituent des éléments essentiels du service

public de la justice. D'ailleurs, **la mission tient ici à appeler les pouvoirs publics à veiller à ce que l'affectation d'un greffier aux MJD revête, en droit et dans les structures, un caractère effectif et pérenne.** Il ressort en effet de tous les éléments objectifs qu'elle a pu rassembler que ces fonctionnaires jouent un rôle essentiel dans l'orientation des justiciables et confèrent crédibilité et professionnalisme aux fonctionnements aux MJD.

Ce dernier élément milite d'autant plus pour qu'en dehors de considérations strictement financières et d'organisation, la compétence relative à leur création ne puisse être retirée au ministre de la Justice.

En revanche, **il apparaît plus raisonnable et pertinent de mieux associer les CDAD, leur président, (peut-être demain leur vice-président) ou leurs représentants, à l'ouverture des MJD et à la détermination des lignes directrices suivies par elles.**

À cette fin, la mission propose d'une part que, par modification de l'article R. 131-2 du code de l'organisation judiciaire, **les CDAD figurent de droit parmi les instances amenées à rendre un avis ou des observations sur la création d'une MJD.** L'avis rendu par les CDAD pourrait ainsi être joint au projet de convention soumis par le président du tribunal de grande instance et le procureur de la République près de ce tribunal au premier président de cour d'appel et au procureur général près de cette cour.

D'autre part, il conviendrait que la signature par le président de CDAD (éventuellement demain le vice-président ou son représentant) de la convention constitutive des maisons de la justice et du droit ne revête plus un caractère facultatif.

En l'état actuel de sa rédaction, l'article R. 131-3 du code de l'organisation judiciaire prévoit que ce document est paraphé par le président du CDAD seulement « le cas échéant ». Or, prendre part à l'élaboration de ce document présente en soi une importance stratégique. De son contenu dépendent en effet, en application de l'article R. 131-4 du code précité, le choix des missions exercées par la MJD, les conditions de fonctionnement de celle-ci ainsi que la fixation des modalités de mise à disposition d'un local adapté et de la répartition des charges de fonctionnement de l'établissement. De surcroît, la qualité de signataire de la convention constitutive donne droit à siéger au conseil de chaque MJD qui, suivant l'article R. 131-8 du code de l'organisation judiciaire, définit les orientations de son action.

Si l'on veut que le schéma départemental de l'accès au droit assure la coordination des initiatives locales et des décisions nationales, il importe donc que les présidents des CDAD, par délégation les vice-présidents ou leur représentant, soient de droit signataires de la convention constitutive des MJD et membres de leur conseil.

Proposition n° 29 : Placer les conseils départementaux de l'accès au droit parmi les instances amenées à rendre un avis sur la création des maisons de la justice et du droit.

Inscrire parmi les signataires de droit de la convention constitutive de chaque maison de la justice et du droit le président, ou par délégation, le futur vice-président du conseil départemental de l'accès au droit afin que les conseils départementaux puissent prendre part à la définition des orientations et du fonctionnement de ces établissements judiciaires et mieux contribuer à leur financement.

▪ **Un document favorisant la mutualisation et la coordination des moyens**

Dans l'optique d'une mutualisation efficace des moyens, **il conviendrait sans doute également que les schémas directeurs répartissent les tâches de manière plus systématique et prévoient, sinon une hiérarchisation entre les structures du moins une certaine spécialisation et un guichet unique pour l'aide à l'accès au droit.**

Il importe d'assurer la visibilité du dispositif, de faire en sorte que les justiciables soient en mesure d'identifier les lieux et les interlocuteurs auxquels ils peuvent s'adresser. Dans ce but, **la mission soutient évidemment les initiatives prises à l'échelle locale et qui tendent à la création de guichets uniques d'accueil, d'information juridique et d'orientation ainsi qu'à la spécialisation des structures.**

Cette dernière orientation peut objectivement permettre, en certains lieux, de dépasser la question des moyens et de mieux répondre aux besoins des justiciables par le développement et l'affirmation de compétences spécifiques. Ceci semble en tout cas se vérifier à Paris où, d'après les informations communiquées par Mmes Sylvie Caetani, greffière, coordinatrice de la maison de la justice et du droit du XVII^e arrondissement, et Fabienne Le Roy, chargée de mission auprès du procureur de la République ⁽¹⁾, il existe une convention entre les points d'accès au droit et la Ville. Ainsi, chacune des trois MJD de la capitale possède une spécialisation, la MJD du XVII^e arrondissement s'occupant, par exemple, de l'accueil des victimes d'infractions pénales et, en particulier, de violences conjugales.

L'exemple de Paris illustre d'autant mieux l'intérêt d'organiser la distribution des moyens que toutes proportions gardées, les structures de l'accès au droit de la capitale doivent également composer avec l'insuffisance des ressources financières, matérielles et humaines. En l'occurrence, le manque de personnels ne permet pas de garantir l'ouverture simultanée de toutes les MJD pendant les congés estivaux voire pendant la période de Noël.

(1) *Audition du 28 octobre 2010.*

▪ **Un document gage de transparence et d'efficacité de la gestion des crédits**

Sur ce plan, le schéma directeur dont on a esquissé le contenu ne présentera une véritable utilité que si son élaboration favorise une identification précise des besoins, une meilleure allocation des ressources et une transparence des financements dont la mission veut croire qu'elle contribuera, avec la formalisation des projets, à une plus grande fluidité des engagements de crédits.

En la matière, on ne peut en effet juger véritablement satisfaisantes les conditions actuelles de gestion des ressources perçues par les CDAD.

L'exemple d'un CDAD aussi important que celui de Seine-Saint-Denis tend à le démontrer⁽¹⁾ : même si les moyens des conseils départementaux peuvent ne pas être négligeables, il faut cependant regretter que les subventions arrivent tardivement et qu'il faille généralement trouver des financements afin d'assurer la couverture des dépenses des premiers mois de l'année. On notera à ce propos que, par principe, la Chancellerie recommande aux CDAD de ménager un fonds de roulement leur permettant de couvrir les dépenses prévisibles pour trois ou quatre mois d'activité. Or, ces fonds de roulement peuvent représenter des sommes assez substantielles qui, de fait, demeurent inemployées et forment parfois, d'un exercice à l'autre, des reliquats importants. Certes, les services du ministère de la Justice et des Libertés et, en l'occurrence, le bureau de l'accès au droit, veillent *a posteriori* à l'ajustement de la dotation versée aux CDAD concernés. Cela étant, on peut légitimement douter du caractère efficient de cette gestion des deniers publics.

Aussi, la mission tient-elle tout particulièrement à recommander que le schéma directeur de l'accès au droit dont elle propose la création affecte très précisément les crédits perçus par les conseils départementaux.

Par-delà la question du recours aux règles et aux procédures de la comptabilité publique ou privée, il importe en tout cas que la gestion des crédits traduise des choix à proprement parler politiques : des choix qui impliquent une définition des priorités et une affectation des moyens pour la réalisation d'objectifs. Cette exigence vaut pour l'aide à l'accès au droit mais potentiellement aussi pour l'aide aux victimes qui, dans l'optique d'une amélioration de l'accès à la justice et au droit, soulève des questions ne manquant pas de similitudes et méritant – à tout le moins – d'être abordées sous l'angle plus global de l'aide juridique.

(1) Table ronde des représentants du CDAD de Seine-Saint-Denis et des maisons de la justice et du droit de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, La Courneuve et Saint Denis organisée au cours du déplacement de la mission au tribunal d'instance de Bobigny le 14 octobre 2010.

II.- L'AIDE AUX VICTIMES

A. LA POLITIQUE D'AIDE AUX VICTIMES D'INFRACTIONS PÉNALES EST UNE PRIORITÉ DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Elle vise à améliorer la prise en charge des victimes d'infractions tout au long du parcours judiciaire jusqu'à leur indemnisation. Il s'agit de permettre un soutien matériel et psychologique renforcé des victimes, le plus rapidement possible après les faits, et de faciliter les démarches à l'indemnisation. La mise en œuvre de ces dispositions repose essentiellement sur le réseau des 180 associations d'aide aux victimes en 2010 qui assure l'accueil, l'information et l'orientation des victimes par des permanences soit auprès des tribunaux de grande instance notamment au sein des bureaux d'aide aux victimes lorsqu'ils existent, soit dans des lieux plus ciblés tels que les commissariats et les hôpitaux. Un numéro national d'appel, « 08 VICTIMES », permet aussi de répondre aux demandes d'informations et de prise en charge des victimes.

Des bureaux d'aide aux victimes, animés par des juristes d'associations, ont été mis en place dans 13 tribunaux de grande instance en 2009 et au cours de trois prochaines années il est prévu d'installer 50 bureaux supplémentaires.

Une circulaire du 9 octobre 2007 du ministère de la Justice, recensant l'ensemble des mesures visant à redonner sa place à la victime dans le procès pénal et à garantir la mise en œuvre effective de ses droits, a rappelé, notamment, que les parquets ont le devoir de veiller à l'information des victimes, à toutes les étapes de la procédure, de saisir les associations d'aide aux victimes pour qu'elles les prennent en charge le plus en amont possible.

La loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines, dont les dispositions ont été précisées dans la circulaire du 3 octobre 2008, a mis en place un service d'aide au recouvrement des dommages et intérêts pour les victimes d'infractions (SARVI) dont la gestion a été confiée au fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). Elle a également complété les dispositions concernant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI) en prévoyant le versement direct d'une provision amiable à la victime par le FGTI, lorsque le droit à indemnisation n'est pas contesté, et institué un régime spécifique concernant les destructions volontaires par incendie de véhicules survenues à compter du 1^{er} octobre 2008 sur le territoire national.

La loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites aux femmes, aux violences au sein des couples et des incidences sur les enfants rappelle la faculté pour le juge aux affaires familiales, lorsqu'il délivre une ordonnance de protection, de prononcer l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle de la victime en application de l'article 20 de la loi de 1991 (admission provisoire en cas d'urgence).

Enfin, le projet de loi relatif à la garde à vue, actuellement en cours d'examen par le Parlement, prévoit que la victime peut se faire assister d'un avocat lors des confrontations avec une personne gardée à vue et qu'elle peut bénéficier pour cela de l'aide juridictionnelle.

Dans le programme « accès au droit et à la justice » du budget de la justice, l'action « aide aux victimes » est dotée de 10,45 millions d'euros en 2011, accusant une légère baisse puisque ce montant était de 11 millions en 2010.

Ces crédits financent essentiellement le réseau des associations locales et les bureaux d'aide aux victimes pour un montant de 8,67 millions d'euros. Le reste des crédits est affecté aux associations et fédérations intervenant au niveau national et au fonds de réserve pour les accidents collectifs et les procès exceptionnels.

La Chancellerie considère que cette dotation devrait permettre d'atteindre en 2011 une cible de 243 000 victimes d'infractions pénales accueillies, sur la base d'un coût moyen théorique par victime prise en charge estimé à 43 euros.

Par comparaison, l'action « accès au droit » du budget s'élève à 6 millions d'euros en 2011 contre 6,36 millions en 2010. La diminution de l'enveloppe concerne exclusivement les crédits à destination des MJD alors qu'elles ont été fréquentées en 2010 par 740 000 usagers.

Les représentants de l'Institut national d'aides aux victimes et de médiation (INAVEM) considèrent que la France dispose sans doute en Europe du meilleur système d'aide aux victimes en termes de prise en charge des personnes, mais que cette aide et l'effectivité des droits pâtissent d'un manque de lisibilité et d'intelligibilité du droit et des dispositifs en permettant l'accès. Ils constatent également l'absence de cohérence entre les interventions des différents acteurs de l'aide aux victimes et la multiplicité de ces acteurs dans le domaine de la lutte contre les violences faites aux femmes. Il y a pléthore d'acteurs et de structures.

B. QUELLE DISTRIBUTION DES MOYENS ENTRE L'ACCÈS AU DROIT ET L'AIDE AUX VICTIMES ?

1. L'aide à l'accès au droit et l'aide aux victimes relèvent des mêmes objectifs

La solidarité nationale s'exerce légitimement et prioritairement en direction des victimes d'infractions pénales pour des raisons évidentes liées au droit à la sécurité dont l'État est garant.

La réponse apportée à leurs besoins comprend l'accueil, l'information, l'orientation vers les bons interlocuteurs, éventuellement l'aide juridictionnelle afin qu'elles puissent exercer une action en réparation.

Cette réponse correspond exactement à la définition de l'aide à l'accès au droit formulée par l'article 53 de la loi de 1991 cité précédemment.

C'est pourquoi la mission s'est interrogée sur l'intérêt qu'il peut y avoir à distinguer aussi nettement l'aide aux victimes d'infractions et les autres bénéficiaires de l'aide à l'accès au droit, ce qui contribue à disperser les moyens alors que les publics concernés peuvent être les mêmes et que la solidarité nationale répond aux mêmes objectifs.

Par exemple les personnes qui souffrent du manque de logements ou sont en butte à une expulsion locative, requièrent le même besoin d'information et parfois aussi le même soutien psychologique que les victimes d'infractions ; il en est de même des personnes surendettées, victimes d'abus de la part de certains organismes de crédit et qui s'enfoncent dans le surendettement faute d'information adaptée.

Un autre exemple de personnes qui mériteraient d'être mieux assistées a été signalé à la mission par le président de la Chambre nationale des huissiers de justice. Il s'agit des personnes confrontées au fonctionnement des sociétés de recouvrement de créances pour le compte d'autrui, lesquelles entretiennent la confusion entre une lettre comminatoire et un acte d'huissier (type commandement de payer) ou imputent illégalement aux débiteurs les frais de recouvrement en cas de recouvrement amiable.

Lors de leur déplacement au tribunal de Bobigny, les co-rapporteurs ont auditionné des représentants d'associations de victimes d'infractions mais aussi de victimes des autres accidents de la vie privée, professionnelle ou sociale. Les problèmes posés sont très proches et les besoins des associations équivalents, mais les victimes d'infractions bénéficient d'une prise en charge importante alors qu'un simple accompagnement fait souvent défaut aux autres justiciables.

Les difficultés et les modes d'interventions respectifs de ces associations sont illustrés par les trois exemples suivants.

L'agence départementale d'information sur le logement (ADIL) 93, compte 20 salariés en Seine-Saint-Denis où elle effectue environ 20 000 consultations annuelles y compris par téléphone et par courriel. Une large part des demandes porte sur le droit au logement opposable et les discriminations dans l'accès au logement. L'ADIL est subventionnée par l'État, le conseil général, le comité interprofessionnel du logement de Seine-Saint-Denis et la caisse d'allocations familiales. Les moyens de l'association mériteraient d'être améliorés et il faudrait également renforcer les actions de prévention : par exemple la commission des expulsions ne joue pas bien son rôle. En revanche, en matière d'expulsions locatives, un accord a été trouvé avec les huissiers qui communiquent au locataire, au moment du commandement de payer, les coordonnées de l'ADIL ou d'un point d'accès au droit.

L'association Léo Lagrange est en charge de la défense des consommateurs. Elle est subventionnée par l'État pour délivrer des informations sur le droit de la consommation, le surendettement et l'éducation à la consommation (17 000 heures de consultation en 2009 sur l'ensemble du territoire national). Elle est également habilitée à agir en justice dans l'intérêt des consommateurs et peut être désignée comme mandataire dans le cadre des plans de rétablissement personnel. Elle est présente dans les MJD et les PAD où, notamment, ses intervenants aident à remplir les dossiers qui seront présentés à la commission de surendettement. Les jeunes connaissent souvent des difficultés avec les opérateurs téléphoniques, les fournisseurs d'accès à Internet, les banques et les assurances, mais ils viennent très peu dans les permanences ce qui nécessite de la part de l'association des actions d'information importantes visant à prévenir les litiges, par exemple sur les problèmes liés à l'ouverture à la concurrence de la fourniture d'énergie.

SOS victimes 93 est une association conventionnée par le ministère de la Justice et adhérente à l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM). Elle est subventionnée par le ministère de la Justice, la région, le département et les communes. Elle est présente pour assister les victimes d'infractions, dans les commissariats (1 demi-journée, 5 jours sur 7), à l'unité médico-judiciaire (consultations de 9 heures à 21 heures), au tribunal ; elle fait également des permanences dans différentes structures. Le parquet communique à l'association les coordonnées des victimes, notamment dans les procédures de comparution immédiate. Ses interventions associent informations juridiques, orientation et accompagnement dans les démarches et soutien psychologique. L'association est également en charge de la médiation pénale familiale pour ce qui concerne le non-paiement des pensions alimentaires et la non-représentation d'enfant où elle obtient un taux de réussite de 65 à 70 %. Elle conduit des actions en direction des mineurs victimes de violences au sein de la famille ou de l'entourage. Elle peut être désignée par un magistrat comme administrateur *ad hoc* rémunéré au titre des frais de justice

Un aspect regrettable de la surabondance d'associations et de la dispersion des lieux de prise en charge est que les victimes quelles qu'elles soient et plus généralement les justiciables les plus démunis ignorent souvent les services auxquels ils peuvent avoir recours et identifient difficilement la personne, le lieu ou le point d'accueil auxquels il convient de s'adresser : bureau d'aide aux victimes, MJD, PAD, permanences en mairie ou encore permanences d'avocats dans les tribunaux.

Cette situation mérite d'autant plus que l'on y remédie qu'à côté de ce foisonnement, certains points du territoire et notamment les zones rurales, connaissent plutôt le vide et l'absence de lieux d'accueil et d'associations spécialisées.

Une piste annoncée par le président du tribunal de grande instance de Bobigny constitue un premier niveau de réponse : le guichet unique. Constatant

qu'actuellement il y a 21 points d'accueil dispersés dans tout le bâtiment du tribunal, il a indiqué qu'en septembre 2011, un guichet unique sera ouvert pour recevoir toutes les demandes et les orienter vers le bon interlocuteur : bureau d'aide juridictionnelle, bureau de l'exécution des jugements, bureau d'aide aux victimes, permanences juridiques. Il a toutefois fait observer que ce projet risque de souffrir du manque de fonctionnaires. En 2010, on comptait, à Bobigny, des effectifs, hors magistrats, de 367 fonctionnaires et il demeurait 48 vacances d'emplois. Le tribunal souffre également du manque d'interprètes.

De ces constatations il ressort qu'une mise en commun des structures et des lieux d'accueil, avec l'instauration d'un guichet unique dans les tribunaux et dans les MJD, ferait évoluer les deux dispositifs vers plus de lisibilité et permettrait une meilleure allocation des moyens en fonction des besoins locaux.

2. Une réorganisation des crédits pourrait être envisagée.

Rappelons que le soutien de l'État aux associations nationales d'accès au droit s'élève à 170 000 euros, somme qu'il faut rapprocher des 8,67 millions d'euros alloués au réseau des associations locales d'aide aux victimes d'infractions.

À titre de comparaison, on peut citer l'exemple de l'Allemagne où existe un important dispositif législatif d'aide aux victimes, la gestion étant assurée par les *Länder*. La Fondation d'aide aux victimes de Basse-Saxe finance onze bureaux d'aide aux victimes, qui fournissent conseils et soutien psychologique et, dans 30 % des cas environ, une aide financière. En 2008, les dépenses de cette fondation ont été de 412 000 euros, dont 300 000 consacrés à l'aide financière.

L'un des objectifs visés dans le cadre du programme budgétaire « *Accès au droit et à la justice* » consiste à développer l'efficacité des dispositifs permettant l'accompagnement et l'indemnisation des victimes d'infractions pénales, notamment, en rationalisant l'intervention du secteur associatif par la mutualisation des moyens et des compétences.

La mission considère que cette rationalisation est souhaitable et tout à fait possible et que les économies dégagées devraient bénéficier aux associations d'aide à l'accès au droit et à l'amélioration des moyens de fonctionnement des MJD.

Les MJD sont véritablement les parents pauvres de l'aide à l'accès au droit : pénurie de personnel compétent et notamment de greffiers, manque de locaux dans des lieux facilement accessibles et adaptés, manque de moyens pour développer l'information en direction des habitants...

Pourtant le service attendu des MJD, surtout depuis la réforme de la carte judiciaire, devrait conduire à en augmenter considérablement le nombre en

irriguant tout le territoire et à leur permettre d'apporter des réponses de qualité aux citoyens.

En 2011, les dépenses d'intervention concernant l'accès au droit s'établissent à un montant total de 5,51 millions d'euros ce qui couvre la réalisation de travaux dans les MJD de nouvelle génération pour 800 000 euros, le financement des CDAD et le développement des PAD pour 4,54 millions et le soutien aux associations d'accès au droit pour 170 000 euros.

Même si l'on sait que les dépenses de fonctionnement courant des MJD sont prises en charge par le tribunal de grande instance de rattachement et relèvent donc du programme « justice judiciaire », la comparaison entre ces sommes et les crédits alloués à l'action « aide aux victimes » (10,45 millions) fait apparaître une réelle distorsion.

C'est pourquoi la mission considère qu'il pourrait être envisagé, afin de réaliser à coût constant pour le budget de l'État cette montée en puissance des structures juridiques de proximité, de regrouper les deux actions dans l'organisation du budget ce qui pourrait permettre, en fonction de l'évolution des besoins, de trouver un meilleur équilibre dans le financement de chaque dispositif.

<p>Proposition n° 30 : Rapprocher l'organisation et le financement de l'aide aux victimes et de l'aide à l'accès au droit.</p>

EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION ET AUDITION DE M. MICHEL MERCIER, GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS

Au cours de sa séance du mercredi 6 avril 2011, la Commission procède à l'examen du rapport et à l'audition, ouverte à la presse, de M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur le ministre, je vous souhaite une nouvelle fois la bienvenue à la commission des Lois. Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

En juin dernier, de manière très consensuelle, nous avons décidé de créer une mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice, composée de onze membres. Dans les faits, elle a été constituée de dix membres, le groupe GDR n'ayant pas désigné de candidat. Elle a accompli un travail considérable, dont je tiens tout particulièrement à féliciter ses deux co-rapporteurs, George Pau-Langevin et Philippe Gosselin. Après avoir dressé un bilan de la situation, elle a formulé des propositions. Elle a adopté à l'unanimité la semaine dernière le rapport que les deux co-rapporteurs vont maintenant nous présenter.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. La loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique va avoir vingt ans. Son ambition, qui était de permettre aux personnes dont les ressources sont insuffisantes de connaître et faire valoir leurs droits, est plus que jamais d'actualité. L'aide juridictionnelle, totale ou partielle, constitue le volet majeur du dispositif puisqu'elle assure, pour les personnes aux revenus modestes, la prise en charge du coût d'un procès. Mais le second volet, l'aide à l'accès au droit, est également très important : il s'agit de permettre aux justiciables d'accéder dans de bonnes conditions à la connaissance de leurs droits et à la compréhension d'un litige. Cet ensemble correspond à un droit fondamental des citoyens et participe du fonctionnement apaisé d'une démocratie.

Mais en vingt ans notre pays a connu de profondes mutations. Les justiciables sont confrontés à des situations de plus en plus complexes, les contentieux explosent et le dispositif d'aide, dans son fonctionnement actuel, est menacé d'implosion.

Notre mission d'information, qui m'a donné l'occasion d'une collaboration très fructueuse avec George Pau-Langevin, a donc entamé un vaste tour d'horizon des problèmes, en auditionnant l'ensemble des acteurs sur des sujets aussi divers que le fonctionnement des bureaux de l'aide juridictionnelle, les missions des conseils départementaux de l'accès au droit, les moyens des maisons de la justice et du droit, l'assurance de protection juridique ou l'aide aux victimes.

Le bilan aussi complet que possible que nous avons dressé montre que le dispositif actuel est à bout de souffle, mais que pour autant, il n'est pas nécessaire

d'en modifier totalement l'architecture. George Pau-Langevin va vous le présenter, puis j'évoquerai les trente propositions pragmatiques que nous avons formulées.

Dès à présent je voudrais indiquer que l'une des questions essentielle est celle du financement.

La mission préconise des mesures de rationalisation du circuit financier des aides, de sorte que la solidarité nationale s'exerce en direction de ceux qui en ont véritablement besoin.

Mais surtout, le dispositif doit être consolidé par l'apport de ressources nouvelles. Nous proposons, notamment, la création d'un fonds de soutien à l'aide juridictionnelle et à l'accès au droit pour gérer ces moyens budgétaires nouveaux en associant tous les acteurs concernés pour plus d'efficacité, de cohérence et de justice.

Mme George Pau-Langevin, rapporteure. Philippe Gosselin et moi-même avons en effet travaillé en bonne intelligence.

Le dispositif très complet mis en place par la loi du 10 juillet 1991 pour assurer aux plus démunis l'accès au droit et à la justice visait à respecter un droit fondamental de toute personne, celui de pouvoir être assistée et faire valoir ses droits, dans le cadre d'un procès équitable. Mais depuis 1991, la société s'est beaucoup complexifiée. L'inflation des textes et l'explosion des contentieux ont accentué le besoin de justice et d'information juridique.

Première observation : le dispositif actuel ne répond plus aux besoins et aux attentes d'une large frange de la population, les plafonds de ressources fixés pour obtenir l'aide juridictionnelle étant très bas – 929 euros de revenus nets mensuels pour l'aide juridictionnelle totale, 1 393 euros de revenus nets mensuels pour l'aide juridictionnelle partielle. De surcroît, l'aide juridictionnelle partielle est un échec, parce que notamment, faute d'accord avec les professionnels, les personnes concernées restent dans l'ignorance du montant des honoraires qui restera à leur charge.

Deuxième observation : les bureaux d'aide juridictionnelle ne fonctionnent pas tous de la même façon. En particulier, ils n'appliquent pas tous les mêmes critères d'appréciation des ressources.

Quant à l'assurance de protection juridique, supposée prendre le relais – et dont il faut même vérifier, avant attribution d'une aide juridictionnelle, que la personne ne peut pas en bénéficier –, elle ne fonctionne pas comme il conviendrait. Beaucoup de gens ignorent qu'une clause d'assurance de protection juridique est incluse dans leur contrat d'assurance automobile ou multirisques habitation, ou encore dans leur contrat de carte bancaire, et ne sont pas en mesure de s'en prévaloir en cas de besoin. Il est clair qu'en ce domaine, les particuliers sont très mal informés.

Un autre problème concerne la rétribution des avocats qui assurent des missions d'aide juridictionnelle. Assez inégale et parfois beaucoup trop modique, elle ne garantit pas un service de qualité. De surcroît, un « ticket modérateur » a été introduit cette année. Il faudrait revoir tout le système, notamment celui des unités de valeur, car il ne correspond plus aux procédures complexes qu'il s'agit de prendre en charge.

Le montant des crédits que notre pays consacre à l'aide juridictionnelle est très insuffisant, comme le confirme notre classement par rapport aux autres pays européens. C'est d'autant plus vrai que la réforme de la garde à vue entraîne de nouveaux besoins, de même que le développement du contentieux des questions prioritaires de constitutionnalité et l'explosion des contentieux administratifs, notamment au sujet du droit au logement opposable (DALO). Par ailleurs, l'aide juridique devrait concerner également la rédaction d'actes, conformément à la loi de 1991, or pour l'instant, aucun budget ne permet d'assurer cette mission.

S'agissant de l'aide juridictionnelle, des économies sont possibles : le remboursement d'une partie des sommes exposées par l'État peut être demandé à la partie condamnée aux dépens ou la partie perdante qui ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle ; cette aide peut être retirée en tout ou partie en cas de fausse déclaration ou en cas de retour à meilleure fortune du bénéficiaire. Mais tout cela se pratique peu. Sans doute faudrait-il utiliser davantage ces possibilités, afin d'employer les crédits de l'aide juridictionnelle à meilleures fins. Je ne crois pas, cependant, qu'on puisse en attendre beaucoup. Des recettes complémentaires sont donc nécessaires.

En ce qui concerne l'accès au droit, nous avons constaté une situation très inégale. La fermeture de tribunaux d'instance devrait conduire les maisons de la justice et du droit à jouer un rôle essentiel ; or le maillage du territoire est très insuffisant.

Notre rapport montre l'absence préoccupante de moyens dans un certain nombre de maisons de la justice et du droit en dépit du rôle essentiel que jouent ces organismes dans la mise en œuvre de l'accès au droit et alors que l'on constate une surabondance d'autres structures aux résultats inégaux. Il faut donc réfléchir à la répartition des ressources et à la coordination des initiatives entre l'État et les collectivités territoriales.

Les conseils départementaux de l'accès au droit ont des moyens mais peinent à imprimer leur marque ; leurs rapports avec les maisons de la justice et du droit ne sont pas assez clairement établis. Là aussi, une rationalisation serait nécessaire, notamment pour mieux mettre à profit l'enthousiasme des bénévoles.

Ce bilan comporte donc un ensemble d'éléments positifs, mais on est bien loin de ce qui serait nécessaire pour répondre aux besoins.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Effectivement, la conclusion provisoire pourrait être : « Peut mieux faire »... Il y a là un véritable enjeu

démocratique. Nous ne pouvons pas nous contenter des dernières places dans les classements européens.

Nos propositions sont organisées autour de trois axes : mieux répondre aux besoins, innover dans les modes d'accès à la justice et la résolution des conflits, rationaliser le dispositif.

Il nous faut, tout d'abord, mieux répondre aux besoins, tant des publics les plus fragiles que de personnes appartenant aux classes moyennes qui, faute de moyens, renoncent à des contentieux pourtant sérieux.

S'agissant du bénéfice de l'aide juridictionnelle totale, nous proposons de porter le plafond de ressources, actuellement fixé à 929 euros par mois, au niveau du SMIC net – ce qui représenterait une augmentation de 10 % –, avec indexation.

En ce qui concerne l'aide juridictionnelle partielle, nous proposons de porter le plafond à 1 537 euros et, par ailleurs, de demander aux instances représentatives des avocats de déterminer, en concertation avec la Chancellerie, des barèmes d'honoraires exigibles en fonction des ressources des bénéficiaires.

Nous souhaitons que la rétribution des avocats repose davantage sur un tarif horaire, afin de tenir compte de la complexité de certains contentieux et de l'investissement en temps qui est nécessaire. Le système des unités de valeur est en effet devenu inadapté. Il serait bon qu'une concertation s'engage à ce sujet avec les barreaux.

Nous considérons qu'il faut permettre à tout justiciable d'être défendu par un avocat de son choix, que ce soit dans le cadre de l'aide juridictionnelle ou dans celui de la protection juridique, qu'il opte pour la voie juridictionnelle ou pour la voie amiable.

Parmi les garanties minimales que doit respecter l'assurance de protection juridique, nous considérons que doit figurer l'assistance obligatoire d'un avocat librement choisi, quelle que soit la procédure engagée, et que doit s'y ajouter, pour les procédures visant à la réparation d'un dommage corporel, l'assistance d'un médecin expert.

Enfin, il nous paraît nécessaire d'augmenter de façon substantielle les moyens de l'aide juridictionnelle – actuellement environ 300 millions d'euros. Nous proposons de créer un fonds de soutien alimenté par une hausse des droits d'enregistrement appliqués aux actes juridiques qui opèrent des mutations de droits ou de biens.

Une deuxième série de propositions vise à innover dans les modes d'accès à la justice et la résolution des conflits.

Il est, à notre avis, souhaitable d'accélérer le développement de la médiation juridictionnelle et extra-juridictionnelle, notamment en demandant au

Gouvernement que le projet de loi portant transposition d'une directive européenne sur la médiation, déposé au Sénat le 22 septembre 2010, soit examiné dans les meilleurs délais.

Nous suggérons la prise en charge par l'État d'une consultation juridique préalable à une demande d'aide juridictionnelle, ce qui permettrait d'expliquer à l'intéressé s'il a ou non des chances de succès en s'engageant dans une procédure.

Surtout, nous proposons d'introduire dans le droit français l'action de groupe. Il ne s'agit pas de transposer la *class action* américaine : notre objectif n'est pas de favoriser les dommages-intérêts punitifs. L'action de groupe serait limitée, dans un premier temps, aux litiges du droit de la consommation – qui sont les plus nombreux, du fait du très grand nombre de contrats signés sans véritable liberté contractuelle. À l'issue de cette première expérience, il conviendrait de l'étendre aux contentieux liés à la responsabilité de l'État, à celle des entreprises privées et, peut-être, à la responsabilité médicale. Dans ce dernier domaine, nous restons interrogatifs car chaque cas personnel doit être examiné dans sa spécificité. L'introduction de l'action de groupe dans notre droit serait en tout cas une innovation majeure.

Nos propositions visent, en troisième lieu, à rationaliser le dispositif.

Nous ne renonçons en rien à notre ambition de garantir la pérennité et l'effectivité des dispositifs qui favorisent l'accès au droit et à la justice. Il reste que, dans le contexte actuel de nos finances publiques, il nous faut impérativement utiliser au mieux les deniers publics, alors même que nous proposons le doublement des ressources consacrées à l'aide juridictionnelle et à l'accès au droit. Rationaliser ne signifie pas restreindre les dépenses, dès lors qu'elles répondent à des besoins ; en revanche, il faut éviter les frais inutiles et concentrer les moyens au profit de ceux qui en ont vraiment besoin.

À cet égard, nos propositions concernent l'ensemble des dispositifs de l'aide juridictionnelle, de l'aide à l'accès au droit et de l'aide aux victimes.

En ce qui concerne l'aide juridictionnelle, il s'agit tout d'abord d'améliorer le fonctionnement des bureaux de l'aide juridictionnelle, dans un souci d'égalité de traitement sur le territoire. Nous recommandons d'organiser pour leurs responsables une formation préalable adaptée. Nous estimons nécessaire de préciser la liste des pièces justificatives à fournir à l'appui d'une demande d'aide juridictionnelle, afin d'éviter les distorsions ; et nous invitons les pouvoirs publics à expliciter les modalités de prise en compte des éléments de patrimoine dans l'appréciation de la condition de ressources.

Nous voulons également faire en sorte que les crédits de l'aide juridictionnelle bénéficient à ceux qui en ont vraiment besoin. Cela suppose un contrôle plus efficace de leur usage. Il convient de renforcer la mise en œuvre des procédures de recouvrement des frais exposés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle, notamment en cas de retour à meilleure fortune ou en cas de

fraude. Il faudrait d'autre part construire un véritable réseau d'information et de traitement informatisé des dossiers d'aide juridictionnelle entre les bureaux d'aide juridictionnelle, les juridictions et les avocats : une modernisation des méthodes de travail paraît nécessaire.

De même, nous appelons de nos vœux la création d'un réseau de gestion et de distribution des crédits de l'aide juridictionnelle. Une convention pourrait réaffirmer le rôle essentiel de l'Union nationale des caisses de règlement pécuniaire des avocats et préciser ses missions dans le suivi de la gestion de ces crédits, l'assistance voire la supervision des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), afin d'unifier les pratiques. D'autre part, il conviendrait d'accélérer la réflexion engagée avec les barreaux en vue du regroupement de certaines CARPA, ce qui permettrait de réduire les frais liés à la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle et d'assurer une gestion plus efficace sans pour autant aboutir à un système centralisé.

S'agissant de l'aide à l'accès au droit, il faut assurer la coordination des initiatives locales, créer des synergies afin que les efforts fournis par les nombreux acteurs de terrain produisent tous leurs effets.

C'est pourquoi nous proposons d'instituer un véritable pilote à l'échelle locale. Il nous est apparu, à l'issue de longues discussions, que le mieux serait, dans le respect des libertés locales, de confier ce rôle au conseil départemental de l'accès au droit – dont 10 % des départements ne sont malheureusement pas encore pourvus. Il conviendrait, d'une part, de remanier la composition du conseil départemental de l'accès au droit, en instituant une vice-présidence confiée au président du conseil général ou à son représentant, avec pleine délégation de pouvoir et de signature, et en assurant une représentation spécifique des établissements publics de coopération intercommunale. D'autre part, il faudrait recentrer le conseil départemental de l'accès au droit sur une mission de pilotage de l'aide à l'accès au droit, en lui donnant explicitement la compétence d'élaborer et de mettre en œuvre un schéma directeur de l'accès au droit dans le département.

Il est en effet important d'avoir une vision globale de l'accès au droit sur le territoire départemental ; peut-être sera-t-il parfois difficile de réaliser le schéma, mais il faut au moins réunir autour d'une table l'ensemble des acteurs afin de dégager une vision globale. Il s'agit de coordonner les initiatives et les bonnes volontés. Le schéma directeur constituerait un document de planification et de programmation, ainsi que de mutualisation et de coordination des moyens ; ce serait un gage de transparence et d'efficacité dans la gestion des crédits, prévoyant précisément l'affectation des sommes allouées.

S'agissant enfin de l'aide aux victimes, nous invitons à une réflexion sur un possible rapprochement avec l'aide à l'accès au droit, dans l'organisation ainsi que dans le financement, dans la mesure où les objectifs poursuivis sont les mêmes.

Parmi toutes les propositions que je vous ai présentées, certaines sont opérationnelles tout de suite, d'autres s'inscrivent dans une démarche à moyen terme, d'autres encore ne sont qu'une invitation à la réflexion avec les acteurs, et notamment avec les barreaux. Dans tous les cas, il s'agit de répondre au mieux aux attentes de nos concitoyens, aujourd'hui trop souvent perdus dans les méandres de notre droit.

Mme Maryse Joissains-Masini. Je crains que nous nous engageons dans une judiciarisation croissante de la société française. Nous subissons la position de la Cour de cassation selon laquelle une demande d'aide juridictionnelle interrompt le délai de péremption. Il sera facile, pour une personne qui veut bénéficier d'un laps de temps supplémentaire, de faire une demande d'aide juridictionnelle... C'est une source d'instabilité juridique majeure.

Toute personne doit avoir accès au droit et à la justice, dites-vous ; mais toute personne doit aussi être justement rétribuée pour son travail. Or, pour avoir pratiqué l'aide juridictionnelle, je sais que le travail fourni par l'avocat est fort mal rétribué. On se plaint souvent de ce que son travail est incomplet, en oubliant qu'il ne fait parfois même pas l'objet d'un paiement partiel – car on ne sait pas, au moment où l'aide juridictionnelle est attribuée, quel va être le type de procès, s'il sera complexe et s'il nécessitera de nombreuses interventions de l'avocat. La proposition n° 15, « *Ouvrir des discussions avec les représentants des avocats en vue de déterminer un nouveau mode de rétribution des missions d'aide juridictionnelle sur la base d'un tarif horaire* », me paraît donc bienvenue. Ne pourrait-on pas dire que tel montant d'aide juridictionnelle correspond à tant d'heures de travail et que tout dépassement doit déclencher une procédure tarifaire ? Je ne vois pas pourquoi les avocats seraient les seuls professionnels à travailler gratuitement ! Puisque vous voulez introduire l'action de groupe, on pourrait même imaginer que les avocats utilisent ce moyen pour tenter d'obtenir satisfaction sur ce point...

M. Émile Blessig. Autant l'aide juridictionnelle totale à l'intention des personnes en difficulté est normale et doit être organisée au titre de l'accès au droit, autant l'aide juridictionnelle partielle doit être appréciée dans son rapport avec l'assurance de protection juridique, au titre de laquelle les primes encaissées par les compagnies d'assurances dépassent le milliard d'euros – à rapprocher des 300 millions de l'aide juridictionnelle. Dans une société de responsabilité, l'aide légale ne peut être que secondaire.

M. Étienne Blanc. La loi du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique, dont j'avais été le rapporteur, était fondée sur deux principes.

Le premier était le libre choix de l'avocat. Or dans les faits, les compagnies d'assurances orientent les assurés vers un cabinet.

Le deuxième était le caractère subsidiaire de l'aide juridictionnelle par rapport aux contrats de protection juridique. Ceux-ci sont très nombreux, étant associés aussi bien aux cartes de crédit qu'aux contrats d'assurance responsabilité civile, aux contrats d'assurance automobile ou aux contrats de prêt. Ne faudrait-il pas installer une commission chargée de réfléchir à la possibilité de mettre en place un fichier central ? Trop de Français sont assurés sans le savoir. On pourrait imaginer de mutualiser le coût d'un contrat de protection juridique très protecteur, dans le cadre de plusieurs contrats d'assurances. Les primes encaissées atteignent même près d'un milliard et demi d'euros, pour moins de 5 millions de débours au titre de la protection juridique : c'est dire que le sujet mérite d'être approfondi.

M. Jean-Paul Garraud. Les demandes d'aide juridictionnelle sont en augmentation, pour un ensemble de raisons. La première question à se poser est donc celle du financement.

Dire que c'est à l'État de financer est une réponse facile : l'État ne peut pas tout faire. Je m'associe à ce qui a été dit sur les contrats de protection juridique : c'est une piste très importante. Il existe aussi d'autres moyens : la simplification des procédures, bien entendu susceptible de fortement réduire les coûts ; le recouvrement des frais de procédure – actuellement quasiment insignifiant parce que l'opération de recouvrement représente une dépense supérieure au montant de la somme à recouvrer, paradoxe dont il faudrait arriver à sortir ; une meilleure instruction des dossiers d'aide juridictionnelle, afin d'éviter les abus de droit. Je suggère également de s'inspirer de certains pays voisins, où l'on demande aux plaideurs une participation aux frais de procédure alors que chez nous, la justice est gratuite : cela aiderait aussi à financer l'aide juridictionnelle.

M. Jean-Christophe Lagarde. La page 15 du rapport de nos collègues témoigne de ce que la France consacre à sa justice une part très faible de sa richesse, trop faible pour que cette justice soit en mesure de répondre aux attentes de nos concitoyens. Cette situation a été aggravée par l'augmentation de l'activité des services de police, qui conduit à une surcharge.

Il faut donc, même si c'est un sujet un peu tabou, trouver de nouvelles ressources pour assurer l'accès de tous à la justice. Force est de constater que l'aide juridictionnelle partielle ne progresse pas, alors que la situation des personnes se détériore ; une partie importante de la population se trouve ainsi exclue du bénéfice de l'aide juridictionnelle, qu'elle soit totale ou partielle – et même les personnes qui y ont droit y renoncent souvent. Or il est indispensable, particulièrement en matière civile, de permettre à chacun d'accéder à la justice, notamment pour trouver une issue aux conflits familiaux.

La première solution est que l'État consacre davantage de moyens à cette action – car s'il est vrai que le budget de la Justice a progressé, il pourrait progresser encore : son augmentation n'équivaut qu'à la moitié des ressources que l'État a abandonnées sous forme de baisse de la TVA. Mais si les arbitrages

gouvernementaux ne permettent pas de dégager les ressources nécessaires, on peut envisager de se tourner vers les assurances.

M. Guy Geoffroy. Je partage tout ce qui a été dit sur l'aide juridictionnelle.

Tout ce qui améliore l'accès au droit doit également permettre de limiter le recours à la justice. À cet égard, ce qui figure dans la proposition n° 2 mérite d'être renforcé. Il y a dans notre pays trop d'accès directs à la justice, mal organisés et mal accompagnés. En facilitant l'accès au droit, on évitera dans de nombreux cas la voie judiciaire, pour le bénéfice de la justice et des justiciables.

M. Jean-Michel Clément. La réforme générale des politiques publiques et la réforme de la carte judiciaire ont évidemment des incidences sur le sujet qui nous occupe, tout comme l'inflation législative.

Nous avons déjà proposé d'introduire l'action de groupe dans notre dispositif légal, notamment dans le cadre de la réforme du crédit à la consommation. Je me réjouis que cette proposition figure dans le rapport de la mission d'information, mais je considère que le champ de l'action de groupe doit être très large. Plus il le sera, moins le problème du financement de l'accès au droit se posera, comme le montrent les exemples étrangers.

Quant au schéma de l'accès au droit au niveau départemental, il ne doit pas s'agir d'un vœu pieux. Il doit être construit et accepté aussi bien par les collectivités locales, qui devront nécessairement supporter une partie de la charge, que par les chefs de cour, qui doivent en être de réels acteurs.

À propos des problèmes de financement de l'aide juridictionnelle, je rappelle aussi que le juge peut faire usage de l'article 700 du code de procédure civile et de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Un système d'assurance risque de conduire à des inégalités. Un bailleur pourra y recourir plus facilement qu'un preneur...

Les propositions faites ont le mérite d'ouvrir le champ des possibles en termes de financement. L'essentiel est d'assurer aux plus démunis de nos concitoyens l'accès au droit : pour ceux qui ont la capacité de payer une assurance, cet accès ne posera pas de difficulté. Il faut, j'en suis d'accord, clarifier les contrats de protection juridique. Par ailleurs, l'action de groupe permettra, sous réserve de son élargissement, de résoudre une grande partie des problèmes auxquels nos concitoyens sont confrontés.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Je salue le travail des deux rapporteurs, et notamment les développements qu'ils consacrent, à l'action de groupe. Ils y rappellent ce que préconisait en 2001 la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidée par le conseiller d'État Paul Bouchet, ce que j'avais moi-même proposé lors de la discussion du projet de loi organique relatif au Défenseur

des droits, ainsi que la proposition de loi que j'avais préalablement déposée et celle d'Arnaud Montebourg. Je ne peux que les encourager à en cosigner une, concrétisant leur proposition n° 4 « *Introduire l'action de groupe dans le droit français, limitée dans un premier temps aux litiges du droit de la consommation* ».

M. Philippe Houillon. Quelques observations sur des propositions qui sont globalement pertinentes.

Il faut prendre garde, en augmentant le plafond de ressources conditionnant le bénéfice de l'aide juridictionnelle – ce qui entraînera une forte hausse du nombre de personnes susceptibles d'en bénéficier –, de ne pas réduire la qualité de la défense.

En ce qui concerne les compagnies d'assurance, il faut avoir à l'esprit la réalité des barèmes qu'elles imposent actuellement aux avocats. Se pose également le problème des avocats mobilisés pour les gardes à vue. Il ne faudrait pas en arriver à une défense à deux vitesses.

S'agissant de l'action de groupe, il ne faudrait pas donner simplement une possibilité supplémentaire aux associations de consommateurs.

Enfin, je rappelle qu'une pratique ancienne, sur laquelle on est revenu, était que les bureaux d'aide juridictionnelle examinent la pertinence de l'action. Sans doute était-ce discutable, mais c'était déjà un moyen d'écarter certaines affaires.

M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés. J'ai écouté avec intérêt les propositions de la mission d'information. S'agissant de l'aide juridictionnelle, qui n'est qu'un élément, certes central, parmi tous ceux qui contribuent à l'accès au droit et à la justice telles que les associations et les maisons de la justice et du droit, je voudrais rappeler quelques chiffres.

Le budget de l'aide juridictionnelle dépasse 300 millions d'euros, au bénéfice de 900 000 personnes. Cette aide est apportée à hauteur de 40 % pour des affaires pénales, à hauteur de 60 % pour des affaires civiles ; 80 millions sont consacrés au seul contentieux de la famille. Dans de nombreuses juridictions, le contentieux familial constitue plus de la moitié de l'activité.

La possibilité de faire appel à l'assurance protection juridique a ses limites puisqu'elle ne couvre ni le pénal, ni le contentieux familial.

En ce qui concerne les abus, monsieur Garraud, le juge a déjà la possibilité de retirer l'aide juridictionnelle en cas de procédure abusive.

S'agissant du rapprochement de l'aide aux victimes et de l'aide à l'accès au droit, d'ores et déjà l'une et l'autre sont gérées au ministère de la justice par le même bureau, sur le même programme budgétaire.

Le nouveau régime de la garde à vue, bien évidemment, va entraîner beaucoup de changements. Même si le nombre de gardes à vue diminue, il faudra trouver l'argent nécessaire pour rétribuer les avocats d'une manière acceptable. Je suis en négociation avec leurs représentants à ce sujet. Pour 500 000 gardes à vue par an, le besoin serait d'environ 100 millions d'euros. Nous examinons la possibilité d'un financement par le droit de timbre, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en étant bien sûr exonérés.

À ce sujet, je veux rétablir une vérité. Ceux qui prétendent que la France est très mal classée en termes de budget consacré à la justice ne tiennent pas compte du fait que dans notre pays, l'accès à la justice, notamment civile, est gratuit. Ce n'est pas le cas en Grande-Bretagne, par exemple... Par ailleurs, les comparaisons se font sur un ensemble de critères : nous sommes, par exemple, au premier rang pour la formation des magistrats.

Il reste que nous devons évidemment trouver des moyens pérennes à affecter à l'aide juridictionnelle, dont il convient aussi d'assurer la bonne gestion, notamment en garantissant un traitement homogène sur l'ensemble du territoire. Nous aborderons ce sujet dès la loi de finances rectificative, en particulier pour financer l'aide juridictionnelle dans le cadre de la garde à vue.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je voudrais souligner tout l'intérêt de la proposition n° 18 d'affecter les recettes nouvelles à un fonds, dont le conseil d'administration pourrait être composé des différentes parties prenantes. L'expérience montre que les fonds partenariaux de ce type sont gérés de manière très responsable. Cela permettrait en outre d'assurer un pilotage cohérent sur l'ensemble du pays.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Le fonds dont nous proposons la création générerait non seulement l'aide juridictionnelle, mais l'accès au droit dans son ensemble. Comme Guy Geoffroy l'a indiqué, le fait de mieux assurer l'accès au droit permettra de réduire l'appel à la justice. En disant cela, je réponds à Maryse Joissains-Masini : il n'y a pas dans notre démarche de volonté de judiciariser, bien au contraire. Si nous cherchons à encourager la consultation juridique préalable, c'est justement pour faire comprendre l'inutilité de certaines actions judiciaires. Notre souhait d'un développement de la médiation juridictionnelle et extra-juridictionnelle relève de la même conviction ; j'insiste, monsieur le ministre, pour que le projet de loi portant transposition de la directive sur la médiation soit inscrit le plus rapidement possible à notre ordre du jour.

En ce qui concerne la juste rétribution des avocats, sans doute peut-il y avoir des divergences d'appréciation mais incontestablement, le système actuel des unités de valeur n'est pas satisfaisant. Sans nécessairement pouvoir aller jusqu'à une rétribution à l'heure, on pourrait trouver une solution médiane. Aujourd'hui, la mission de l'avocat confine parfois à l'apostolat.

À Émile Blessig, je répondrai que oui, sans nul doute, la protection juridique est à développer. Cela doit se faire en clarifiant les contrats car aujourd'hui, chacun s'y perd. Pour autant, nous ne croyons pas pertinent de rendre obligatoire l'assurance protection juridique – qui nécessairement exclut le pénal, ainsi que le contentieux de la famille.

Sur l'action de groupe, nous sommes assez prudents. Mieux vaut commencer par le droit de la consommation, qui concerne de nombreux litiges. Cette expérimentation devrait encourager les comportements vertueux. J'enregistre la demande de Pierre Morel-A-L'Huissier ; sur le principe, nous nous rejoignons.

Mme George Pau-Langevin, rapporteure. Nul ne s'étonnera que je ne partage pas l'idée de notre collègue Garraud de rendre payant le service public de la justice. Le problème actuel est au contraire que trop de personnes n'y ont pas suffisamment accès, sur des sujets pourtant très importants : les contentieux en matière d'expulsions de logements, par exemple, sont souvent réglés en l'absence des locataires.

Les assurances de protection juridique doivent être utilisées le mieux possible, mais comme il a été dit, elles ne peuvent pas couvrir tous les contentieux. Il faudra donc que l'État prenne ses responsabilités et augmente significativement les crédits. Il faudra approfondir notre proposition de créer un fonds, mais l'essentiel est d'avoir à l'esprit que la justice, élément fondamental du fonctionnement de notre société, doit disposer des moyens dont elle a besoin.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il me reste à vous remercier, monsieur le ministre, ainsi que nos deux co-rapporteurs.

La Commission autorise ensuite à l'unanimité le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION

Proposition n° 1 : Porter le plafond de ressources pour obtenir le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale au niveau du SMIC net.

Proposition n° 2 : Rendre effectif le droit à l'assistance juridique dans les procédures non juridictionnelles en appliquant enfin les dispositions de la loi du 10 juillet 1991 qui s'y rapportent et en étendant l'article L. 211-10 du code des assurances à toutes les procédures de réparation amiable d'un préjudice corporel (obligation pour l'assureur de rappeler à la victime dès la première correspondance qu'elle peut à son libre choix se faire assister d'un avocat et, en cas d'examen médical, d'un médecin).

Proposition n° 3 : Accélérer le développement de la médiation juridictionnelle et extra juridictionnelle.

Proposition n° 4 : Introduire l'action de groupe dans le droit français, limitée dans un premier temps, aux litiges du droit de la consommation.

Proposition n° 5 : Introduire la prise en charge par l'État de la consultation juridique préalable à une demande d'aide juridictionnelle.

Proposition n° 6 : Recruter les présidents des bureaux de l'aide juridictionnelle de préférence parmi des magistrats en activité ou, à tout le moins, s'assurer que chaque président de bureau de l'aide juridictionnelle reçoive une formation préalable adaptée.

Proposition n° 7 : Réviser la liste réglementaire des pièces justificatives devant être nécessairement fournies dans le cadre d'une demande d'aide juridictionnelle à peine de rejet.

Proposition n° 8 : Expliciter les conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle eu égard aux capitaux mobiliers et immobiliers détenus par le demandeur au moyen d'une modification de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 pris pour son application.

Proposition n° 9 : Poursuivre les efforts tendant à permettre la mise en œuvre effective des procédures prévues par la loi de mise en recouvrement des sommes exposées par l'État au titre de l'aide juridictionnelle.

Établir un véritable réseau d'échange d'informations et de traitement informatisé des dossiers d'aide juridictionnelle entre les bureaux de l'aide juridictionnelle, les juridictions et les avocats.

Proposition n° 10 : Édicter des règles communes uniformisant l'établissement des états récapitulatifs des produits et des charges de l'aide juridictionnelle gérée par les caisses des règlements pécuniaires des avocats.

Proposition n° 11 : Renforcer les effectifs affectés au service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes de sorte de permettre à ce service de réaliser un véritable contrôle *a posteriori* des pièces adressées par les caisses des règlements pécuniaires des avocats.

Proposition n° 12 : Homologuer le logiciel de gestion financière et comptable des crédits de l'aide juridictionnelle utilisé par les caisses des règlements pécuniaires des avocats sous réserve de la compatibilité de ses fonctionnalités avec les dispositions législatives et réglementaires et d'intégration des juridictions et des bureaux de l'aide juridictionnelle.

Proposition n° 13 : Conclure une convention conférant un statut officiel à l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaire des avocats et précisant ses missions dans le suivi de la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle, l'assistance voire la supervision du fonctionnement des caisses des règlements pécuniaires des avocats.

Proposition n° 14 : Accélérer avec les barreaux la réflexion en vue du regroupement des caisses de règlement pécuniaire des avocats.

Proposition n° 15 : Ouvrir des discussions avec les représentants des avocats en vue de déterminer un nouveau mode de rétribution des missions d'aide juridictionnelle sur la base d'un tarif horaire.

Proposition n° 16 : Relancer et étendre les protocoles prévus par le décret du 19 novembre 1991 entre les avocats et la Chancellerie qui permettent de souscrire des objectifs assortis de procédures d'évaluation.

Proposition n° 17 : Porter à 1 537 euros le plafond de l'aide juridictionnelle partielle et demander aux instances représentatives des avocats de déterminer, en concertation avec la Chancellerie, des barèmes d'honoraires exigibles des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle en fonction de leurs ressources.

Proposition n° 18 : Créer un fonds de soutien à l'accès au droit et à l'aide juridictionnelle alimenté par une hausse des droits d'enregistrement appliqués aux actes juridiques opérant des mutations de droits ou de biens.

Proposition n° 19 : Fixer dans les garanties minimales que doit respecter l'assurance de protection juridique, l'assistance obligatoire d'un avocat librement choisi quelle que soit la procédure engagée et de plus pour les procédures visant à la réparation d'un dommage corporel, l'assistance d'un médecin expert.

Proposition n° 20 : Mieux informer les assurés sur leurs droits et les inviter à veiller au respect dans leurs contrats de l'article L. 127-2 du code des assurances selon lequel : « *L'assurance de protection juridique fait l'objet d'un contrat distinct de celui qui est établi pour les autres branches ou d'un chapitre distinct d'une police unique avec indication du contenu de l'assurance de protection juridique et de la prime correspondante* ». .

Proposition n° 21 : Rendre les contrats d'assurance de protection juridique attractifs, lisibles, efficaces et accessibles au plus grand nombre en entamant des négociations en vue de fixer des primes modérées.

Proposition n° 22 : Engager une vaste campagne de communication, d'information et de popularisation de l'assurance de protection juridique.

Proposition n° 23 : Étendre l'assurance de groupe qui permet par exemple à une entreprise de souscrire une assurance pour le compte de ses salariés, aux contrats d'assurance de protection juridique.

Proposition n° 24 : Fixer l'objet et les finalités d'une consultation juridique ; inscrire dans la loi du 10 juillet 1991 que, par principe, la consultation doit être assurée par un professionnel du droit et suivant les exigences minimales définies par le législateur.

Proposition n° 25 : Remanier la composition du conseil d'administration des conseils départementaux de l'accès au droit par l'institution d'une vice-présidence confiée au président du conseil général (avec pleine délégation de pouvoir et de signature), ainsi qu'une représentation spécifique des établissements publics de coopération intercommunale.

Proposition n° 26 : Étendre la compétence des conseils départementaux de l'accès au droit à l'évaluation de l'ensemble des structures identifiées comme participant à l'accès au droit et à la diffusion des bonnes pratiques.

Proposition n° 27 : Confier explicitement aux conseils départementaux de l'accès au droit la compétence d'élaborer et de mettre en œuvre un schéma directeur de l'accès au droit dans le département.

Proposition n° 28 : Mettre en œuvre un schéma directeur départemental de l'accès au droit recensant les besoins, programmant la réalisation sur une période donnée d'équipements ou d'actions, fixant les contributions de chacun des acteurs et comportant un tableau de bord de l'exécution des engagements pris.

Proposition n° 29 : Placer les conseils départementaux de l'accès au droit parmi les instances amenées à rendre un avis sur la création des maisons de la justice et du droit.

Inscrire parmi les signataires de droit de la convention constitutive de chaque maison de la justice et du droit le président, ou par délégation, le futur vice-président du conseil départemental de l'accès au droit afin que les conseils départementaux puissent prendre part à la définition des orientations et du fonctionnement de ces établissements judiciaires et mieux contribuer à leur financement.

Proposition n° 30 : Rapprocher l'organisation et le financement de l'aide aux victimes et de l'aide à l'accès au droit.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION

Mardi 13 juillet 2010

- *Ministère de la Justice et des libertés*
 - M. Jean-Louis DAUMAS, conseiller chargé des mineurs, des victimes et de l'accès au droit
 - M. Didier LESCHI, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes

 - M. Alain BALSAN, ancien membre du Conseil national de l'aide juridique, doyen honoraire de la faculté de droit de Valence, avocat, auteur d'un guide pratique de l'aide juridictionnelle

Mardi 31 août 2010

- M. Jean-Louis GILLET, président du Conseil national de l'aide juridique, conseiller à la Cour de cassation
- M^e Romain CARAYOL, président de la Fédération de l'Union des jeunes avocats (FUJA) ; M^e Stéphane DHONTE, 1^{er} vice-président, avocat au barreau de Lille ; M^e Yannick SALA, avocat au barreau de Paris ; M^e Matthieu DULUCQ, secrétaire général adjoint, avocat au barreau de Nancy
- *Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie*
 - M. Franck SAUDO, conseiller banque, assurances vie et marchés financiers au cabinet de la ministre
 - M. Sébastien RASPILLER, chef du bureau des marchés et des produits d'assurance

 - Mme Brigitte MARSIGNY, présidente de la commission « Accès au droit » du Conseil national des barreaux, ancien bâtonnier du barreau de Saint-Denis
 - M. Jean-Louis BORIE, président du Syndicat des avocats de France
 - M. Bernard CERVEAU, docteur en droit, avocat au barreau de Paris, président d'honneur de l'Association internationale de l'assurance de protection juridique

- M. Philippe BELAVAL, conseiller d'État
- M. Jean-Loup ARNAUD, conseiller maître à la Cour des comptes

- *Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA)*

- M. Bernard VATIER, président
- M. Karim BENAMOR, directeur général

Mardi 14 septembre 2010

- M. Jean-Pierre FERRET, président du Conseil supérieur du notariat
- M. Jean-Daniel LACHKAR, président de la Chambre nationale des huissiers de justice
- Mme Odile BARRAL, vice-présidente du Syndicat de la magistrature
- Mme Marie-Blanche RÉGNIER, vice-présidente du Syndicat de la magistrature
- M. Jérôme HERCÉ, bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Rouen

Jedi 30 septembre 2010

- *Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)*

- M. Bernard SPITZ, président
- M. Stéphane PÉNET, directeur des assurances des biens et de responsabilité
- M. Philippe POIGET, directeur des affaires juridiques, fiscales et de la concurrence
- M. Jean-Paul LABORDE, conseiller parlementaire

- *Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA)*

- M. Gérard ANDRECK, président
- Mme Catherine TRACA, secrétaire générale adjointe
- M. Hervé JUBEAU, directeur général de la filiale Assistance protection juridique de la GMF

— M. Guillaume BRUNEL, docteur en droit, centre « droit de la concurrence Yves Serra », université de Perpignan

• *Table ronde associations de consommateurs*

— M. David RODRIGUES, juriste à l'association « Consommation, logement et cadre de vie »

— M. Jean-Michel ROTHMANN, chef du service économique et juridique de l'Institut national de la consommation (INC)

— M. Alain BAZOT, président de l'Union fédérale des consommateurs « Que choisir »

— Mme Gaëlle PATETTA, directrice juridique de l'Union fédérale des consommateurs « Que choisir »

Jeudi 7 octobre 2010

— Mme Béatrice GÉRARD, directrice de l'association « Paris Aide aux Victimes »

— Mme Sabrina BELLUCCI, directrice de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM)

• *GIE Conseil national des barreaux – Barreau de Paris – Conférence des Bâtonniers*

— M^e Thierry WICKERS, président du Conseil national des barreaux

— M^e Alain POUCHELON, président de la Conférence des bâtonniers

— M^e Dominique ATTIAS, représentante du bâtonnier de Paris

— M. Christophe RÉGNARD, président de l'Union syndicale des magistrats

— M. Henri ODY, président de chambre à la cour d'appel de Caen

— M. Jean-Paul DELEVOYE, Médiateur de la République

Jeudi 14 octobre 2010 – Déplacement au tribunal de grande instance de Bobigny (Seine-Saint-Denis)

- M. Philippe JEANNIN, président du tribunal de grande instance et président du conseil départemental de l'accès au droit de la Seine-Saint-Denis (CDAD)
- Mme Sylvie MOISSON, procureur de la République
- M. Patrick LEBRUN, directeur de greffe
- M. Yves TAMET, bâtonnier de l'ordre des avocats de Seine-Saint-Denis
- Mme Christine RENAUD, greffière en chef, secrétaire générale du CDAD de la Seine-Saint-Denis

- Mme Ana FERREIRA, directrice de la maison de la justice et du droit de Clichy-sous-Bois
- M. David PRGA, greffier à la maison de la justice et du droit de La Courneuve
- Mme Stéphanie LENOT, greffière à la maison de la justice et du droit de Saint-Denis
- Mme Jessica MUNTONI, juriste du CDAD
- M. Rachid ASKOUBAN, juriste du CDAD

- Mme Ludivine COLY, directrice de l'association Léo Lagrange
- Mme Séverine MARSALEIX, directrice de l'association ADIL 93
- Mme Anne-Elisabeth POUY, présidente de l'association S.O.S Victimes 93
- M. Jérôme JANNIC, directeur de l'association S.O.S Victimes 93

Mardi 26 octobre 2010

- M. Denis CHEMLA, président de l'association Droits d'urgence
- *Bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) de Caen section de la cour d'appel*
 - M. Alain CHALICARNE, conseiller à la cour d'appel, président
 - M. Philippe JAMBIN, greffier responsable du BAJ de Caen

- *Association nationale des avocats de victimes de dommages corporels (ANADAVI)*
 - Mme Claudine BERNFELD, avocate
 - M. Frédéric BIBAL, avocat

Jeudi 28 octobre 2010

Table ronde des experts

- M. le docteur Patrick PETON, chargé d'enseignement, expert près la cour d'appel de Nancy
 - M. le professeur Denis SAFRAN, expert près la cour d'appel de Paris et expert près la Cour de cassation, professeur à l'université de Vincennes Saint-Denis et directeur du diplôme interuniversitaire du droit de l'expertise médico-légale
- *Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM)*
 - M. Dominique MARTIN, directeur
 - Mme Sabine GIBERT, directrice juridique

- *Table ronde des représentants des maisons de justice et du droit*

Maison de justice et du droit de Roubaix

- Mme Muriel DENIS-BRIFFEUIL, greffière

Maison de justice et du droit de Nogent-le-Rotrou

- Mme Michelle GARANGER, greffière

Maison de justice et du droit de Vandoeuvre-les-Nancy

- M. Maurice SCHREYER, greffier

Maison de justice et du droit de Paris

- Mme Marie-Françoise JAUBERT, magistrat honoraire
- Mme Sylvie CAETANO, greffière, coordinatrice de la MJD du 17^e arrondissement de Paris
- Mme Fabienne Le ROY, chargée de mission auprès du procureur de la République de Paris

Maison de justice et du droit de Lodève et de Montpellier

— Mme Christiane MARCHAND, greffière

— Mme Joëlle SARROIS, présidente du CDAD de l'Hérault

Mercredi 3 novembre 2010

— Mme Naïla BOUKHELOUA, secrétaire générale adjointe du Syndicat de la juridiction administrative

Mercredi 10 novembre 2010

— M. Axel BARLERIN, président de l'Union syndicale des magistrats administratifs, premier conseiller à la cour administrative d'appel de Nancy

ANNEXES

Annexe 1 : L'aide juridictionnelle avec contribution au Québec	157
Annexe 2 : Réponse de l'Association des maires de France (AMF) aux rapporteurs	159
Annexe 3 : Contribution de l'État à la rétribution des avocats et des officiers publics ou ministériels.....	160
Annexe 4 : Document de l'UNCA sur les évolutions législatives et réglementaires en matière d'aide juridictionnelle et des aides à l'intervention de l'avocat visées par les articles 64-1, 64-2 et 64-3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991	165
Annexe 5 : Recettes d'enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	172
Annexe 6 : Bilan d'activité des maisons de la justice et du droit de Paris	174
Annexe 7 : Liste des maisons de la justice et du droit.....	177

ANNEXE 1

L'aide juridictionnelle avec contribution au Québec

BARÈMES DES MONTANTS À LA CHARGE DES BÉNÉFICIAIRES EN FONCTION DE LA SITUATION FAMILIALE ET DES RESSOURCES.

(source : Ambassade de France au Canada)

<i>En dollars canadiens</i>	
Catégorie de requérants: Famille formée d'un adulte et d'un enfant	
Revenus	Niveau de contribution
de 15 713 \$ à 16 546 \$	100 \$
de 16 547 \$ à 17 381 \$	200 \$
de 17 382 \$ à 18 216 \$	300 \$
de 18 217 \$ à 19 051 \$	400 \$
de 19 052 \$ à 19 885 \$	500 \$
de 19 886 \$ à 20 719 \$	600 \$
de 20 720 \$ à 21 554 \$	700 \$
de 21 555 \$ à 22 390 \$	800 \$

Catégorie de requérants: Famille formée d'un adulte et de deux enfants ou plus	
Revenus	Niveau de contribution
de 16 775 \$ à 17 665 \$	100 \$
de 17 666 \$ à 18 556 \$	200 \$
de 18 557 \$ à 19 447 \$	300 \$
de 19 448 \$ à 20 338 \$	400 \$
de 20 339 \$ à 21 228 \$	500 \$
de 21 229 \$ à 22 119 \$	600 \$
de 22 120 \$ à 23 010 \$	700 \$
de 23 011 \$ à 23 902 \$	800 \$

Catégorie de requérants: Famille formée de conjoints sans enfant

Revenus	Niveau de contribution
de 17 875 \$ à 18 823 \$	100 \$
de 18 824 \$ à 19 773 \$	200 \$
de 19 774 \$ à 20 722 \$	300 \$
de 20 723 \$ à 21 672 \$	400 \$
de 21 673 \$ à 22 622 \$	500 \$
de 22 623 \$ à 23 571 \$	600 \$
de 23 572 \$ à 24 521 \$	700 \$
de 24 522 \$ à 25 471 \$	800 \$

Catégorie de requérants: Famille formée de conjoints avec un enfant

Revenus	Niveau de contribution
de 19 999 \$ à 21 060 \$	100 \$
de 21 061 \$ à 22 122 \$	200 \$
de 22 123 \$ à 23 184 \$	300 \$
de 23 185 \$ à 24 248 \$	400 \$
de 24 249 \$ à 25 310 \$	500 \$
de 25 311 \$ à 26 372 \$	600 \$
de 26 373 \$ à 27 434 \$	700 \$
de 27 435 \$ à 28 497 \$	800 \$

Catégorie de requérants: Famille formée de conjoints avec deux enfants et plus

Revenus	Niveau de contribution
de 21 061 \$ à 22 179 \$	100 \$
de 22 180 \$ à 23 298 \$	200 \$
de 23 299 \$ à 24 416 \$	300 \$
de 24 417 \$ à 25 536 \$	400 \$
de 25 537 \$ à 26 654 \$	500 \$
de 26 655 \$ à 27 773 \$	600 \$
de 27 774 \$ à 28 892 \$	700 \$
de 28 893 \$ à 30 011 \$	800 \$

ANNEXE 2

Réponse de l'AMF

13 JAN 2011



Paris, le 13 JAN. 2011

N° de dossier : 10-24073

N°réf : AT/NS/10-24073

Madame la Députée,
Monsieur le Député,

Vous avez bien voulu solliciter l'Association des Maires de France dans le cadre des travaux conduits par la mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice dont vous êtes les rapporteurs et je vous en remercie.

Ce dossier ne fait pas l'objet de saisines spécifiques de l'AMF de la part des maires. Ainsi, nos services ne disposent pas de données précises s'agissant des modalités de financement de ces services et de ces structures. Le Ministère de la Justice semble être l'autorité la plus appropriée pour compiler ces informations au niveau national.

L'intention éventuelle des maires d'abonder les crédits pour les années à venir n'est pas davantage mesurable. Toutefois, l'accès au droit constitue une préoccupation certaine des maires et des présidents d'intercommunalités car il contribue à l'effort de médiation et de régulation sociale.

L'intervention des communes et des EPCI présente des aspects divers selon les territoires (financement des locaux, aides aux associations, ...) et constitue donc un engagement financier substantiel. Dans ce cadre, le maintien à un niveau suffisant des crédits de l'Etat est une préoccupation réaffirmée.

Il convient par ailleurs de souligner que les points d'accès au droit (Ex : Loudéac, Ponte Leccia, Hyères, ...) constituent souvent une réponse de proximité à la réforme de la carte judiciaire. Le cofinancement de l'Etat répond ainsi à une logique d'aménagement du territoire.

Vous renouvelant mes remerciements pour cette saisine de l'AMF, je vous prie de croire, Madame la Députée, Monsieur le Député, à l'expression de sentiments les meilleurs.

Jacques PELISSARD

Madame George PAU-LANGEVIN
Députée de Paris
Rapporteur de la mission d'information sur l'accès
au droit et à la justice

Monsieur Philippe GOSSELIN
Député de Paris
Rapporteur de la mission d'information sur l'accès
au droit et à la justice
Assemblée nationale
Commission des lois constitutionnelles, de la
Législation et de l'administration générale
de la République
126, rue de l'Université
75355 PARIS CEDEX 07 SP

ANNEXE 3

Contribution de l'État à la rétribution des avocats et officiers publics et ministériels

Article 90 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991, modifié

LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT À LA RÉTRIBUTION DES AVOCATS QUI PRÊTENT LEUR CONCOURS AU BÉNÉFICIAIRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE TOTALE EST DÉTERMINÉE EN FONCTION DU PRODUIT DE L'UNITÉ DE VALEUR PRÉVUE PAR LA LOI DE FINANCES (UV) ET DES COEFFICIENTS CI-APRÈS :

Procédures	Coefficient de base	Majorations possibles cumulables dans la limite de 16 UV				
		Incidents (1) (dans la limite de 3 majorations)	Expertises		Vérifications personnelles du juge	Autres mesures d'instruction dont enquêtes sociales
			Sans déplacement	Avec déplacement		
I. - Droits des personnes						
I.1. Divorce pour faute	36	3	4	9	5	2
I.2. Divorce requête conjointe et autres	30 (2)	3	4	9	5	2
I.3. Procédure après divorce devant le juge aux affaires familiales (JAF)	14		4	9	5	2
I.4. Autres instances devant le JAF	16		4	9	5	2
I.5. Incapacités	10		4	9	5	2
I.6. Assistance éducative	16					
I.7. Autres demandes (cf. IV)						
II. - Droit social						
II.1 Prud'hommes	30		4	9	5	2
II.2 Prud'hommes avec départage	36		4	9	5	2
II.3 Référé prud'homal	16		4	9	5	2
II.4 Référé prud'homal avec départage	24		4	9	5	2

Procédures	Coefficient de base	Majorations possibles cumulables dans la limite de 16 UV				
		Incidents (1) (dans la limite de 3 majorations)	Expertises		Vérifications personnelles du juge	Autres mesures d'instruction dont enquêtes sociales
			Sans déplacement	Avec déplacement		
II.5 Contentieux général de la sécurité sociale	14		4	9	5	2
II.6 Autres demandes (cf. IV)						
III. - Baux d'habitation						
III.1. Instance au fond	21		4	9	5	2
III.2. Référé	16		4	9	5	2
IV. - Autres matières civiles						
IV.1. Tribunal de grande instance et tribunal de commerce, instance au fond (3)	26 (4)	3	4	9	5	2
IV.2. Autres juridictions, instance au fond (5)	16		4	9	5	2
IV.3. Référés	8		4	9	5	2
IV.4. Matière gracieuse	8					
IV.5. Requête	4 (9)					
IV.6. Difficultés d'exécution devant le juge de l'exécution	4					
IV.7. Demande de réparation d'une détention provisoire	6 (6)					
V. - Appel						
V.1. Appel et contredit	14 (7)	3	4	9	5	2
V.2. Appel avec référé	18 (7)	3	4	9	5	2

(1) Ces incidents sont ceux qui donnent lieu, après discussion contradictoire, à une décision du magistrat chargé de l'instruction de l'affaire, dans les cas prévus aux 1° à 4° de l'article 771 du code de procédure civile et aux articles 911, 912 et 944 du même code.

(2) Porté à 50 UV quand le même avocat représente deux époux et que ceux-ci ont tous deux l'aide juridictionnelle.

(3) Ainsi qu'en cas de renvoi à la formation collégiale (art. L. 311-12-2 du code de l'organisation judiciaire).

(4) Le nombre d'UV est de 26 pour les missions d'aide juridictionnelles achevées à compter du 1er janvier 2004 ; il est de 24 pour les missions achevées entre la date de publication du décret n° 2003-853 du 5 septembre 2003 et le 31 décembre 2003.

(5) Y compris le juge de l'exécution et le juge de proximité.

(6) Ce coefficient est porté à 8 lorsque l'avocat intervenant au cours de la procédure de demande de réparation n'est pas l'avocat qui est intervenu au cours de la procédure pénale clôturée par la décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement.

(7) Ces coefficients sont portés respectivement à 20 et 24 en cas de procédure d'appel sans représentation obligatoire.

(9) Y compris l'ouverture d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial sur requête ou saisine d'office du juge.

Procédures	Coefficients
VI. - Partie civile	
VI.1. Assistance d'une partie civile ou d'un civilement responsable devant une juridiction de jugement de premier degré, à l'exception des procédures mentionnées aux VI-2 et VI-4	8 (10)
VI.2. Assistance d'une partie civile ou d'un civilement responsable devant le tribunal de police ou le juge de proximité (contraventions de police de la 1 ^{re} à la 4 ^e classe)	2
VI.3. Assistance d'une partie civile ou d'un civilement responsable devant la chambre des appels correctionnels	13
VI.4. Assistance d'une partie civile ou d'un civilement responsable devant la cour d'assises, la cour d'assises des mineurs ou le tribunal pour enfants statuant au criminel	35 (1) (11)
VI.5. Assistance d'une partie civile pour une instruction correctionnelle (2)	8 (12)
VI.6. Assistance d'une partie civile pour une instruction criminelle (2)	18 (12)
En cas de pluralité d'avocats commis ou désignés d'office pour assister une personne à l'occasion des procédures pénales prévues dans la présente rubrique, une seule contribution est due	
VII. - Procédures criminelles	
VII.1. Instruction criminelle	50 (12)
VII.2. Assistance d'un accusé devant la cour d'assises, la cour d'assises des mineurs ou le tribunal pour enfants statuant au criminel	50 (1) (11)
VIII. - Procédures correctionnelles	
VIII.1. Première comparution devant le juge d'instruction ou le juge des enfants ou présentation du mineur devant le procureur de la République dans le cadre d'un jugement à délai rapproché	3 (13)
VIII.2. Débat contradictoire relatif au placement en détention provisoire	2 (13)
VIII.3. Première comparution devant le juge d'instruction ou le juge des enfants ou présentation du mineur devant le procureur de la République dans le cadre d'un jugement à délai rapproché et débat contradictoire relatif à la détention provisoire lorsqu'ils sont assurés par le même avocat	4 (13)
VIII.4. Instruction correctionnelle avec détention provisoire (JI ou JE)	20 (12)
VIII.5. Instruction correctionnelle sans détention provisoire (JI)	12 (12)
VIII.6. Instruction correctionnelle sans détention provisoire (JE) avec renvoi devant le tribunal pour enfants	12
VIII.7. Assistance d'un prévenu devant le juge des enfants (audience de cabinet, y compris la phase d'instruction)	6 (3)
VIII.8. Assistance d'un prévenu devant le tribunal correctionnel ou le tribunal pour enfants	8 (3) (4) (10)
VIII.9. Assistance d'une personne faisant l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité	5 (3)
IX. - Procédures contraventionnelles	
IX.1. Assistance d'un prévenu majeur devant le tribunal de police (contraventions de police de la 5 ^e classe)	2 (3)
IX.2. Assistance d'un prévenu mineur devant le tribunal de police ou le juge de proximité (contraventions de police de la 1 ^{re} à la 5 ^e classe)	2 (3)

Procédures	Coefficients
IX.3. Assistance d'un prévenu, majeur protégé, devant le tribunal de police ou le juge de proximité (contraventions de police de la 1 ^{re} à la 5 ^e classe)	2 (3)
X. - Procédures d'appel et procédures devant la chambre de l'instruction	
X.1. Assistance d'un prévenu devant la chambre des appels correctionnels	8 (3) (4)
X.2. Assistance d'un prévenu pour les appels des ordonnances du juge d'instruction et du juge des libertés et de la détention (5) et autres procédures devant la chambre de l'instruction (y compris extradition et procédures de remise résultant de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen)	5
Les missions d'assistance pour les phases d'instruction et de jugement devant les tribunaux des forces armées sont rétribuées selon les coefficients applicables aux juridictions de droit commun.	
Les prestations devant la chambre de l'instruction et les tribunaux des forces armées sont rétribuées de la même façon que pour la phase procédurale à l'occasion de laquelle ils sont amenés à statuer.	
XI. - Procédures d'application des peines	
XI.1. Assistance d'un condamné devant le juge de l'application des peines ou le juge des enfants statuant en matière d'application des peines, le tribunal de l'application des peines ou le tribunal pour enfants statuant en matière d'application des peines	4 (6)
XI.2. Représentation d'un condamné devant la chambre de l'application des peines de la cour d'appel, son président ou la chambre spéciale des mineurs	4 (6)
XI.3. Assistance d'un condamné lors du recueil de son consentement pour le placement sous surveillance électronique	2
XII. - Procédure applicable en matière de surveillance de sûreté et de rétention de sûreté	
XII.1. Assistance d'une personne devant la juridiction régionale ou la juridiction nationale de la rétention de sûreté ou devant la Cour de cassation	4
XII.2. Assistance d'une personne devant le juge de l'application des peines	4
XIII. - Procédures devant le juge des libertés et de la détention relatives à l'entrée et au séjour des étrangers	
XIII.1. Prolongation de la rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire	4
XIII.2. Prolongation du maintien en zone d'attente	4 (7)
XIV. - Tribunal administratif et cour administrative d'appel	
XIV.1. Affaires au fond	20 (8)
XIV.2. Référé fiscal	6
XIV.3. Référé suspension, référé liberté, référé conservatoire	8
XIV.4. Autres référés et procédures spéciales de suspension	4
XIV.5. Difficulté d'exécution d'une décision	6
XIV.6. Reconduite d'étrangers à la frontière	6
XIV.7. Contentieux du titre de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français	20
XV. - Commission des recours des réfugiés	8
Assistance d'un requérant devant le tribunal départemental des pensions ou la cour régionale des pensions et les autres juridictions administratives, sauf Conseil d'État	
XVI.1. Assistance d'un requérant devant le tribunal départemental des pensions ou la cour régionale des pensions	20
XVI.2. Autres juridictions administratives	14
XVII. - Commissions administratives	
XVII.1. Commissions d'expulsion des étrangers	6
XVII.2. Commission de séjour des étrangers	6

Procédures	Coefficients
XVIII. - Audition de l'enfant en justice	3 (9)
XIX. - Procédure de révision	
XIX.1. Assistance ou représentation du requérant devant la commission de révision	7
XIX.2. Assistance ou représentation du requérant devant la cour de révision	10
XIX.3. Assistance ou représentation de la partie civile devant la cour	7
XX. - Réexamen d'une décision pénale consécutif au prononcé d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Assistance ou représentation d'un condamné devant la commission de la Cour de cassation	17

- (1) Majoration possible : 8 UV par demi-journée d'audience supplémentaire.
- (2) Une seule contribution est due pour l'assistance de la partie lors de l'ensemble de la phase procédurale visée, que la chambre de l'instruction ait été ou non saisie.
- (3) Majoration en cas de présence d'une partie civile assistée ou représentée par un avocat : 3 UV.
- (4) Majoration par jour supplémentaire d'audience : 6 UV.
- (5) L'ensemble des appels portés au cours de l'instruction devant la chambre de l'instruction donne lieu à une rétribution forfaitaire de 5 UV.
- (6) Majoration lorsque le débat contradictoire ou une audition préalable du condamné en présence de son avocat a lieu au sein de l'établissement pénitentiaire : 1 UV.
- (7) Majoration en cas d'audience dans l'emprise portuaire et aéroportuaire : 1 UV.
- (8) Majorations possibles cumulables dans la limite de 16 UV en cas :
- d'expertise avec ou sans déplacement: 4 UV ou 9 UV ;
 - visite des lieux ou enquêtes : 5 UV.
- (9) Majoration possible : 1 UV par audition supplémentaire décidée par le juge dans la limite de trois majorations.
- (10) Majoration de 2 UV lorsque l'avocat ayant assisté la partie civile ou le prévenu au cours de l'information devant le pôle de l'instruction appartient au barreau établi près le tribunal de grande instance au sein duquel est établi le pôle et que l'audience a lieu en dehors du ressort de compétence territoriale de ce tribunal.
- (11) Majoration de 2 UV, dans la limite de 4 UV, lorsque l'avocat ayant assisté la partie civile ou l'accusé au cours de l'information devant le pôle de l'instruction appartient au barreau établi près le tribunal de grande instance au sein duquel est établi le pôle et que l'audience a lieu en dehors du ressort de compétence territoriale de ce tribunal.
- (12) Majoration de 2 UV pour chaque acte d'instruction nécessitant l'assistance de l'avocat devant le pôle de l'instruction lorsque cet avocat appartient au barreau établi près le tribunal de grande instance initialement compétent.
- (13) Majoration de 2 UV lorsque l'interrogatoire de première comparution et le débat contradictoire ont lieu au pôle de l'instruction et que l'avocat appartient au barreau établi près le tribunal de grande instance initialement compétent.

ANNEXE 4



**Les évolutions législatives et réglementaires
en matière d'aide juridictionnelle et des aides à l'intervention de
l'avocat visées par les articles 64-1, 64-2 et 64-3
de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991**

Les lois	Les décrets	Commentaires
Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991	Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991	Sous le vocable « aide juridique », la loi a regroupé deux catégories d'intervention : l'aide juridictionnelle l'aide à l'accès au droit Entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 1992
Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 (Loi de finances pour 1993)		Revalorisation du montant de l'unité de valeur de référence à compter du 1 ^{er} janvier 1993
Loi n° du 24 août 1993	Décret n° 94-117 du 4 février 1994	Cette loi introduit l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue à partir de la 20 ^{ème} heure.
Loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 (Loi de finances pour 1995)		Revalorisation du montant de l'unité de valeur de référence à compter du 1 ^{er} janvier 1995
Loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 (Loi de finances pour 1998)		Revalorisation du montant de l'unité de valeur de référence à compter du 1 ^{er} janvier 1998
	Décret n° 2001-52 du 17 janvier 2001	Modification de l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 – Revalorisation du nombre d'unités de valeur
Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits	Décret n° 2001-512 du 14 juin 2001 Décret n° 2001-728 du 31 juillet 2001 Décret n° 2001-729 du 31 juillet 2001	Extension de l'aide juridictionnelle aux transactions conclues avant l'introduction de l'instance ainsi qu'à la médiation pénale et aux mesures de réparations spécifiques aux mineurs. Cette loi est d'application immédiate en ce qui concerne les dispositions de l'article 36 (retour à meilleure fortune). D'autres dispositions, telles que l'article 37, les pourparlers transactionnels, l'AJ sans condition de ressources pour toute demande formulée sur le fondement du code des pensions militaires (invalidité, victimes de guerre), ne sont entrées en vigueur qu'en 2001.
Loi n° 99-515 du 23 juin 1999	Décret n° 2001-512 du 14 juin 2001	Extension de l'aide juridictionnelle à la composition pénale

Les lois	Les décrets	Commentaires
Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 (Loi de finances pour 2000)		Revalorisation du montant de l'unité de valeur de référence à compter du 1 ^{er} janvier 2000
Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 (entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2001)		Modification de l'article 63-4 du code de procédure pénale pour l'intervention de l'avocat à compter de la première heure de garde à vue.
Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 (loi de finances 2002) – Article 151	Décret n° 2002-366 du 18 mars 2002 modifiant le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991	Intervention de l'avocat pour une personne détenue faisant l'objet d'une procédure disciplinaire en relation avec la détention.
Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice		Nouvelles dispositions pour les victimes pour l'octroi de l'AJ pour les infractions les plus graves (actes de barbarie, tortures, viol).
	Décret n° 2003-300 du 2 avril 2003	Assistance des victimes – Modulation des correctifs familiaux
	Décret n° 2003-542 du 23 juin 2003 relatif à la juridiction de proximité	Modification du barème de l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 pour l'intervention de l'avocat assistant un bénéficiaire de l'aide juridictionnelle devant la juridiction de proximité en matière civile et pénale.
	Décret n° 2003-853 du 5 septembre 2003	Exclusion de l'appréciation des ressources du demandeur à l'aide juridictionnelle de l'APL et de l'APLS Revalorisation des coefficients par nature de procédure fixés à l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 (matière civile et pénale)
Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 (Loi de finances pour 2004)		Revalorisation du montant de l'unité de valeur de référence à compter du 1 ^{er} janvier 2004

Les lois	Les décrets	Commentaires
Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité	Décret n° 2004-1025 du 29 septembre 2004 modifiant les décrets n° 59-327 du 20 février 1959 relatif aux juridictions des pensions et n° 91-1266 du 19 décembre 1991 relatif à l'aide juridique	Rétribution des avocats apportant leur concours à des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle dans le cadre de procédures créées par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité Améliorations apportées au barème de la rétribution des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle en matière pénale et administrative
Loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce	Décret n° 2004-1406 du 23 décembre 2004 modifiant le 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	Modification des rétributions dues aux avocats intervenant pour un bénéficiaire de l'aide juridictionnelle pour une procédure de divorce
Loi n° 2005-750 du 4 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice	Décret n° 2005-1470 du 29 novembre 2005 relatif à l'aide juridictionnelle dans les litiges transfrontaliers en matière civile et commerciale et modifiant le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991	Nouveau dispositif, transposé en droit interne (directive n° 2003/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003), qui permet à un justiciable résidant dans un pays étranger, membre de l'Union européenne, de demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle pour un litige qui se déroule en France, ou à un résident en France de bénéficier de l'aide judiciaire pour un litige civil et commercial qui a lieu dans un Etat membre de l'Union européenne.
Ordonnance n° 2005-1526 du 8 décembre 2005 relative à l'aide juridique		Instruction des demandes d'aide juridictionnelle Modification de l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991

Les lois	Les décrets	Commentaires
	<p>Décret n° 2006-1423 du 21 novembre 2006 relatif à l'intervention de l'avocat ou de la personne agréée au cours de la garde à vue en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles de Wallis et Futuna et modifiant le décret n° 93-1425 du 31 décembre 1993</p>	<p>Nouveau forfait de rétribution de l'avocat ou la personne agréée qui intervient au cours de la garde à vue, notamment en Polynésie française.</p>
<p>Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007</p>		<p>Revalorisation du montant de l'unité de valeur de référence à compter du 1^{er} janvier 2007</p>
<p>Loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique</p>	<p>Décret n° 2007-1142 du 26 juillet 2007 relatif à la modification des voies de recours en matière d'aide juridictionnelle et à la rétribution de l'avocat assistant une personne détenue faisant l'objet d'une mesure d'isolement.</p>	<p>L'article 8 de la loi n° 2007-210 du 19 février 2007 a modifié le régime des recours dirigés contre les décisions rendues par les BAJ. Le chapitre 1^{er} du décret n° 2007-1142 du 26 juillet 2007 fixe les conditions d'application de cette réforme et adapte par ailleurs certaines dispositions du décret du 19 décembre 1991 relatives au traitement des demandes d'aide et à la notification des décisions d'aide juridictionnelle. Dispositions financières relatives à la contribution de l'Etat à la rétribution de l'avocat assistant une personne détenue faisant l'objet d'une procédure d'isolement.</p>

Les lois	Les décrets	Commentaires
	<p>Décret n° 2007-1738 du 11 décembre 2007 modifiant le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991</p>	<p>Les dispositions de ce décret complètent le barème de l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 afin de permettre la rétribution des avocats prêtant leur concours à des bénéficiaires dans le cadre de procédures issues de l'adoption de la loi n° 2006-911 relative à l'immigration et à l'intégration ou pour lesquelles l'assistance d'un avocat est devenue obligatoire en application de l'article 36 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique.</p> <p>Elles actualisent également le régime des correctifs pour charge de famille applicable au demandeur dont le descendant est titulaire d'une carte d'invalidité.</p>
<p>Ordonnance n° 2007-392 du 22 mars 2007 portant extension et adaptation en Polynésie française de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et extension et adaptation de l'aide juridictionnelle en matière pénale à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie</p>	<p>Décret n° 2008-278 du 21 mars 2008 relatif à l'application en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique</p>	<p>L'ordonnance n° 2007-392 du 22 mars 2007 (Journal officiel du 23 mars 2007) a étendu en Polynésie française, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relatives à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat.</p> <p>Le décret n° 2008-278 du 21 mars 2008 fixe les modalités particulières d'application dans cette collectivité d'outre-mer de la loi du 10 juillet 1991.</p> <p>Une circulaire n° NOR JUS A 0917160C du 13 août 2009 explicite les nouvelles dispositions applicables en Polynésie française depuis leur entrée en vigueur au 24 mars 2008.</p>

Les lois	Les décrets	Commentaires
	<p>Décret n° 2008-444 du 30 avril 2008 modifiant le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991</p>	<p>La loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale et le décret n° 2008-54 du 16 janvier 2008 modifiant le code de procédure pénale et relatif aux pôles de l'instruction instaurent à compter du 1^{er} mars 2008 des pôles de l'instruction dans 91 TGI.</p> <p>Ces pôles, composés de plusieurs d'instruction, sont désormais seuls compétents pour connaître des informations criminelles et des informations correctionnelles donnant lieu à co-saisine.</p> <p>Le décret du 30 avril 2008 s'attache à compenser les sujétions nouvelles dans l'exercice des droits de la défense liées directement à la délocalisation des informations auprès de chaque pôle de l'instruction.</p>
	<p>Décret n° 2008-1129 du 4 novembre 2008 relatif à la surveillance de sûreté et à la rétention de sûreté</p>	<p>Le décret n° 2008-1129 du 4 novembre 2008, publié au JO le 5 novembre, modifie l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, en créant deux nouvelles lignes de rétributions pour la procédure applicable en matière de surveillance de sûreté et de rétention de sûreté :</p> <ul style="list-style-type: none"> • XII-1 Assistance d'une personne devant la juridiction régionale ou la juridiction nationale de la rétention de sûreté ou devant la Cour de cassation pour 4 UV • XII-2 Assistance d'une personne devant le juge de l'application des peines pour 4 UV

Les lois	Les décrets	Commentaires
Loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique	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	La loi n° 2007-210 du 19 février 2007 a modifié l'article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique pour ajouter un dernier alinéa précisant que l'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection. Le décret n° 2008-1324 du 15 décembre 2008 modifie le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, ainsi que l'article 17 du règlement type pris pour l'application de l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991. Entrée en vigueur au 1 ^{er} mars 2009.
	Décret n° 2008-1486 du 30 décembre 2008 relatif au placement des mineurs et à la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial	Le décret n° 2008-1486 du 30 décembre 2008 a modifié l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, pour la ligne de rétribution IV.5. Requête, en précisant que cette rubrique comprend également l'ouverture d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial sur requête ou saisine d'office du juge.
	Décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active	Le décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 a modifié l'article 2 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 pour préciser que est exclu de l'appréciation des ressources le revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles.
Ordonnance n° 2009-537 du 14 mai 2009 portant extension et adaptation à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, dans les Terres australes et antarctiques françaises et en Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions de nature législative		L'ordonnance n°2009-537 du 14 mai 2009 a modifié l'article 69-7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique pour préciser les modalités de constitution du Conseil de l'accès au droit qui exerce les attributions dévolues au conseil départemental de l'accès au droit en Polynésie française.

ANNEXE 5

Recettes d'enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes

ENREGISTREMENT, TIMBRE, AUTRES CONTRIBUTIONS ET TAXES INDIRECTES

(En milliers d'euros)

Désignation des recettes	Exécution 2009	Évaluations initiales pour 2010	Évaluations révisées pour 2010	Écarts entre les évaluations pour 2010 et proposées pour 2011				Évaluations proposées pour 2011
				Effet de l'évolution spontanée	Mesures antérieures au présent PLF	Mesures nouvelles du présent PLF	Mesures de périmètre et de transfert	
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	18 122 774	21 752 554	18 808 099	734 077	-4 779 940	0	39 664	14 801 900
1701 Mutations à titre onéreux de créances, rentes, prix d'offices	316 008	260 000	388 690	25 265				413 955
1702 Mutations à titre onéreux de fonds de commerce	148 727	158 000	158 000	10 000				168 000
1703 Mutations à titre onéreux de meubles corporels	660	0	0	0				0
1704 Mutations à titre onéreux d'immeubles et droits immobiliers	273 784	260 000	336 754	21 889	-344 297			14 346
1705 Mutations à titre gratuit entre vifs (donations)	600 544	620 000	750 000	48 727	1 000			799 727
1706 Mutations à titre gratuit par décès	6 872 848	6 410 700	6 820 000	343 500	-213 500			6 950 000
1711 Autres conventions et actes civils	342 232	340 000	340 000	0				340 000
1712 Actes judiciaires et extrajudiciaires	0	0	0	0				0
1713 Taxe de publicité foncière	299 031	263 000	345 808	22 477	-106 803			261 482
1714 Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	2 407 877	2 791 000	2 902 000	138 000	-3 040 000			0
1715 Taxe additionnelle au droit de bail	0	0	0	0				0
1716 Recettes diverses et pénalités	178 235	135 000	135 000	4 590				139 590
1721 Timbre unique	103 264	99 000	145 000	0				145 000
1722 Taxe sur les véhicules de société	29	0	0	0				0
1723 Actes et écrits assujettis au timbre de dimension	722	0	0	0				0
1725 Permis de chasser	0	0	0	0				0
1751 Droits d'importation	1 626 332	0	0	0				0
1753 Autres taxes intérieures	294 338	253 000	300 200	2 147	-8 000			294 347
1754 Autres droits et recettes accessoires	2 971	4 000	6 000	0				6 000
1755 Amendes et confiscations	67 758	50 000	70 000	0				70 000
1756 Taxe générale sur les activités polluantes	220 699	193 000	221 000	0				221 000
1757 Cotisation à la production sur les sucres	41 245	0	0	0				0
1758 Droit de licence sur la rémunération des débitants de tabacs	0	0	25 000	0				25 000
1760 Contribution carbone	0	4 039 000	0	0				0
1761 Taxe et droits de consommation sur les tabacs	0	0	298 000	-7 000	0	0	51 049	342 049
1766 Garantie des matières d'or et d'argent	0	0	0	0				0
1768 Taxe spéciale sur certains véhicules routiers	172 477	174 000	174 000	0				174 000
1769 Autres droits et recettes à différents titres	29 178	4 000	4 000	80				4 080
1773 Taxe sur les achats de viande	18 321	0	0	0				0
1774 Taxe spéciale sur la publicité télévisée	77 337	82 374	62 573	0	8 000			70 573
1776 Redevances sanitaires d'abattage et de découpage	56 044	57 000	57 000	0				57 000

Source : Loi de finances 2011

Recettes fiscales

Voies et Moyens I | ENREGISTREMENT, TIMBRE, AUTRES CONTRIBUTIONS ET TAXES INDIRECTES

(En milliers d'euros)

Désignation des recettes	Exécution 2009	Évaluations initiales pour 2010	Évaluations révisées pour 2010	Écarts entre les évaluations pour 2010 et proposées pour 2011				Évaluations proposées pour 2011
				Effet de l'évolution spontanée	Meures antérieures au présent PLF	Meures nouvelles du présent PLF	Mesures de périmètre et de transfert	
1777 Taxe sur certaines dépenses de publicité	30 067	58 000	30 000	0				30 000
1780 Taxe de l'aviation civile	76 868	70 480	70 480	16 360		0	-11 385	75 455
1781 Taxe sur les installations nucléaires de base	363 146	689 000	689 000	0	0			689 000
1782 Taxes sur les stations et liaisons radioélectriques privées	23 639	20 500	24 136	0				24 136
1785 Produits des jeux exploités par la Française des jeux (hors paris sportifs)	1 843 940	1 807 000	1 848 306	38 727				1 887 033
1786 Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos	793 356	743 000	673 688	40 000				713 688
1787 Prélèvement sur le produit brut des paris hippiques	687 932	726 000	607 697	-75 233				532 464
1788 Prélèvement sur les paris sportifs			92 847	35 849				128 696
1789 Prélèvement sur les jeux de cercle en ligne			25 920	36 288	0			62 208
1798 Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (affectation temporaire à l'Etat en 2010)	0	1 288 500	1 050 000	27 000	-1 077 000			0
1799 Autres taxes	153 165	157 000	157 000	5 411	660			163 071

Source : Loi de finances 2011

ANNEXE 6

Bilan d'activité des maisons de la justice et du droit de Paris

EFFECTIF DES MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT DE PARIS

PERSONNEL PERMANENT

	MJD 14	MJD 10	MJD 17
Personnels justice	- 1 greffier - 1 adjoint administratif	- 1 greffier - 1 adjoint administratif	- 1 greffier - 1 adjoint administratif
Autres		- 1 agent d'accueil	- 1 agent d'accueil
Total	2 personnes	3 personnes	3 personnes

ACTIVITÉ GÉNÉRALE DES MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT DE PARIS

ANNÉE 2009	MJD 14	MJD 10	MJD 17	TOTAL
Appels téléphoniques	16 279	13 491	10 927	40 697
Accueil physique	9 772	11 879	9 793	31 444
Interventions	6 654	4 997	10 119	21 770

Année 2010 (au 30 septembre)	MJD 14	MJD 10	MJD 17	TOTAL
Appels téléphoniques	13 208	12 823	10 714	36 745
Accueil physique	7 376	8 898	8 293	24 567
Interventions	4 436	3 332	7 680	15 448

DONNÉES QUANTITATIVES PAR NATURE D'INTERVENTION DANS LES MJD

Année 2009	MJD 10	MJD 14	MJD 17	Total	%
Droit du logement	1 115	946	1 101	3 162	14.52
Droit des étrangers/Nationalité	985	1 022	690	2 697	21.38
Droit de la famille/ parentalité	902	1098	762	2 762	12.68
Droit de la consommation	298	812	545	1 655	7.60
Droit social	338	1 145	971	2 454	11.27
Droit administratif	445	122	395	962	4.41
Droit civil	186	883	376	1 445	6.36
Droit pénal	268	254	272	794	3,64
Aide aux victimes	117	155	44 32	4 704	21.60
Autres	343	217	575	1 135	5.67
Total	4 997	6 654	10 119	21 770	

Dont discriminations : MJD 17: 61 – MJD 14 : 130 – MJD 10 : 53

Année 2010 (au 30 septembre)	MJD 10	MJD 14	MJD 17	Total	%
Droit du logement	791	659	889	2 339	15%
Droit des étrangers/Nationalité	683	761	620	2 064	13,3%
Droit de la famille/ parentalité	576	826	629	2 131	13.8%
Droit de la consommation	203	607	496	1 306	8,45%
Droit social	202	680	822	1 704	11,%
Droit administratif	340	56	311	707	4.5%
Droit civil	125	598	361	1084	7%
Droit pénal	179	99	280	558	3,6%
Aide aux victimes	78	57	3 040	3 175	20,5%
Autres	155	93	232	480	3.1%
Total	3 332	4 436	7 680	15 448	

Dont discriminations : MJD 17 : 60 – MJD 14 : 98 – MJD 10 : 9

**CONSULTATIONS TENUES DANS LES MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT
DE PARIS PAR DES AUXILIAIRES DE JUSTICE**

Année 2009	MJD 14	MJD 10	MJD 17	TOTAL
Avocats	696	593	627	1 916
Huissiers	141	61	127	329
Total	837	654	754	2 245

Année 2010 (au 30 septembre)	MJD 14	MJD 10	MJD 17	TOTAL
Avocats	529	414	544	1 487
Huissiers	132	46	121	299
Total	661	460	665	1 786

ANNEXE 7
Code de l'organisation judiciaire
Liste des maisons de justice et du droit
(Annexe de l'article R. 131-11)

TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE	MAISONS DE JUSTICE ET DU DROIT
Cour d'appel d'Aix-en-Provence	
Alpes-Maritimes	
Nice	Menton, Nice (Ariane).
Bouches-du-Rhône	
Aix-en-Provence	Aix-en-Provence (Jas du Bouffan), Martigues, Salon-de-Provence.
Marseille	Aubagne.
Tarascon	Arles
Var	
Toulon	La Seyne-sur-Mer, Toulon.
Cour d'appel d'Amiens	
Oise	
Beauvais	Méru/Vexin-Thelle-Sablons.
Compiègne	Noyon.
Senlis	Creil.
Somme	
Amiens	Amiens.
Cour d'appel d'Angers	
Maine-et-Loire	
Angers	Angers.
Sarthe	
Le Mans	Allonnes.
Cour d'appel de Bastia	
Corse-du-Sud	
Ajaccio	Porto-Vecchio.
Cour d'appel de Bordeaux	
Charente	

Angoulême	Angoulême.
Dordogne	
Bergerac	Bergerac.
Gironde	
Bordeaux	Bordeaux-Bastide, Bordeaux-Nord.
Cour d'appel de Bourges Cher	
Bourges	Vierzon.
Cour d'appel de Caen Calvados	
Caen	Hérouville-Saint-Clair.
Cour d'appel de Chambéry Haute-Savoie	
Thonon-les-Bains	Annemasse.
Savoie	
Albertville	Albertville (La Tarentaise).
Chambéry	Aix-les-Bains, Chambéry.
Cour d'appel de Colmar Bas-Rhin	
Strasbourg	Strasbourg.
Haut-Rhin	
Colmar	Colmar.
Mulhouse	Mulhouse.
Cour d'appel de Dijon Côte-d'Or	
Dijon	Chenôve.
Saône-et-Loire	
Chalon-sur-Saône	Chalon-sur-Saône.
Mâcon	Mâcon.
Cour d'appel de Douai Nord	
Avesnes-sur-Helpe	Aulnoy-Aymeries, Maubeuge.
Dunkerque	Dunkerque.

Lille	Roubaix, Tourcoing.
Pas-de-Calais	
Valenciennes	Denain.
Béthune	Lens.
Boulogne-sur-Mer	Calais.
Cour d'appel de Fort-de-France Guyane	
Cayenne	Saint-Laurent-du-Maroni.
Martinique	
Fort-de-France	Fort-de-France.
Cour d'appel de Grenoble Drôme	
Valence	Romans-sur-Isère.
Isère	
Grenoble	Grenoble.
Vienne	Villefontaine.
Cour d'appel de Limoges Corrèze	
Brive-la-Gaillarde	Brive-la-Gaillarde.
Haute-Vienne	
Limoges	Limoges.
Cour d'appel de Lyon Ain	
Bourg-en-Bresse	Bourg-en-Bresse.
Loire	
Saint-Etienne	Saint-Etienne.
Rhône	
Lyon	Bron, Givors, Lyon-Sud, Vaulx-en-Velin, Villeurbanne, Vénissieux.
Cour d'appel de Metz Moselle	
Metz	Woippy.
Sarreguemines	Forbach.

Cour d'appel de Montpellier	
Aude	
Narbonne	Narbonne.
Hérault	
Béziers	Agde.
Montpellier	Lodève, Lunel, Montpellier (La Paillade).
Cour d'appel de Nancy	
Meurthe-et-Moselle	
Nancy	Haut du Lièvre, Tomblaine, Vandœuvre-lès-Nancy, Toul.
Cour d'appel de Nîmes	
Gard	
Nîmes	Bagnols-sur-Cèze, Nîmes, Vauvert.
Cour d'appel d'Orléans	
Indre-et-Loire	
Tours	Joué-lès-Tours.
Loir-et-Cher	
Blois	Blois.
Loiret	
Orléans	Orléans.
Cour d'appel de Paris	
Essonne	
Evry	Athis-Mons, Les Ulis, Villemoisson-sur-Orge (val d'Orge).
Paris	
Paris	Paris (10e), Paris (14e), Paris (17e).
Seine-et-Marne	
Meaux	Chelles, Meaux, Val Maubuée.
Melun	Pontault-Combault, Savigny-le-Temple.
Seine-Saint-Denis	
Bobigny	Aubervilliers, Clichy-sous-Bois - Montfermeil, Epinay-sur-Seine, La Courneuve, Le Blanc-Mesnil, Pantin, Saint-Denis.
Val-de-Marne	
Créteil	Champigny-sur-Marne.

Cour d'appel de Poitiers Charente-Maritime	
La Rochelle	La Rochelle.
Cour d'appel de Reims Ardennes	
Charleville-Mézières	Charleville-Mézières, Sedan.
Aube	
Troyes	Troyes.
Marne	
Reims	Reims.
Cour d'appel de Rennes Côtes-d'Armor	
[Guingamp	Lannion (3).]
[Saint-Brieuc	Lannion (4).]
Loire-Atlantique	
Nantes	Châteaubriant.
Cour d'appel de Riom Allier	
Montluçon	Montluçon.
Cour d'appel de Rouen Eure	
[Bernay	Pont-Audemer (3).]
[Evreux	Evreux, Louviers, Vernon (3).]
[Evreux	Evreux, Louviers, Pont-Audemer, Vernon (4).]
Seine-Maritime	
Le Havre	Fécamp, Le Havre.
Rouen	Elbeuf-sur-Seine, Canteleu, Rouen, Saint-Etienne-du-Rouvray.
Cour d'appel de Toulouse Haute-Garonne	
Toulouse	Toulouse, Toulouse-Nord, Toulouse-Ouest.
Tarn	
Castres	Mazamet.

Cour d'appel de Versailles Eure-et-Loir	
Chartres	Dreux, Nogent-le-Rotrou.
Hauts-de-Seine	
Nanterre	Bagneux, Châtenay-Malabry, Gennevilliers.
Val-d'Oise	
Pontoise	Argenteuil, Cergy-Pontoise, Ermont, Garges-lès-Gonesse, Persan, Sarcelles, Villiers-le-Bel.
Yvelines	
Versailles	Les Mureaux, Saint-Quentin-en-Yvelines.
(3) Applicable jusqu'au 31 décembre 2010.	
(4) Applicable à compter du 1er janvier 2011.	