

N° 2183

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2019

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⁾

sur l'aide juridictionnelle

ET PRÉSENTÉ PAR

M. PHILIPPE GOSSELIN ET MME NAÏMA MOUTCHOU,

Députés

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

La mission d'information sur l'aide juridictionnelle est composée de M. Philippe Gosselin et Mme Naïma Moutchou, rapporteurs.

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 7 |
| I. L'AIDE JURIDICTIONNELLE : LA FORTE PROGRESSION D'UNE AIDE QUI VISE À GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DU DROIT D'AGIR EN JUSTICE . | 9 |
| A. LE DROIT D'AGIR EN JUSTICE, UN DROIT FONDAMENTAL | 9 |
| 1. Un droit fondamental consacré par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation | 9 |
| 2. Un principe de droit international | 10 |
| B. UNE FORTE CROISSANCE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES | 10 |
| 1. L'aide juridictionnelle : la prise en charge des frais relatifs à une procédure judiciaire..... | 11 |
| 2. Un triplement des bénéficiaires depuis 1991 | 11 |
| C. UNE DÉPENSE DYNAMIQUE..... | 15 |
| D. LE BUDGET CONSACRÉ À L'AIDE JUDICIAIRE PLACE LA FRANCE EN DESSOUS DE LA MOYENNE DES PAYS EUROPÉENS..... | 18 |
| II. FACILITER L'ACCÈS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE..... | 21 |
| A. LA SIMPLIFICATION DE LA DEMANDE | 21 |
| 1. Le développement de l'accès numérique | 21 |
| 2. L'évolution des modalités d'accueil et d'information des demandeurs d'aide juridictionnelle | 22 |
| a. La mise en place du service d'accueil unique du justiciable doit permettre d'offrir un accueil personnalisé et de décharger les bureaux d'aide juridictionnelle de leur fonction d'accueil du public | 23 |
| b. Une meilleure articulation avec l'aide à l'accès au droit est nécessaire pour assurer une plus grande proximité | 24 |
| 3. La simplification du formulaire de demande d'aide juridictionnelle..... | 26 |

| | |
|---|-----------|
| B. L'AMÉLIORATION DU TRAITEMENT DE LA DEMANDE | 27 |
| 1. L'instruction des dossiers par les bureaux d'aide juridictionnelle : d'un traitement de masse à un contrôle recentré | 27 |
| a. Une meilleure organisation des bureaux d'aide juridictionnelle | 28 |
| b. La nécessaire évolution des conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle ... | 31 |
| c. Une vérification effective des demandes d'aide juridictionnelle | 40 |
| d. L'harmonisation des pratiques des bureaux d'aide juridictionnelle | 41 |
| 2. Le cas particulier des commissions d'office | 41 |
| a. L'essor des commissions d'office | 42 |
| b. La rareté des contrôles des bureaux d'aide juridictionnelle | 42 |
| c. Vers un circuit spécifique de traitement des demandes d'aide juridictionnelle pour les commissions d'office ? | 44 |
| III. REVALORISER L'AIDE JURIDICTIONNELLE POUR LES JUSTICIABLES ET LES AUXILIAIRES DE JUSTICE | 45 |
| A. ÉTENDRE LE CHAMP D'APPLICATION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE DE PLEIN DROIT | 45 |
| 1. Une aide généralisée | 45 |
| 2. Étendre l'aide juridictionnelle de plein droit aux cas de violences conjugales.... | 46 |
| B. AMÉLIORER LA RÉTRIBUTION DES AUXILIAIRES DE JUSTICE | 48 |
| 1. L'aide juridictionnelle <i>stricto sensu</i> et les aides aux interventions non juridictionnelles des avocats | 48 |
| a. La rétribution des avocats | 48 |
| b. La rétribution des autres auxiliaires de justice | 50 |
| 2. Les dotations versées aux barreaux par voie conventionnelle | 51 |
| a. Un développement limité des protocoles et des conventions | 51 |
| b. L'expérimentation d'une structure dédiée | 53 |
| 3. Le versement de l'aide juridictionnelle par les caisses des règlements pécuniaires des avocats | 55 |
| IV. GARANTIR LE FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE | 59 |
| A. UN BESOIN DE FINANCEMENT EN HAUSSE CONTINUE | 59 |
| 1. Un financement qui repose à titre principal sur le budget de l'État et à titre subsidiaire sur deux taxes affectées | 60 |
| a. Les crédits budgétaires | 61 |
| b. Les ressources extrabudgétaires | 61 |
| 2. La nécessité de diversifier les ressources de l'aide juridictionnelle | 61 |

| | |
|--|----|
| B. AMÉLIORER LE RECOUVREMENT DES DÉPENSES DE L'ÉTAT AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE | 63 |
| 1. Le recouvrement des dépenses de l'État au titre de l'aide juridictionnelle..... | 64 |
| a. Les instruments prévus par la loi | 64 |
| b. Un recouvrement défaillant de l'aide juridictionnelle | 66 |
| c. Une amélioration impérative du circuit de recouvrement..... | 68 |
| 2. Le renoncement de l'avocat à percevoir la rétribution de l'État..... | 70 |
| a. Le fondement législatif | 70 |
| b. Un dispositif rarement mis en œuvre | 71 |
| c. Rendre le dispositif plus incitatif..... | 71 |
| C. MIEUX ARTICULER L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE | 71 |
| 1. L'assurance de protection juridique | 71 |
| 2. Le principe de subsidiarité | 74 |
| a. Un recours faible au principe de subsidiarité | 74 |
| b. Des facteurs d'explication divers | 75 |
| 3. Développer l'assurance de protection juridique et fluidifier les échanges entre les bureaux d'aide juridictionnelle et les assureurs..... | 77 |
| a. Améliorer l'information des assurés..... | 77 |
| b. Élargir le champ des garanties minimales proposées | 78 |
| c. Développer le champ des litiges couverts par l'assurance de protection juridique | 78 |
| d. Étendre l'assurance de groupe aux contrats d'assurance de protection juridique | 79 |
| e. Dématérialiser la procédure de transmission de l'attestation de l'assureur et systématiser les échanges entre les bureaux d'aide juridictionnelle et les assureurs..... | 80 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 81 |
| LISTE DES PROPOSITIONS | 83 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 87 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Trente ans. Cela fera bientôt trente ans que le dispositif actuel de l'aide juridictionnelle a été mis en place par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Cette loi s'est inscrite dans une continuité et dans une logique déjà ancienne. Dès 1851, le souci de garantir un accès équitable aux tribunaux et à la justice trouvait son inscription dans la loi ⁽¹⁾. Rompant avec une vision de l'accès au droit proche d'une mission d'assistance, la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire reconnaissait un droit à l'aide judiciaire, totale ou partielle, subordonné à un seuil de revenu.

Si ce principe guide encore l'esprit de la loi du 10 juillet 1991, cette dernière constitue avant tout une avancée dans le renforcement de l'État de droit. Ouvrant plus largement le champ de l'accès au droit, elle a en effet consacré l'aide juridictionnelle et l'aide à l'accès au droit comme les deux piliers de l'aide juridique. Visant un égal accès au droit et à la justice des citoyens, quelles que soient leurs ressources, elle a également élargi le domaine de l'aide juridictionnelle à tous les contentieux, opéré un relèvement significatif des plafonds d'admission et amélioré la rétribution des auxiliaires de justice et l'indemnisation des commissions d'office au titre de l'aide juridictionnelle.

Toutefois, l'aide juridictionnelle apparaît comme victime de son succès. Le nombre d'admissions est ainsi passé de 388 250 en 1992 à 688 637 en 2002 avant d'atteindre 915 563 en 2012 et 985 110 en 2017.

Cette forte hausse des bénéficiaires s'est traduite par un engorgement des bureaux d'aide juridictionnelle et un allongement des délais de traitement des dossiers. Conjugée à l'amélioration de la rétribution des auxiliaires de justice, elle a également eu pour conséquence une croissance continue des dépenses d'aide juridictionnelle qui atteignent, en 2018, 472 millions d'euros. Parallèlement, les avocats dénoncent, de manière constante, l'insuffisance de leur rétribution.

(1) Loi du 22 janvier 1851 créant l'assistance judiciaire pour les personnes dépourvues de ressources.

Les rapports de l'Assemblée nationale, du Sénat, de parlementaires en mission, des inspections ministérielles et de la Cour des comptes se sont multipliés ces dix dernières années pour dénoncer les travers du mécanisme d'aide juridictionnelle et faire des propositions pour y remédier.

Le présent rapport d'information n'est-il qu'un rapport de plus, qui a vocation à s'ajouter à la liste de ses prédécesseurs ?

Au terme de leur mission d'information créée le 7 novembre 2018 par la commission des Lois de l'Assemblée nationale afin de dresser un bilan du dispositif de l'aide juridictionnelle tant au plan juridique que budgétaire et d'envisager les mesures nécessaires à son amélioration, vos rapporteurs entendent, au contraire, formuler des propositions opérationnelles qui devraient, pour certaines d'entre elles, trouver une mise en œuvre dès le projet de loi de finances pour 2020.

Alors qu'a été promulguée, il y a quelques mois, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui modifie en profondeur la procédure civile et la procédure pénale, et que le ministère de la Justice a engagé un vaste chantier de numérisation, la mission d'information entend traiter la question de l'aide juridictionnelle sous tous ses aspects mais également exercer un droit de suite sur le rapport de la mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice menée en 2011 ⁽¹⁾.

À l'issue des 21 auditions auxquelles la mission a procédé, lui permettant de recueillir l'avis de tous les acteurs – juges, greffiers, justiciables, auxiliaires de justice, assureurs –, vos rapporteurs formulent donc 35 propositions pour faciliter l'accès à l'aide juridictionnelle, la revaloriser pour les justiciables et les auxiliaires de justice et, enfin, en garantir le financement.

Ces propositions poursuivent un objectif fondamental : garantir à chaque citoyen un égal accès au droit et à la justice.

(1) Cf. rapport d'information n° 3319 déposé 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 en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice, et présenté par M. Philippe Gosselin et Mme George Pau-Langevin, Assemblée nationale, XIII^e législature, 6 avril 2011.

I. L'AIDE JURIDICTIONNELLE : LA FORTE PROGRESSION D'UNE AIDE QUI VISE À GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DU DROIT D'AGIR EN JUSTICE

Le droit d'agir en justice a été consacré tant en droit interne, par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation, qu'en droit international. La mise en œuvre de ce droit est garantie par le dispositif d'aide juridictionnelle institué par la loi du 10 juillet 1991.

A. LE DROIT D'AGIR EN JUSTICE, UN DROIT FONDAMENTAL

1. Un droit fondamental consacré par le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation

Dans une décision du 17 janvier 1989 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle du respect des droits de la défense, principe fondamental reconnu par les lois de la République. Il résulte de ce principe qu'aucune sanction ne peut être infligée sans que l'intéressé ait eu accès au dossier le concernant ou ait été en mesure de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés.

Cette jurisprudence a été réaffirmée à de nombreuses occasions. Le Conseil a notamment précisé, dans une décision du 28 décembre 1990 ⁽²⁾, que l'exigence du respect du principe des droits de la défense ne concernait pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais également toutes les sanctions ayant le caractère de punition, y compris celles prononcées par des autorités administratives.

La Cour de cassation a développé une jurisprudence très protectrice du droit des justiciables les plus démunis au nom du respect des droits de la défense : elle a ainsi considéré que le juge, informé de ce qu'un plaideur a demandé l'aide juridictionnelle, devait transmettre cette demande au bureau d'aide juridictionnelle ⁽³⁾. Elle a également considéré que le juge ne pouvait statuer dans l'attente de la décision du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) ⁽⁴⁾ et que l'exigence de prise en compte des droits des parties à bénéficier de l'aide juridictionnelle demeurait y compris lorsque la demande n'avait été formée que deux jours avant l'audience ⁽⁵⁾.

(1) *Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989.*

(2) *Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990.*

(3) *Cass. Civ, 2e, 28 mai 2003 ; Cass. Civ 2e, 1^{er} avril 2004.*

(4) *Cass. Civ, 2e, 13 décembre 2005 ; Cass. Civ, 2e, 23 novembre 2006.*

(5) *Cass. Civ, 2e, 18 janvier 2007.*

2. Un principe de droit international

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 dans son paragraphe 1, reconnaît le droit au procès équitable c'est-à-dire le droit pour toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement, dans un délai raisonnable, par un tribunal, qui décide 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 Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) rappelle que la Convention n'oblige pas à accorder une aide judiciaire dans toutes les contestations en matière civile et que le paragraphe 3 de l'article 6 garantit le droit à l'aide judiciaire gratuite sous certaines conditions dans toutes les procédures pénales.

Par ailleurs, 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 ⁽¹⁾, que le système mis en place par le législateur français offrait des garanties substantielles aux individus, de nature à les préserver de l'arbitraire.

Le droit d'agir en justice est également consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948, qui reconnaît dans 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* ». De même, le Pacte international des droits civils et politiques du 19 décembre 1966, ratifié par la France en 1981, prévoit que les États signataires doivent garantir que toute personne dont les droits et libertés ont été violés dispose 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).

B. UNE FORTE CROISSANCE DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

L'aide juridictionnelle instituée par la loi du 10 juillet 1991 s'adresse aux personnes physiques – et très exceptionnellement aux personnes morales à but non lucratif – dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir ou garantir leurs droits en justice.

(1) CEDH, *Essaadi c. France*, 26 février 2002, requête n° 49384/99.

1. L'aide juridictionnelle : la prise en charge des frais relatifs à une procédure judiciaire

L'aide juridictionnelle permet la prise en charge par l'État de tout ou partie des frais relatifs à un procès (rétribution de l'avocat, rétribution d'huissier de justice, frais d'expertise ...) ou à une procédure pénale (rétribution d'un avocat intervenant lors d'une garde à vue, d'une audition libre, d'une présentation devant le procureur de la République...). L'aide peut être demandée avant ou pendant l'affaire concernée. Elle est également accordée pour faire exécuter une décision de justice.

Bénéficiaire de cette aide, les personnes qui ont des ressources inférieures à un plafond, qui ne disposent pas d'une assurance de protection juridique et dont l'action en justice envisagée n'est pas irrecevable ou dénuée de fondement. Le justiciable peut bénéficier selon le niveau de ses ressources :

- *d'une aide juridictionnelle totale* prenant en charge de l'ensemble de ses frais ⁽¹⁾ ;

- *d'une aide juridictionnelle partielle* permettant une prise en charge d'une partie de la rémunération de l'avocat et des officiers publics ou ministériels (huissiers, notaires, *etc.*) selon le taux de l'aide partielle qui a été accordée. En revanche, l'État prend entièrement en charge les autres frais relatifs aux procédures ou actes pour lesquels l'aide juridictionnelle partielle a été accordée (frais d'expertise, d'enquête sociale, *etc.*).

L'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que, dans les cas d'urgence, sous réserve de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, **l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle** peut être prononcée soit par le président du bureau ou de la section compétente du bureau d'aide juridictionnelle, soit par la juridiction compétente ou son président.

L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut également être accordée lorsque la procédure met en péril les conditions essentielles de vie de l'intéressé, notamment en cas d'exécution forcée emportant saisie de biens ou expulsion.

2. Un triplement des bénéficiaires depuis 1991

La réforme de 1991 a entraîné un fort développement de l'aide juridictionnelle : le nombre d'admissions est ainsi passé de 388 250 en 1992 à 709 606 en 1997, soit une progression de 82,7 % en cinq ans.

(1) Sauf le droit de plaidoirie fixé à 13 euros dû devant certaines juridictions et à payer à l'avocat

ÉVOLUTION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE DE 1991 A 2017

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nombre d'admissions | 348 587 | 388 250 | 512 892 | 579 856 | 646 549 | 665 719 | 709 606 | 703 746 | 704 650 | 698 779 | 657 816 | 688 637 | 755 851 | 831 754 |
| Variation annuelle | — | + 11% | + 47 % | + 13% | +11,5% | +2,9 % | +6,6 % | − 0,8% | + 0,1% | − 0,8 % | − 5,7 % | + 4,7 % | + 9,8 % | + 10 % |
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Nombre d'admissions | 886 553 | 904 532 | 890 138 | 890 020 | 901 630 | 912 191 | 882 607 | 915 563 | 919 625 | 896 786 | 901 986 | 971 181 | 985 110 | n.c |
| Variation annuelle | + 6,6 % | + 2,0 % | − 1,6 % | 0 % | + 1,3 % | + 1,2 % | − 3,2 % | + 3,7 % | + 0,4 % | − 2,5 % | + 0,6 % | +7,7 % | + 1,4 % | |

Source : Rapport d'information sur l'aide juridictionnelle, M. Roland du Luart, n° 23, 9 octobre 2017, rapport d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice, M. Philippe Gosselin et Mme George Pau-Langevin, (n° 3319, 6 avril 2011), Avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019, Justice et accès au droit, M. Dimitri Houbbron

En 2017, sur les 1,1 million de demandes présentées, près d'1 million se sont traduites par une attribution d'aide juridictionnelle.

DEMANDES, ADMISSIONS ET REJETS D'AIDE JURIDICTIONNELLE DEPUIS 2012

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Toutes décisions | 1 065 721 | 1 080 203 | 1 056 497 | 1 061 668 | 1 122 586 | 1 132 581 |
| Variation annuelle | + 3,2 % | + 1,4 % | - 2,2 % | + 0,5 % | + 5,7 % | + 0,9 % |
| Toutes admissions | 915 563 | 919 625 | 896 786 | 901 986 | 971 181 | 985 110 |
| Variation annuelle | + 3,7 % | + 0,4 % | - 2,5 % | + 0,6 % | + 7,7 % | + 1,4 % |
| Rejets | 79 414 | 85 679 | 87 223 | 89 728 | 83 728 | 79 625 |
| Variation annuelle | + 7,5 % | + 7,9 % | + 1,8 % | + 2,9 % | - 6,7 % | - 4,9 % |
| Autres décisions ⁽¹⁾ | 70 744 | 74 899 | 72 488 | 69 954 | 67 620 | 67 846 |

(1) Caducités, incompétences et désistements.

Source : ministère de la Justice.

Alors que, de 2012 à 2015, les décisions et les admissions à l'aide juridictionnelle sont demeurées stables – autour respectivement de 1,06 million de décisions et de 900 000 admissions –, leur forte progression à compter de 2016 s'explique par le relèvement, à compter du 1^{er} janvier 2016, du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle pour le porter au niveau du seuil de pauvreté et à son indexation sur l'inflation depuis le 1^{er} janvier 2017.

La possibilité offerte au justiciable de simuler son éligibilité à l'aide juridictionnelle ainsi que l'amélioration de la présentation des formulaires de demande d'aide juridictionnelle pourraient, par ailleurs, expliquer la diminution du taux de rejet constatée en 2016 et 2017.

Si aucun contentieux n'est exclu, l'aide juridictionnelle concerne, en majorité, le contentieux en matière civile (50,8 %) et en matière pénale (40,3 %) ⁽¹⁾. Au sein des procédures civiles, la majorité des contentieux bénéficiant de l'aide juridictionnelle concerne les divorces (divorce devant le juge, divorce par consentement mutuel et les procédures après divorce devant le juge aux affaires familiales) puisqu'ils représentent 17,3 % des procédures. En matière pénale, les affaires correctionnelles (pour lesquelles le bénéficiaire de l'aide est le prévenu) représentent 31,6 % des affaires. Enfin, les procédures administratives ne représentent que 9,5 % des missions d'aide juridictionnelle et concernent essentiellement le contentieux des étrangers.

(1) Données 2017 fournies par l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA).

RÉPARTITION DES MISSIONS D'AIDE JURIDICTIONNELLE PAYÉES EN 2018 PAR TYPE DE PROCÉDURE

| Nature de la mission | Nombre de missions payées | Pourcentage |
|---|---------------------------|---------------|
| Procédures civiles | | |
| Divorce devant le juge | 51 604 | 6,2 % |
| Divorce par consentement mutuel par acte d'avocats (déposé devant le notaire) | 9 736 | 1,2 % |
| Procédure après divorce et autres instances devant le juge aux affaires familiales | 82 528 | 9,9 % |
| Autres procédures en matière civile en première instance (TGI-TI-TASS-référés-incapacités-autres) | 45 658 | 5,5 % |
| Assistance éducative | 58 443 | 7 % |
| Prud'hommes | 10 254 | 1,2 % |
| Baux d'habitation | 13 181 | 1,6 % |
| Procédure judiciaire de mainlevée et contrôle mesures de soins psychiatriques (hospitalisation d'office) | 69 616 | 8,4 % |
| Appel | 31 839 | 3,8 % |
| Procédures devant le juge des libertés et de la détention relatives à l'entrée et au séjour des étrangers | 35 121 | 4,2 % |
| Audition de l'enfant | 17 621 | 2,1 % |
| Sous-total civil | 425 601 | 51,1 % |
| Procédures administratives | | |
| Juridictions administratives (procédures au fond et référés) - hors étrangers | 15 825 | 1,9 % |
| Juridictions administratives étrangers | 30 953 | 3,7 % |
| Cour nationale du droit d'asile | 32 233 | 3,9 % |
| Sous-total administratif | 79 011 | 9,5 % |
| Procédures pénales | | |
| Procédure criminelle (accusé) | 5 931 | 0,7 % |
| Procédure correctionnelle (prévenu) | 263 026 | 31,6 % |
| Procédure contraventionnelle (prévenu) | 1 683 | 0,2 % |
| Procédure d'appel et procédure devant la chambre d'instruction (prévenu) | 2 755 | 0,3 % |
| Partie civile | 32 035 | 3,8 % |
| Procédure d'application des peines et procédures applicables en matière surveillance de sûreté et rétention de sûreté | 22 911 | 2,8 % |
| Sous-total pénal | 328 341 | 39,4 % |
| Total général | 832 953 | |

Source : ministère de la Justice

Notons que le régime de l'aide juridictionnelle en matière de droit d'asile est spécifique. En effet, le bénéfice de l'aide juridictionnelle est de plein droit devant la Cour nationale du droit d'asile (CNADA), sauf si le recours est manifestement irrecevable. L'aide juridictionnelle doit être sollicitée **dans un délai de quinze jours** à compter de la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ⁽¹⁾.

À la différence des juridictions administratives de droit commun, la Cour dispose de son propre service chargé de traiter les demandes et d'accorder l'aide. Le bureau d'aide juridictionnelle de la CNDA gère aussi lui-même la désignation de l'avocat pour les requérants qui n'en ont pas choisi un par eux-mêmes.

Le rapport public pour 2018 de la CNDA montre une hausse continue des demandes d'aide juridictionnelle ces dernières années en matière de droit d'asile. Ainsi près de 45 000 personnes ont bénéficié de l'aide juridictionnelle dans ce cadre en 2018, soit une hausse de 73,5 % en trois ans par rapport à 2015.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE EN MATIÈRE DE DROIT D'ASILE

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------------------|--------|---------|---------|--------|---------|
| Demandes d'AJ | 25 825 | 29 181 | 30 193 | 42 749 | 48 620 |
| Décisions rendues par le BAJ | 30 561 | 28 627 | 29 324 | 44 989 | 46 639 |
| Décisions d'admission à l'AJ | 27 125 | 25 933 | 28 217 | 43 466 | 44 985 |
| Variation année n/n-1 | — | − 0,4 % | + 8,8 % | + 54 % | + 3,5 % |
| Taux d'admission à l'AJ | 88,8 % | 90,6 % | 96,2 % | 96,6 % | 96,4 % |

Source : Rapport d'activité 2018, Cour nationale du droit d'asile.

C. UNE DÉPENSE DYNAMIQUE

La loi de finances pour 2019 ⁽²⁾ a prévu une dotation de 507 millions d'euros pour l'action « aide juridictionnelle » soit :

- 428 millions d'euros destinés à l'aide juridictionnelle *stricto sensu* ;
- 70 millions d'euros consacrés aux dépenses liées aux interventions non juridictionnelles des avocats ;
- 9 millions d'euros au titre de la contractualisation avec les barreaux.

(1) Lorsqu'une demande d'aide juridictionnelle est adressée au bureau d'aide juridictionnelle de la Cour, le délai de recours contre la décision du directeur de l'OFPRA est suspendu et un nouveau délai court, pour la durée restante, à compter de la notification de la décision relative à l'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Les dépenses de l'aide juridictionnelle

Au titre de l'aide juridictionnelle, l'État finance :

– **l'aide juridictionnelle *stricto sensu***, c'est-à-dire la rétribution des avocats et celle des autres auxiliaires de justice ;

– **les aides aux interventions non juridictionnelles des avocats**. Ces aides sont prévues dans trois cas :

● *l'aide à l'intervention de l'avocat au cours d'une garde à vue, d'une audition libre, d'une retenue douanière ou d'une retenue d'une personne étrangère pour vérification de son droit de séjour ou de circulation* : l'aide prend en charge l'intervention de l'avocat auprès :

– des personnes gardées à vue (qui peuvent demander à être assistées par un avocat choisi ou désigné d'office, dès le début de la garde à vue, au cours des auditions et confrontations et pendant la prolongation de la garde à vue), des victimes confrontées à une personne gardée à vue et des personnes en retenue douanière ;

– des personnes étrangères retenues pour vérification de leur droit de circulation ou de séjour ;

– des personnes entendues librement si elles remplissent les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle.

● *l'aide à l'intervention de l'avocat lors de procédures en présence du procureur de la République* : l'aide juridique prend en charge l'intervention de l'avocat auprès :

– des personnes présentées devant le procureur de la République et suspectées d'avoir commis une infraction ;

– des personnes faisant l'objet d'une procédure de médiation ou de composition pénale.

● *l'aide à l'intervention de l'avocat en assistance d'un détenu* : l'aide prend en charge l'intervention de l'avocat au cours d'une procédure disciplinaire ou d'une mesure d'isolement concernant un détenu.

– **les dotations versées aux barreaux par voie conventionnelle**. La loi du 10 juillet 1991 prévoit la possibilité d'une contractualisation locale entre les tribunaux de grande instance et les barreaux, pour la prise en charge de la défense des justiciables, en particulier en matière de défense d'urgence. Des financements spécifiques financent ces protocoles.

Cette enveloppe est en hausse de 28 millions d'euros par rapport à 2018, afin de faire face à la croissance continue des dépenses d'aide juridictionnelle, qui devrait se poursuivre à la suite de l'adoption de la réforme de la procédure civile prévue dans de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES INSCRITES AU SEIN DE L’ACTION « AIDE JURIDICTIONNELLE » DEPUIS 2015

(en euros)

| | Catégorie de dépense | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 (prévision) |
|--|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------|
| Dépenses d’aide juridictionnelle | Rétribution de base des avocats | 208 115 794 | 302 388 154 | 338 013 156 | 286 966 288 | 406 420 578 |
| | Rétribution des autres auxiliaires de justice | 22 265 220 | 21 639 902 | 20 803 269 | 20 847 502 | 21 413 379 |
| | Droits de plaidoirie | 33 563 | 6 621 | 1 998 | 0 | 0 |
| | Sous-total | 302 414 577 | 324 034 677 | 358 818 423 | 307 813 790 | 427 833 957 |
| Dépenses liées aux interventions non juridictionnelles des avocats | Assistance lors d’une garde à vue, d’une audition libre, d’une retenue douanière ou d’une retenue d’une personne étrangère pour vérification de son droit de séjour ou de circulation | 44 995 383 | 44 502 843 | 59 125 950 | 66 670 000 | 63 378 000 |
| | Assistance lors de procédures en présence du procureur de la République | 578 222 | 1 373 293 | 1 687 003 | 1 760 000 | 1 800 000 |
| | Assistance d’un détenu | 4 456 480 | 4 556 308 | 4 648 430 | 4 460 000 | 4 600 000 |
| | Sous-total | 50 030 085 | 50 432 444 | 65 461 383 | 69 998 000 | 69 778 000 |
| Contractualisation avec les barreaux | | 6 713 807 | 6 898 319 | 6 925 732 | 8 582 107 | 9 000 000 |
| Subventions UNCA | | 65 000 | 65 000 | 115 000 | 65 000 | 65 000 |
| Crédits de fonctionnement dédiés à l’agence nationale des timbres sécurisés | | 72 217 | 41 291 | 51 503 | 57 330 | 40 000 |
| TOTAL DÉPENSE | | 359 295 686 | 381 471 731 | 431 372 041 | 386 516 227 | 506 716 957 |
| <i>dont crédits budgétaires</i> | | <i>313 731 526</i> | <i>305 236 156</i> | <i>342 422 152</i> | <i>430 139 025</i> | <i>423 716 957</i> |
| <i>dont ressources extra-budgétaires</i> | | <i>38 899 207</i> | <i>64 810 672</i> | <i>83 087 875</i> | <i>83 000 000</i> | <i>83 000 000</i> |

Source : ministère de la Justice.

La croissance continue des dépenses d’aide juridictionnelle depuis 2015 (+ 41 % en trois ans) s’explique par la progression du nombre de missions du fait du relèvement du plafond de l’aide juridictionnelle en 2016 et de son indexation sur l’inflation en 2017, mais également :

- par l’augmentation, ces deux mêmes années, de l’unité de valeur de référence pour le calcul de la rétribution de l’avocat ;
- par la hausse de la rétribution de certaines missions ;

– par la présence obligatoire d’un avocat lors de l’audience d’une personne faisant l’objet de soins sans consentement ⁽¹⁾ ;

– et par l’élargissement du champ de l’aide juridictionnelle, en particulier en matière de médiation.

Dans les éléments transmis à la mission, le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon, constate la forte hausse de des dépenses ces dernières années : *« d’une certaine façon l’aide juridictionnelle est victime de son succès. Le budget alloué à l’aide juridictionnelle en 2018 était de 478,8 millions d’euros contre 447,2 millions d’euros en 2017, soit une augmentation de 7,1 %. Par ailleurs, il ressort du projet de loi de finances pour 2019 que les dépenses relatives à l’aide juridictionnelle devraient atteindre 506,7 millions d’euros et le nombre de personnes éligibles à l’aide juridictionnelle pour 2019 devrait continuer d’augmenter, poursuivant la tendance observée ces dernières années. »*

M. Jean-Marc Oleron, sous-directeur de la 8^{ème} sous-direction du ministère de l’Action et des Comptes publics, a cependant indiqué à la mission **que la progression des dépenses d’aides juridictionnelles pourrait ralentir en 2019, l’augmentation des dépenses ayant désormais atteint un « palier ».**

D. LE BUDGET CONSACRÉ À L’AIDE JUDICIAIRE PLACE LA FRANCE EN DESSOUS DE LA MOYENNE DES PAYS EUROPÉENS

Dans son rapport publié en 2018 ⁽²⁾, la commission européenne pour l’efficacité de la justice (CEPEJ) détaille les budgets consacrés par 43 pays européens à la justice et plus particulièrement à l’aide judiciaire en 2016, la notion d’aide judiciaire étant comprise dans une interprétation large, couvrant l’aide juridictionnelle (permettant au justiciable de financer partiellement ou totalement une procédure) et l’accès à l’information et aux conseils juridiques.

Cette étude montre que le budget consacré à l’aide judiciaire en France, qui représente **8,3 % du budget public du système judiciaire**, se situe dans une moyenne basse au sein des pays européens. Ce pourcentage est bien moindre qu’au Royaume-Uni (34,7 % en Écosse, 39 % en Angleterre et dans le Pays de Galle), et que dans les pays d’Europe du Nord (38 % en Norvège, 28 % en Suède, 22 % aux Pays-Bas et 21 % en Finlande). En revanche, l’Espagne (7,1 %), la Suisse (8,8 %) et la Belgique (8,9 %) consacrent une part de leur budget « justice » à l’aide judiciaire similaire à ce que l’on observe en France.

Si l’on rapporte le budget public alloué à l’aide judiciaire au nombre d’habitants, la France, avec une moyenne de **5,06 euros par habitant**, se situe en

(1) Article 6 de la loi 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l’objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

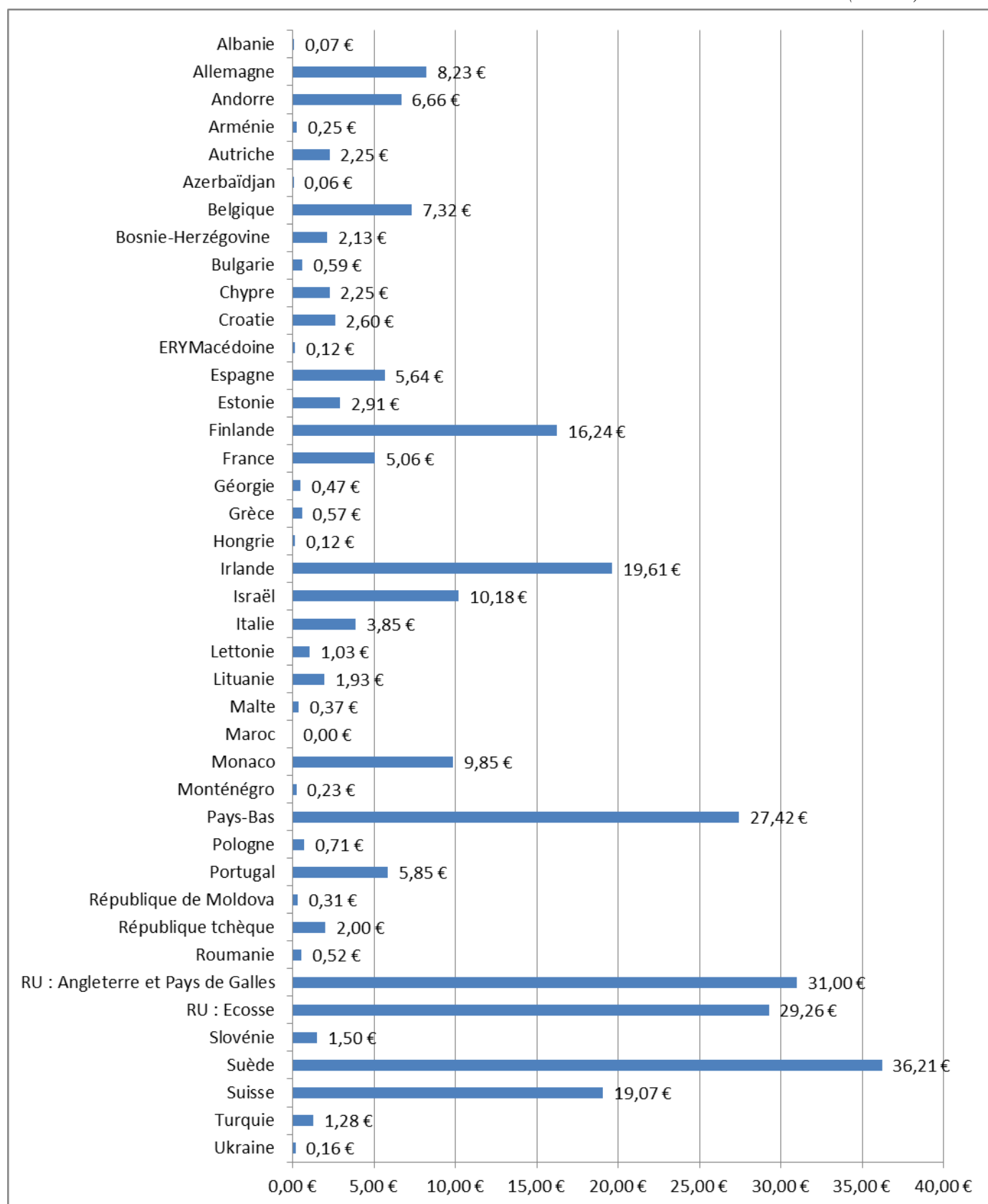
(2) Systèmes judiciaires européens, efficacité et qualité de la justice, Commission européenne pour l’efficacité de la justice (CEPEJ) (2018).

dessous de la plupart des pays de l'Union européenne (Belgique, Finlande, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède, Suisse et Royaume-Uni notamment) et de la moyenne de l'ensemble des pays étudiés, qui est de 6,50 euros par habitant.

En revanche, la France se situe en huitième position au sein pays étudiés en nombre d'affaires contentieuses pour lesquelles une aide judiciaire a été octroyée (avec 1 232 affaires pour 100 000 habitants).

BUDGET PUBLIC EXÉCUTÉ ALLOUÉ À L'AIDE JUDICIAIRE PAR HABITANT EN 2016

(en euros)



Source : Systèmes judiciaires européens, efficacité et qualité de la justice, Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) (2018)

II. FACILITER L'ACCÈS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'accès à l'aide juridictionnelle s'inscrit dans un cadre profondément renouvelé par le développement du nombre de contentieux ainsi que du recours aux modes alternatifs de règlement des différends mais également par le déploiement du numérique et par l'intégration de l'accès au droit au sein du service public de la justice consacrée par l'article 1^{er} de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, qui appelle à dépasser la dichotomie posée par la loi du 10 juillet 1991 entre l'accès au droit et l'accès à la justice.

A. LA SIMPLIFICATION DE LA DEMANDE

Actuellement, le formulaire de demande d'aide juridictionnelle (CERFA n° 15626*01) peut être obtenu auprès des lieux d'accès au droit que sont les 1500 points d'accès au droit et les 150 maisons de la justice et du droit, mais également auprès des tribunaux et sur le site *justice.fr*.

1. Le développement de l'accès numérique

Aujourd'hui, la demande d'aide juridictionnelle est une procédure qui se présente encore exclusivement sous format papier, qu'il s'agisse du dépôt de la demande et des pièces justificatives ou des échanges entre les différents intervenants, c'est-à-dire les bureaux d'aide juridictionnelle d'une part et les justiciables et les avocats d'autre part. Il en résulte une certaine lenteur et des coûts notamment en matière d'affranchissement.

Aussi, le Comité interministériel de la transformation publique (CITP) qui s'est tenu le 1^{er} février 2018 a-t-il fixé comme objectif que « *l'aide juridictionnelle, qui fait l'objet de 1,1 million de demandes par an, sera accessible en ligne dans une version simplifiée au plus tard le 31 décembre 2019* » et qu'elle « *sera numérisée de bout en bout, de la demande initiale à l'instruction et l'attribution, pour les justiciables comme pour les auxiliaires de justice* ».

Le ministère de la Justice a donc lancé un vaste chantier de dématérialisation de l'aide juridictionnelle. Baptisé SIAJ (système d'information de l'aide juridictionnelle), ce projet concerne la demande d'aide juridictionnelle mais également son traitement. Il s'agit d'accroître la rapidité des réponses, la fiabilité et la fluidité dans les différentes actions à accomplir tant du côté des usagers que des agents publics afin d'améliorer la qualité de service.

Calendrier de mise en place du SIAJ

- Premier semestre 2019 :
 - lancement des chantiers et des expérimentations de simplification ;
 - mise en place de l'équipe de développement ;
- Second semestre 2019 :
 - restitution des expérimentations ;
 - démarrage des développements du système d'information de l'aide juridictionnelle ;
- Premier semestre 2020 :
 - poursuite des développements du système d'information en tenant compte des résultats des chantiers de simplification ;
- Second semestre 2020 :
 - premiers déploiements du système d'information de l'aide juridictionnelle.

Une première étape a été franchie pour le justiciable avec la possibilité qui lui est offerte, depuis l'ouverture du portail *justice.fr*, de simuler en ligne son éligibilité à l'aide juridictionnelle, ce qui tend à réduire les demandes d'information auprès des bureaux d'aide juridictionnelle implantés dans les tribunaux de grande instance, à faciliter la constitution des dossiers et à limiter le nombre de décisions de rejet.

Grâce au nouvel outil de gestion numérique de l'aide juridictionnelle, le justiciable pourra faire sa demande d'aide juridictionnelle en ligne et les échanges avec les autres acteurs du dispositif (avocats et caisses des règlements pécuniaires des avocats notamment), qui s'effectuent à l'heure actuelle sous format papier et par voie postale, seront dématérialisés.

Cette dématérialisation devrait s'accompagner d'une évolution des modalités d'accueil des justiciables et d'une simplification des formalités.

2. L'évolution des modalités d'accueil et d'information des demandeurs d'aide juridictionnelle

Si la dématérialisation de l'aide juridictionnelle a pour objet de faciliter l'accès des citoyens à la justice, elle ne doit pas conduire à exclure de l'accès à la justice les personnes les plus éloignées des nouvelles technologies.

Le public éligible à l'aide juridictionnelle est en effet, dans sa grande majorité, constitué de personnes en situation de précarité qui ne connaissent pas nécessairement leurs droits et éprouvent des difficultés dans la constitution de leur dossier de demande d'aide juridictionnelle.

Conscient de ce danger, le ministère de la Justice a lancé, au premier semestre 2019, une expérimentation au sein des TGI de Versailles et de Créteil,

sur l'accès à l'aide juridictionnelle des demandeurs en situation d'exclusion numérique.

a. La mise en place du service d'accueil unique du justiciable doit permettre d'offrir un accueil personnalisé et de décharger les bureaux d'aide juridictionnelle de leur fonction d'accueil du public

Consacré par la loi du 18 novembre 2016 portant modernisation de la justice du XXI^e siècle, le service unique d'accueil du justiciable (SAUJ) a pour objectif de permettre à chacun de s'informer sur ses droits, d'engager des formalités et démarches, de se renseigner sur les procédures ou de suivre le traitement de ses affaires, y compris celles relevant d'une autre juridiction.

Le développement des SAUJ

Le déploiement du service d'accueil unique du justiciable s'est achevé le 31 décembre 2017 : 308 SAUJ sont actuellement en fonction dans l'ensemble des tribunaux de grande instance ainsi que dans plusieurs autres juridictions implantées à distance des TGI.

Outre l'élargissement de la compétence matérielle du SAUJ (en matière civile, à tous les actes, lorsque la représentation n'est pas obligatoire ; en matière pénale, aux oppositions à ordonnance pénale et aux demandes de permis de visite), le projet de décret d'application de l'article 95 de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice prévoit la présence d'un SAUJ dans chaque tribunal judiciaire et dans chaque chambre de proximité, ainsi que dans plusieurs conseils de prud'hommes et quelques maisons de la justice et du droit.

À terme, 331 SAUJ devraient donc être mis en place, selon la répartition suivante :

- 164 dans les tribunaux judiciaires ;
- 4 dans les tribunaux de première instance (Nouméa, Mata-Utu, Papeete, Saint-Pierre-et-Miquelon) ;
- 125 dans les chambres de proximité ;
- 32 dans les conseils de prud'hommes ;
- 6 dans les maisons de la justice et du droit.

Outre une mission d'information générale sur les procédures, le SAUJ a une mission d'information individuelle de l'utilisateur sur les procédures le concernant. Dans ce cadre, il est habilité à recevoir les personnes qui souhaitent déposer un dossier de demande d'aide juridictionnelle.

Permettant aux justiciables, notamment aux demandeurs d'aide juridictionnelle, de disposer d'un service d'accueil personnalisé, le SAUJ devrait décharger les bureaux d'aide juridictionnelle de leur mission d'accueil du public, qui pourront ainsi se consacrer à l'instruction des dossiers.

Plusieurs juridictions ont déjà adopté cette organisation. Elles ont réussi à réduire les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle tout en améliorant la qualité du travail d'instruction des dossiers.

b. Une meilleure articulation avec l'aide à l'accès au droit est nécessaire pour assurer une plus grande proximité

Alors que l'aide juridictionnelle permet au justiciable d'accéder à la justice, l'aide à l'accès au droit permet au citoyen d'être informé sur ses droits. Afin de mieux accompagner les demandeurs d'aide juridictionnelle, la complémentarité de ces aides doit être renforcée.

Définie par l'article 53 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'aide à l'accès au droit comporte une 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, une 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, une assistance au cours des procédures non juridictionnelles, des consultations en matière juridique et, enfin, une assistance à la rédaction et à la conclusion d'actes juridiques.

L'organisation de l'accès au droit est confiée, aux termes de l'article 54 de la loi du 10 juillet 1991, aux conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) ⁽¹⁾.

L'accès au droit est ainsi assuré par des associations, des agents d'accès au droit et des juristes recrutés par les CDAD ou mis à disposition par des associations ou des collectivités territoriales mais aussi par des professionnels du droit (avocats, huissiers, notaires) dans le cadre de consultations qu'ils dispensent dans leur cabinet ou dans des permanences.

Il existe ainsi environ 1 500 structures d'accès au droit (points d'accès au droit – PAD – et relais d'accès au droit – RAD) et 145 maisons de la justice et du droit (MJD). Les offres aux usagers évoluent en fonction des publics ciblés et des territoires, certains points d'accès au droit étant spécialisés sur un public spécifique (jeunes, étrangers, surendettés, personnes âgées, *etc.*). Lieux d'accueil gratuits et permanents, ces dispositifs d'accès au droit permettent aux citoyens d'être informés de leurs droits et d'être orientés et accompagnés dans leurs démarches.

Dans le cadre de l'intégration de l'accès au droit au sein du service public de la justice affirmée par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, le ministère de la Justice encourage particulièrement la mise en place de dispositifs de consultations et d'informations juridiques

(1) *Organisés sous forme de groupements d'intérêt public et présidés par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, les CDAD sont chargés de recenser les besoins, de définir une politique locale, d'impulser des actions nouvelles, de dresser et diffuser l'inventaire des actions menées, et d'évaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs mis en place en matière d'accès au droit.*

préalables ou alternatives à la saisine du juge au sein même des juridictions. Ces consultations visent à informer et orienter l'utilisateur, selon les cas, vers les modes alternatifs de règlement des différends ou vers l'interlocuteur pertinent (avocat, association spécialisée, Défenseur des droits). Dans certaines juridictions, comme les tribunaux de grande instance de Paris, Lyon et Amiens, les barreaux sont impliqués dans ces fonctions d'orientation.

Alors que, comme le souligne M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, dans son avis n° 19-09 du 27 mai 2019, « *la fin de la justice de proximité pourrait constituer un recul du droit à l'accès au juge pour les plus vulnérables* » et « *la dématérialisation de plusieurs procédures nécessitera une mobilisation accrue de[s] acteurs qui seront chargés de répondre à une demande d'accompagnement par les justiciables dans l'accès à leurs droits* », il apparaît indispensable d'affermir le rôle des conseils départementaux de l'accès au droit pour que l'implantation des maisons de la justice et du droit et des structures d'accès au droit se poursuive en lien avec le développement des nouvelles « maisons France services ».

Aussi, dans le cadre du droit de suite de la mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice menée en 2011 ⁽¹⁾, vos rapporteurs suggèrent-ils l'instauration d'un schéma directeur départemental de l'accès au droit recensant les besoins, programmant la réalisation d'équipements ou d'actions, fixant les contributions de chacun des acteurs et impliquant davantage les collectivités territoriales.

Proposition n° 1 : instaurer un schéma directeur départemental de l'accès au droit recensant les besoins, programmant la réalisation d'équipements ou d'actions, fixant les contributions de chacun des acteurs et impliquant davantage les collectivités territoriales.

Vos rapporteurs insistent par ailleurs sur la nécessité de développer les lieux physiques d'accès à l'aide juridictionnelle. Alors qu'aujourd'hui il n'existe que 97 points d'accès au droit au sein des 164 tribunaux de grande instance, il faut qu'il y ait au moins un point d'accès au droit au sein de chaque tribunal de grande instance de telle sorte qu'il puisse être spécialisé dans l'accueil des demandeurs d'aide juridictionnelle.

Proposition n° 2 : installer un point d'accès au droit dans chaque tribunal de grande instance.

Le déploiement des lieux d'accès à l'aide juridictionnelle doit enfin se faire en cohérence avec le développement des maisons de services au public. Aujourd'hui, plus de 100 points d'accès au droit sont implantés dans les 1 675 maisons de services au public. Alors que le Président de la République a annoncé, le 25 avril 2019, la transformation des maisons de services au public en

(1) Cf. rapport d'information n° 3319 précité.

« maisons France services », qui proposeront toutes un socle de services communs sur la base duquel les Français pourront effectuer leurs démarches auprès de dix services publics – dont celui de la justice ⁽¹⁾ – mais également auprès d’opérateurs privés – comme la SNCF ou des banques –, ainsi que le renforcement de leur maillage territorial ⁽²⁾, il convient de veiller à ce que chaque maison France services soit dotée d’un point d’accès au droit, sans qu’il s’agisse toutefois d’un transfert de charge à l’encontre des collectivités territoriales.

Proposition n° 3 : installer un point d’accès au droit dans chaque maison France services.

Le déploiement des structures d’accès au droit doit s’accompagner d’une intensification de leurs échanges avec les services d’accueil unique du justiciable et les bureaux d’aide juridictionnelle, afin d’organiser au mieux l’accompagnement des demandeurs d’aide juridictionnelle.

Proposition n° 4 : mieux articuler l’action des structures d’accès au droit avec les services d’accueil unique du justiciable et les bureaux d’aide juridictionnelle.

3. La simplification du formulaire de demande d’aide juridictionnelle

Si la dématérialisation du dossier d’aide juridictionnelle est souhaitable car elle permettra de faciliter les démarches des usagers, de réduire les délais de traitement et d’améliorer et d’harmoniser les pratiques des BAJ, elle ne doit pas conduire à la suppression de la procédure papier. En effet, « *le papier doit être maintenu obligatoirement pour permettre aux personnes en zone blanche ou qui ne sont pas à l’aise avec l’outil numérique de pouvoir y accéder* », comme l’ont souligné les syndicats de greffiers entendus par la mission d’information.

Proposition n° 5 : conserver le formulaire de demande d’aide juridictionnelle dans sa version papier.

En dépit de la simplification dont a fait l’objet le formulaire d’aide juridictionnelle, il demeure encore compliqué pour un usager de le remplir seul, comme l’a souligné l’association France Victimes lors de son audition. Ainsi, selon les inspecteurs généraux des finances et les inspecteurs généraux de la justice entendus par vos rapporteurs, 72 % des personnes qui se sont rendues au relais d’accès au droit du tribunal de grande instance de Paris en 2016 ont demandé de l’aide pour remplir leur demande d’aide juridictionnelle.

Aussi, afin de faciliter les démarches des justiciables, vos rapporteurs proposent-ils qu’il soit fait référence, dans le formulaire de demande, à l’existence de la notice d’aide qui devrait, en outre, systématiquement l’accompagner.

(1) Sont concernés les ministères de l’Intérieur, de la Justice, du Travail, des Finances publiques, la caisse d’allocations familiales, la caisse nationale d’assurance vieillesse, la caisse nationale d’assurance maladie, la mutualité sociale agricole, Pôle emploi et La Poste.

(2) Elles seront au nombre de 2 000, soit une par canton, d’ici à 2022.

Proposition n° 6 : mentionner dans le formulaire de demande d'aide juridictionnelle l'existence de la notice d'aide et remettre systématiquement aux demandeurs les deux documents.

Par ailleurs, les justiciables doivent remplir une demande d'aide juridictionnelle par affaire, si bien qu'ils se retrouvent souvent dans la situation de devoir remplir plusieurs dossiers d'aide juridictionnelle, comme l'a mis en évidence l'association France victimes. Il en va ainsi, par exemple, en matière de violences conjugales où la victime doit compléter trois demandes : l'une pour l'ordonnance de protection, l'autre pour la procédure de divorce et enfin la dernière en matière correctionnelle. Afin de simplifier la procédure, vos rapporteurs proposent de mettre en place un dossier unique par justiciable ou, à tout le moins, de joindre le traitement des demandes d'aide juridictionnelle.

Proposition n° 7 : mettre en place un dossier unique par justiciable.

B. L'AMÉLIORATION DU TRAITEMENT DE LA DEMANDE

Une fois remplie, la demande d'aide juridictionnelle doit être envoyée ou déposée, avec les pièces justificatives ⁽¹⁾, au bureau d'aide juridictionnelle ou, depuis mai 2017 ⁽²⁾, au service d'accueil unique du justiciable. Dans l'attente de la mise en place du SIAJ, aucun moyen de dépôt électronique des demandes ou des pièces justificatives n'est possible.

1. L'instruction des dossiers par les bureaux d'aide juridictionnelle : d'un traitement de masse à un contrôle recentré

Les admissions à l'aide juridictionnelle sont instruites par les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ).

La gestion des dossiers est réalisée avec un logiciel dénommé AJWIN qui permet l'enregistrement de la demande, son traitement et l'édition des décisions. Mis en place en 1998, ce logiciel présente de nombreux défauts parmi lesquels son obsolescence, l'impossibilité d'être raccordé aux logiciels utilisés par les greffes des juridictions, qui doivent en conséquence saisir à nouveau les données figurant dans la décision rendue par le BAJ, et l'absence d'interconnexion entre les BAJ.

Aussi, la mise en place du projet SIAJ devrait contribuer à moderniser le traitement des demandes d'aide juridictionnelle grâce à la généralisation des communications électroniques avec les justiciables et les professionnels du droit, à

(1) La liste de ces pièces est fixée à 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.

(2) Le décret n° 2017-897 du 9 mai 2017 relatif au service d'accueil unique du justiciable et aux personnes autorisées à accéder au traitement de données à caractère personnel « Cassiopée » prévoit que les justiciables peuvent déposer leur demande d'aide juridictionnelle auprès du service d'accueil unique du justiciable situé dans le ressort du tribunal de grande instance dont relève le bureau d'aide juridictionnelle compétent ou dont relève son domicile.

l'automatisation de l'instruction des dossiers et à l'interconnexion avec les chaînes civile, pénale et administrative ainsi qu'avec les services de gestion et les avocats. La dématérialisation complète du traitement des demandes devrait permettre d'améliorer le fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle, de réduire les délais de traitement et de rendre plus effectif le contrôle qualitatif des dossiers.

De services d'accueil et de traitement de masse, les bureaux d'aide juridictionnelle sont donc appelés à se transformer en services de contrôle de certaines demandes d'aide juridictionnelle – en particulier les plus complexes – et à se recentrer sur l'examen du caractère fondé de l'action intentée.

a. Une meilleure organisation des bureaux d'aide juridictionnelle

Il existe actuellement 171 BAJ répartis de la manière suivante :

- un BAJ au sein de chaque tribunal de grande instance, soit 164 BAJ ;
- un BAJ au sein de chaque tribunal de première instance, soit 4 BAJ ;
- un BAJ établi près la Cour de cassation ;
- un BAJ établi près le Conseil d'État ;
- un BAJ placé auprès de la Cour nationale du droit d'asile.

Les BAJ peuvent être organisés en sections. Quatre sections sont ainsi prévues par le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 ⁽¹⁾ : une section qui peut être qualifiée de générale, chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire ou la cour d'assises, ainsi que trois sections spécialisées selon la présence, dans le ressort du tribunal de grande instance concerné, d'une cour d'appel, d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel.

i. La composition

Les présidents et membres des bureaux et sections sont nommés ou désignés pour une période de trois années renouvelables une fois.

Chaque bureau ou section est présidé, selon les cas, par un magistrat ou un membre honoraire du siège du tribunal de grande instance, de la cour d'appel, de la Cour de cassation ou du Conseil d'État, nommés par les présidents de ces juridictions. Dans la pratique, la présidence revient fréquemment à un magistrat honoraire.

Le greffier en chef de ces juridictions est le vice-président du bureau ou de la section et il les préside en cas d'empêchement ou d'absence du président.

(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.

Le bureau ou la section comprend en outre :

– deux fonctionnaires : le directeur départemental des services fiscaux et celui des affaires sanitaires et sociales ou leur représentant ou, pour les bureaux établis près la Cour de cassation ou le Conseil d’État, un représentant du ministre chargé du budget et un du ministre chargé de l’aide sociale ;

– deux auxiliaires de justice titulaires ou honoraires désignés par leurs organismes professionnels. Pour le tribunal de grande instance, il s’agit d’un avocat du barreau près ce tribunal et d’un huissier choisi parmi les huissiers en résidence dans le ressort de ce tribunal ; pour la cour d’appel, deux avocats établis dans son ressort ; pour le tribunal administratif et la cour administrative d’appel, soit deux avocats choisis parmi les avocats établis dans le ressort de cette juridiction, soit un avocat et un avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation ; enfin, pour les bureaux établis près la Cour de cassation ou le Conseil d’État, deux avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation ;

– un membre désigné au titre des usagers par le conseil départemental de l’aide juridique.

Les bureaux établis près la Cour de cassation et le Conseil d’État comprennent en outre deux membres choisis par la juridiction.

Dans la pratique, les sections ne se réunissent que rarement en formation plénière, pour examiner les dossiers les plus complexes. Dans certains cas, les représentants extérieurs au tribunal ne se présentent pas ou ne sont pas désignés.

Dans la perspective de la mise en œuvre du SIAJ et de la modification de certains des critères d’attribution de l’aide juridictionnelle (*cf. infra*), il serait pertinent de prévoir une plus grande implication des magistrats au sein des bureaux d’aide juridictionnelle. Aussi, vos rapporteurs proposent-ils de reprendre la proposition formulée en 2011 dans le rapport de la mission d’information en vue d’améliorer l’accès au droit et à la justice ⁽¹⁾ de 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 d’aide juridictionnelle bénéficie d’une formation spécifique.

Proposition n° 8 : recruter les présidents des bureaux d’aide juridictionnelle de préférence parmi des magistrats en activité ou, à tout le moins, s’assurer que chaque président de bureau d’aide juridictionnelle bénéficie d’une formation spécifique.

ii. Les moyens

Dotés de près de 400 équivalents temps plein travaillés (ETP) au total, les BAJ ne disposent pas d’une taille critique.

(1) *Cf. rapport d’information n° 3319 précité.*

En effet, plus des trois quarts des BAJ comptent moins de 3 ETP, 59 % moins de 2 ETP et 28 % moins d'1 ETP.

RÉPARTITION DES BAJ SELON LEURS EFFECTIFS EN 2018 (EN ETP)

| Effectifs du BAJ | Nombre de BAJ (*) | En % du total |
|-------------------------|--------------------------|----------------------|
| Moins de 1 | 45 | 28 % |
| Entre 1 et 2 | 51 | 31 % |
| Entre 2 et 3 | 29 | 18 % |
| Entre 3 et 4 | 16 | 10 % |
| Entre 4 et 5 | 7 | 4 % |
| 5 et plus | 14 | 9 % |
| Total | 162 | 100 % |

(*) Seules les données de 162 BAJ sur les 164 présents dans les TGI étaient disponibles.

Source : ministère de la Justice.

Ces effectifs sont essentiellement constitués d'adjoints administratifs (69 %) et de greffiers (17 %).

La pénurie de personnel dans les bureaux d'aide juridictionnelle conduit à un délai moyen de traitement élevé, puisque, en 2018, celui-ci s'est établi à 38 jours en moyenne. Par ailleurs, 16 BAJ, soit près de 10 % d'entre eux, ont traité les dossiers dans un délai moyen supérieur à 60 jours.

Or, le traitement rapide des dossiers conditionne le bon fonctionnement de la juridiction dans son ensemble, dans la mesure où l'absence de décision peut conduire à des renvois d'audience et à un allongement des procédures susceptibles d'entraver l'accès au juge.

Le manque de moyens en personnel des BAJ a également pour conséquence une dégradation de la qualité d'examen des dossiers. Ainsi, faute de pouvoir obtenir les justificatifs nécessaires, de nombreux BAJ se contentent de déclarations sur l'honneur.

Ces difficultés et la nécessité de fluidifier le traitement des dossiers ont conduit certains barreaux à prendre en charge une partie du travail des agents, notamment en matière pénale.

Considérant que l'amélioration de la qualité et des délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle est un impératif car elle est un élément clé de l'accès à la justice, vos rapporteurs proposent deux pistes de réflexion, afin de tirer les bénéfices de la dématérialisation de la procédure.

La première piste de réflexion porte sur le regroupement des BAJ.

Vos rapporteurs ont bien conscience que l'échelon départemental, bien connu des citoyens, est celui de la proximité et de la solidarité et qu'il doit être

revalorisé comme l’a rappelé le Président de la République. Toutefois, il leur apparaît, en l’espèce, plus pertinent et plus ambitieux de prévoir un regroupement des BAJ au niveau des 36 cours d’appel. Il s’agit en effet de tirer les conséquences de la mise en place du système d’information de l’aide juridictionnelle et de l’automatisation de l’examen des conditions de ressources grâce au critère du revenu fiscal de référence (*cf. infra*), de conférer à ces bureaux une taille critique et de permettre une véritable harmonisation des pratiques sur le ressort.

Proposition n° 9 : regrouper les bureaux d’aide juridictionnelle au niveau des cours d’appel.

La seconde piste de réflexion porte sur le renforcement de la place des magistrats et des greffiers au sein des effectifs du BAJ dans la perspective d’un recentrage des missions des BAJ sur un contrôle plus systématique du caractère manifestement irrecevable ou infondé de la demande.

Proposition n° 10 : renforcer la place des magistrats et des greffiers au sein des effectifs du bureau d’aide juridictionnelle.

b. La nécessaire évolution des conditions d’attribution de l’aide juridictionnelle

Les BAJ examinent les dossiers au regard des conditions d’admission et de ressources des demandeurs et du bien-fondé de l’action, sur le fondement des conditions d’attribution fixées par la loi du 10 juillet 1991 relative à l’aide juridique.

Outre qu’ils sont complexes et difficilement vérifiables, ces critères d’attribution laissent une marge d’appréciation importante aux BAJ.

i. Les conditions de nationalité

Sont admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle :

- les personnes physiques de nationalité française et les ressortissants des États membres de l'Union européenne ;
- les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement en France.

Ces conditions sont vérifiées lors de la demande d'aide juridictionnelle à laquelle doit être jointe la copie d'un titre d'identité et, s'agissant des étrangers non européens, d'un titre de séjour en cours de validité ainsi que de documents justifiant le caractère habituel de leur résidence (quittance de loyer ou facture d'électricité).

L'aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence aux étrangers lorsqu'ils sont :

- mineurs ;
- témoins assistés, mis en examen, prévenus, accusés, condamnés ou parties civiles, lorsqu'ils bénéficient d'une ordonnance de protection ou lorsqu'ils font l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ;
- l'objet de certaines procédures prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (maintien en zone d'attente, obligation de quitter le territoire, expulsion et transfert vers un autre État membre de l'Union européenne) ou lorsqu'il est fait appel des décisions d'expulsion.

Enfin, l'aide juridictionnelle est accordée à titre exceptionnel aux étrangers sans condition de résidence lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.

ii. Les conditions de ressources

L'aide juridictionnelle ne peut être accordée qu'à la condition pour le demandeur de justifier que ses ressources mensuelles ne dépassent pas des plafonds légaux.

Des exceptions sont toutefois prévues.

Les dispenses de conditions de ressources

L'aide juridictionnelle est accordée « de droit », c'est-à-dire sans que la condition de ressources ne soit exigée des victimes, à certains justiciables :

– les requérants qui forment une demande sur le fondement du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;

– les victimes de crimes d'atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne (meurtres, tortures, actes de barbarie, actes de terrorisme, viol) et leurs ayants droit, qui forment une demande en vue d'exercer l'action civile en réparation des dommages résultant des atteintes à la personne.

Par ailleurs, certains bénéficiaires de minima sociaux (revenu de solidarité active – RSA – et allocation de solidarité aux personnes âgées – ASPA) ne sont pas tenus de justifier de l'insuffisance de leurs ressources. Ces demandeurs doivent néanmoins produire un document attestant de la perception de la prestation.

Enfin, les justiciables qui forment un recours devant la Cour nationale du droit d'asile ou un tribunal des pensions ne sont pas tenus de déclarer leurs ressources.

Par ailleurs, l'aide juridictionnelle peut, à titre exceptionnel, être accordée aux personnes ne remplissant pas les conditions de ressources lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.

● *Les seuils d'admission pour une personne seule*

Indexés sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, les plafonds d'admission applicables aux ressources des personnes seules sont, depuis le 18 janvier 2019 ⁽¹⁾ :

– de 1 031 euros pour l'aide juridictionnelle totale ;

– de 1 546 euros pour l'aide juridictionnelle partielle.

L'aide juridictionnelle partielle est dégressive lorsque les ressources du demandeur sont situées dans une fourchette allant de 1 032 à 1 546 euros : elle est de 55 % pour des ressources comprises entre 1 032 et 1 219 euros et de 25 % entre 1 220 et 1 546 euros.

● *Les correctifs familiaux*

Ces plafonds sont affectés de correctifs selon la composition du foyer.

Ils sont majorés d'une somme équivalente à 0,18 fois le montant du plafond d'aide totale, soit 186 euros environ pour 2019, pour chacune des deux premières personnes à charge ⁽²⁾, et d'une somme équivalente à 0,1137 fois le

(1) Circulaire SG-19-003/16.01.2019 du 17 janvier 2019 relative aux plafonds d'aide juridictionnelle pour 2019.

(2) Sont considérées comme personnes à charge :

montant du plafond de l'aide totale, soit 117 euros environ pour 2019, pour la troisième personne à charge et les suivantes.

PLAFONDS DE RESSOURCES POUR BÉNÉFICIER DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE EN 2019

(en euros par mois)

| | Personne seule | Foyer de deux personnes | Foyer de trois personnes | Foyer de quatre personnes | Personne supplémentaire |
|---|----------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Aide juridictionnelle totale | 1 031 | 1 217 | 1 402 | 1 519 | + 117,22 |
| Aide juridictionnelle partielle (55 %) | 1 219 | 1 405 | 1 590 | 1 707 | + 117,22 |
| Aide juridictionnelle partielle (25 %) | 1 546 | 1 732 | 1 917 | 2 034 | + 117,22 |

Source : circulaire SG-19-003/16.01.2019 du 17 janvier 2019 relative aux plafonds d'aide juridictionnelle pour 2019.

Il apparaît ainsi, comme l'a souligné le Défenseur des droits, que les plafonds d'aide juridictionnelle laissent en dehors du système une partie des justiciables dont les revenus sont les plus modestes.

En effet, le montant du SMIC est fixé à 1 204 euros pour une durée de travail de 35 heures hebdomadaires et le seuil de pauvreté monétaire s'établit à 1 026 euros par mois pour une personne seule et à 1 334 euros pour une famille monoparentale avec un enfant de moins de 14 ans.

Ainsi, une femme seule avec un enfant à charge qui gagne 1 300 euros par mois, n'est éligible qu'à l'aide juridictionnelle partielle, alors qu'elle se trouve sous le seuil de pauvreté.

Conscients des difficultés rencontrées au quotidien par les personnes aux revenus modestes, vos rapporteurs proposent, comme l'avait fait la mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice ⁽¹⁾ en 2011, le relèvement des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du SMIC net.

Proposition n° 11 : relever les plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du SMIC net.

- le conjoint ou le concubin ou le partenaire d'un pacte civil de solidarité dépourvu de ressources personnelles ;
- le descendant âgé de moins de 18 ans ou, s'il poursuit ses études, de moins de 25 ans, ou qui est titulaire de la carte d'invalidité et vit sous le toit du demandeur à l'aide juridictionnelle ;
- l'ascendant qui habite avec le demandeur à l'aide juridictionnelle et dont les ressources n'excèdent pas le montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, le montant cumulé de l'allocation spéciale vieillesse et de l'allocation supplémentaire ou encore, s'il ne peut prétendre à ces allocations, le montant du revenu de solidarité active.

(1) Cf. rapport d'information n° 3319 précité.

- *La détermination des ressources*

Le montant des ressources mensuelles est déterminé par la moyenne des ressources perçues par le demandeur au cours de la dernière année civile. Cependant, il peut être tenu compte de la moyenne mensuelle des ressources perçues depuis le 1^{er} janvier de l'année en cours, si des modifications du niveau des ressources le justifient. Ce principe correcteur permet notamment d'allouer l'aide juridictionnelle à un demandeur dont les revenus ont subitement diminué.

◦ Les ressources concernées

Pour apprécier les ressources du demandeur, le bureau d'aide juridictionnelle doit tenir compte des ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition.

Sont toutefois exclues :

- les prestations familiales que sont la prestation accueil jeune enfant, les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de logement, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, l'allocation de soutien familial, l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation journalière de présence parentale ;

- les prestations sociales à objet spécialisé ;

- l'aide personnalisée au logement ;

- l'allocation de logement ;

- le revenu de solidarité active.

Les pensions alimentaires versées sont déduites des ressources du débiteur d'aliments à condition qu'elles soient effectivement versées ⁽¹⁾. À l'inverse, les pensions reçues sont comptabilisées comme des ressources du demandeur d'aide juridictionnelle dès lors qu'elles sont déclarées.

Dans l'appréciation des ressources du demandeur, il est tenu compte :

- des éléments extérieurs du train de vie ;

- 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 ;

- des ressources de son conjoint ou concubin 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. Il n'en est pas non plus tenu compte s'il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une

(1) Le demandeur d'aide juridictionnelle doit justifier du paiement par tout moyen.

divergence d'intérêt rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources ou si, lorsque la demande concerne l'assistance d'un mineur, se manifeste un défaut d'intérêt à l'égard du mineur des personnes vivant habituellement à son foyer.

c Une clarification nécessaire

L'appréciation des conditions de ressources nécessite d'être clarifiée sur plusieurs points.

Il ressort tout d'abord de la mise en œuvre de ces dispositions par les bureaux d'aide juridictionnelle des difficultés quant à la prise en compte du patrimoine mobilier et immobilier du demandeur.

Le formulaire de demande d'aide juridictionnelle précise que le demandeur doit indiquer le montant total de son épargne ainsi que l'adresse, la nature et la valeur de ses biens immobiliers qu'ils soient situés en France ou à l'étranger, à l'exception de celui lui servant de domicile.

Toutefois, il n'existe pas de méthodologie pour apprécier le patrimoine immobilier et mobilier du demandeur. Certes, le ministère de la Justice a diffusé une note le 7 juillet 2016 qui a pour objet de « *rappeler les règles applicables (...), afin d'harmoniser les pratiques, de clarifier les règles devant être appliquées par les bureaux d'aide juridictionnelle, et ainsi d'éviter les différences de traitement entre les justiciables à situation égale* ». Cependant, cette note ne fait aucune mention de l'épargne. Par ailleurs, si elle indique qu'il doit être tenu compte de l'existence d'une résidence secondaire ou d'un immeuble susceptible de produire des revenus fonciers, qu'il soit loué ou non, elle ne précise pas de quelle manière.

Aussi, en l'absence d'instruction claire, les pratiques des BAJ varient, générant ainsi des inégalités de traitement entre les justiciables. Par exemple, s'agissant de l'épargne, en l'absence de définition d'un seuil à partir duquel l'aide juridictionnelle serait refusée, certains BAJ retiennent un seuil de 5 000 euros alors que d'autres le fixent à 15 000 euros, comme l'ont souligné les syndicats de greffiers. Il en va de même pour l'appréciation du patrimoine immobilier.

Ces éléments sont en outre largement déclaratifs. Certains BAJ exigent des pièces justificatives tandis que d'autres n'en demandent pas. En tout état de cause, aucun contrôle n'est réalisé sur les données renseignées, si bien que le demandeur d'aide juridictionnelle qui ne déclare pas la valeur réelle de son patrimoine mobilier ou immobilier ne peut être détecté.

Il ressort également de l'appréciation des ressources par les bureaux d'aide juridictionnelle une grande hétérogénéité s'agissant des éléments extérieurs du train de vie.

Afin de mettre fin aux inégalités de traitement générées par la diversité des pratiques des BAJ en matière d'appréciation des ressources, vos rapporteurs proposent de prendre comme critère d'éligibilité une donnée objective et susceptible de prendre en compte l'ensemble des revenus, qu'ils soient issus du travail ou du capital : le revenu fiscal de référence.

Correspondant à la dernière étape pour le calcul de l'impôt sur le revenu, après prise en compte des charges déductibles (en particulier des pensions alimentaires versées) et des autres réductions et abattements, le revenu fiscal de référence est en effet l'agrégat fiscal le plus proche des critères retenus pour les demandes d'aide juridictionnelle – il ne tient notamment pas compte des prestations sociales et familiales.

Proposition n° 12 : retenir comme critère d'appréciation des ressources du demandeur d'aide juridictionnelle le revenu fiscal de référence.

Ce critère n'est certes pas parfait. Il ne permet pas notamment de prendre en compte les cas dans lesquels une personne déclare des revenus faibles tout en ayant un patrimoine important grâce à l'optimisation fiscale. Il peut également introduire une rupture d'égalité entre les couples mariés ou pacsés et ceux vivant en union libre. Il est susceptible d'entraîner une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle car les personnes qui n'étaient pas éligibles avec les ressources de leur concubin le deviennent lorsque seules leurs ressources sont prises en compte, même s'il est possible qu'une partie des ressources des concubins ne soit pas déclarée aujourd'hui.

Néanmoins, ce critère présente un triple avantage :

- une appréciation objective des ressources des demandeurs d'aide juridictionnelle ;
- une simplification de la demande d'aide juridictionnelle ;
- un gain de temps pour les BAJ.

La mise en œuvre de cet unique critère devrait en effet s'accompagner de la mise en interface des BAJ avec les bases de l'administration fiscale afin de permettre l'automatisation du contrôle des ressources (*cf. infra*). Ainsi, lors de sa demande, le justiciable consentirait à ce que son revenu fiscal de référence soit transmis aux BAJ et le SIAJ déterminerait automatiquement si ses ressources sont en dessous du seuil de l'aide juridictionnelle.

Le ministère de la Justice conduit actuellement une réflexion sur l'évolution des critères d'éligibilité à l'aide juridictionnelle, qui tiendra notamment compte des résultats de deux expérimentations qui ont été lancées au premier semestre 2019 auprès des TGI de Grenoble et de Senlis sur la prise en compte du revenu fiscal de référence.

iii. Les conditions relatives au fond de la demande

L'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique dispose que « *l'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable ou dénuée de fondement* ».

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

En outre, en matière de cassation, l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé, en application du même article.

À ce propos, la Cour de cassation, saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la compatibilité de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 avec les articles 1^{er}, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 1^{er} de la Constitution, a jugé que « *le fait de réserver le bénéfice de l'aide juridictionnelle à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable et dénuée de fondement, d'une part, ne porte pas atteinte au principe d'égalité qui ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit et que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive de garanties des exigences constitutionnelles et, d'autre part, ne porte d'atteinte substantielle au droit à un recours effectif dès lors que la personne à laquelle le bénéfice de l'aide juridictionnelle n'a pas été accordée dispose d'une voie de recours contre la décision de refus de cette aide, conserve le droit d'agir devant une juridiction pour soutenir sa réclamation et, dans le cas où le juge a fait droit à son action, d'obtenir le remboursement des frais, dépens et honoraires qu'elle a exposés ou versés, à concurrence de l'aide juridictionnelle dont elle aurait bénéficié compte tenu de ses ressources* »⁽¹⁾.

En pratique, les BAJ ne sont pas en mesure de contrôler la recevabilité ou le fondement de l'action du justiciable. Ils ne disposent en effet pas toujours des éléments permettant d'apprécier ces critères puisque le formulaire de demande d'aide juridictionnelle ne peut contenir que des informations très sommaires sur l'affaire (seules deux lignes sont prévues à cet effet).

En outre, l'article 50 de la loi du 10 juillet 1991 qui permet aux juridictions du fond de prononcer le retrait de l'aide juridictionnelle dès lors que la procédure engagée est jugée dilatoire ou dénuée de fondement est rarement mis en œuvre. Les retraits d'aide juridictionnelle, tous motifs confondus, ont ainsi représenté, en 2016, 0,09 % des décisions des BAJ.

(1) Cass. Civ. 2^e, 21 juin 2012, n° 12-40.036.

Or, le constat dressé par les magistrats judiciaires, administratifs mais également financiers entendus par la mission d'information est unanime : il faut lutter contre les demandes d'aide juridictionnelle abusives. Comme l'a souligné M. Gilles Accomando, président de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, *« il faut surtout que le juge puisse estimer que la demande présentée dans le cadre de l'aide juridictionnelle n'est pas sérieuse, afin d'éviter les abus des avocats »*.

Dans cette perspective, il conviendrait tout d'abord de rappeler, par la voie d'une circulaire, les dispositions relatives à l'appréciation du caractère manifestement irrecevable ou infondé d'un recours et la nécessité de leur mise en œuvre. Parallèlement, pourrait être élaboré et diffusé un recueil des décisions les plus emblématiques relatives aux rejets sur ces motifs afin d'éclairer les présidents des bureaux d'aide juridictionnelle et d'harmoniser les pratiques.

Proposition n° 13 : diffuser les dispositions et les décisions les plus emblématiques sur le caractère manifestement irrecevable ou dénué de fondement d'un recours.

Il conviendrait également de prévoir, lorsque la juridiction est déjà saisie, que l'assignation ou la requête soit produite à l'appui de la demande pour permettre un examen sur le fond.

Proposition n° 14 : compléter l'article 34 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 afin de prévoir la production d'une copie de l'assignation ou de la requête lorsque la juridiction est déjà saisie.

Il conviendrait enfin d'instaurer des dispositions particulières en appel. Il apparaît en effet nécessaire d'éviter les situations dans lesquelles les justiciables sont incités à faire appel sans fondement, comme c'est le cas, par exemple, devant la chambre des mineurs. Il en va de même, en droit des étrangers, lorsque certains organismes d'accompagnement font appel sans même consulter le justiciable. Lors de son audition, Mme Mireille Faugère, magistrate à la Cour des comptes, a ainsi rappelé, comme l'avait déjà souligné la Cour des comptes dans son référé du 23 décembre 2016, l'intérêt d'introduire en matière civile, en appel, des critères plus rigoureux relatifs au bien-fondé de la procédure et à la proportionnalité de l'enjeu à la demande.

Proposition n° 15 : introduire en matière civile, en appel, des critères plus rigoureux relatifs au bien-fondé de la procédure et à la proportionnalité de l'enjeu à la demande.

La mise en œuvre de ces propositions suppose un recentrage de l'action des BAJ sur le contrôle du caractère manifestement irrecevable ou infondé de la demande, qui devrait être permis par l'automatisation du contrôle des ressources et par un renforcement des magistrats et des greffiers au sein des effectifs du BAJ.

c. Une vérification effective des demandes d'aide juridictionnelle

Pour assurer le travail de vérification des demandes d'aide juridictionnelle, l'article 21 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que *« le bureau d'aide juridictionnelle peut recueillir tous renseignements sur la situation financière de l'intéressé »*, avant d'ajouter que *« les services de l'État et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales sont tenus de communiquer au bureau, sur sa demande, sans pouvoir opposer le secret professionnel, tous renseignements permettant de vérifier que l'intéressé satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle »*.

Ce même article précise qu'en matière pénale, le bureau d'aide juridictionnelle peut demander au procureur de la République ou au procureur général communication des pièces du dossier pénal pouvant permettre d'apprécier les ressources de l'intéressé.

Si le demandeur ne produit pas les pièces nécessaires, le bureau peut lui enjoindre de fournir, dans un délai qui ne peut excéder deux mois à compter de la réception de la demande, toute pièce justificative ou tout renseignement de nature à justifier qu'il satisfait aux conditions exigées. À défaut de production dans ce délai, la demande d'aide est caduque. La décision constatant la caducité n'est pas susceptible de recours.

Malgré ces pouvoirs d'investigation, le bureau ne dispose pas des outils lui permettant de vérifier certains éléments qui conditionnent pourtant l'octroi de l'aide juridictionnelle.

Ainsi, aucun moyen ne permet au BAJ de vérifier que le demandeur a déclaré les revenus des personnes vivant habituellement avec lui, sauf en cas de déclaration fiscale conjointe. Il en va de même pour le patrimoine immobilier ou mobilier, qu'aucune pièce justificative ne vient attester et qui reste, par conséquent, purement déclaratif.

Les contrôles réalisés sont très limités. Si les BAJ peuvent disposer de l'accès aux données sociales grâce au service de consultation des données des allocataires par les partenaires (CDAP) qui leur permet de consulter les données des caisses d'allocations familiales, ils n'ont pas accès aux données de l'administration fiscale.

Aussi, vos rapporteurs considèrent-ils qu'il convient de tirer profit de la mise place du système d'information de l'aide juridictionnelle (SI AJ) pour permettre l'accès des BAJ aux données de l'administration fiscale, dans la perspective de l'automatisation du contrôle des ressources sur le fondement du revenu fiscal de référence.

Proposition n° 16 : permettre l'accès des BAJ aux bases de l'administration fiscale afin de permettre l'automatisation du contrôle des ressources.

d. L'harmonisation des pratiques des bureaux d'aide juridictionnelle

Comme cela a déjà été souligné (*cf. supra*), les pratiques des BAJ en matière d'appréciation des critères d'éligibilité, en particulier des ressources du demandeur, sont très diverses.

Elles le sont également quant aux pièces justificatives demandées. Comme l'a souligné le Défenseur des droits, il apparaît que certains BAJ demandent des pièces telles que la dernière taxe d'habitation, une attestation récente de la caisse d'allocations familiales ou des relevés de comptes bancaires, alors que d'autres ne demandent pas d'avis d'imposition et octroient l'aide juridictionnelle sur la base d'une simple attestation sur l'honneur.

Elles le sont aussi s'agissant des contacts avec les demandeurs. Ainsi, certains BAJ acceptent la transmission des pièces justificatives par voie dématérialisée, tandis que d'autres les refusent. Certains accueillent directement le public alors que d'autres renvoient le demandeur vers le SAUJ.

Elles le sont enfin pour ce qui concerne les vérifications réalisées. En fonction du BAJ, de sa section voire de la personne chargée d'instruire le dossier, les vérifications sont plus ou moins poussées.

Certes, plusieurs chefs de cour ont engagé des démarches d'harmonisation dans leur ressort, en particulier pour l'évaluation du patrimoine des demandeurs et l'établissement de la liste des pièces justificatives.

Toutefois, il conviendrait de généraliser ces démarches et de les développer à l'échelon national, afin de réduire les inégalités de traitement qui résultent encore trop souvent de l'hétérogénéité des pratiques des BAJ.

Proposition n° 17 : encourager les chefs de cour à conduire une démarche d'harmonisation des pratiques des bureaux d'aide juridictionnelle, dans la perspective de leur regroupement à moyen terme.

2. Le cas particulier des commissions d'office

Dans leur rapport sur l'aide juridictionnelle remis en mars 2018 au Premier ministre, l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la

justice relèvent que les aides juridictionnelles attribuées lors des commissions d'office représentent 38,8 % des admissions en 2016, en hausse de 5,6 points entre 2012 et 2016.

Cette progression soutenue s'explique par l'essor des commissions d'office d'une part et par l'absence de contrôle des BAJ sur ces dossiers d'autre part.

a. L'essor des commissions d'office

La commission d'office permet, notamment lors de procédures pénales d'urgence, de désigner d'office un avocat pour défendre le justiciable qui n'a pas choisi de défenseur.

Ces dernières années, le recours à la commission d'office s'est fortement développé :

- en matière pénale, avec l'utilisation des procédures de déferrement suivies ou non d'un jugement immédiat et la multiplication des cas dans lesquels la présence d'un avocat est devenue obligatoire lors des actes de procédure ;

- en matière civile, avec l'essor du contentieux traité par le juge des libertés et de la détention relatif aux étrangers et aux hospitalisations sous contrainte qui fait très souvent l'objet d'une commission d'office ;

- en matière d'assistance des mineurs, que ce soit en matière pénale ou d'assistance éducative.

Dans les faits, le recours à la commission d'office dépasse très largement l'urgence pénale et les procédures qui mettent en jeu la liberté individuelle.

b. La rareté des contrôles des bureaux d'aide juridictionnelle

Si l'article 19 de la loi du 10 juillet 1991 précise que « *l'avocat commis ou désigné d'office dans les cas prévus par la loi peut saisir le bureau d'aide juridictionnelle compétent au lieu et place de la personne qu'il assiste ou qu'il a assistée* », aucune disposition particulière ne porte sur les conditions d'éligibilité à l'aide juridictionnelle dans le cas d'une commission d'office.

Ainsi, conformément au droit commun, l'aide juridictionnelle ne peut être accordée qu'après un examen des ressources du demandeur, que la demande soit présentée avant l'audience ou après, dans le cadre d'un dossier déposé par l'avocat, et que l'avocat soit choisi ou désigné par le bâtonnier ou par le président d'audience.

L'article 81 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 énonce d'ailleurs clairement que « *l'avocat (...) commis ou désigné d'office (...) est valablement désigné au titre de l'aide juridictionnelle si la personne pour le compte de*

laquelle il intervient bénéficie de l'aide juridictionnelle ». Plusieurs lois ⁽¹⁾ ont en outre pris soin de préciser que la désignation d'office n'emporte pas droit à l'aide juridictionnelle. L'article 64-1-1 de la loi du 10 juillet 1991 dispose enfin que si l'aide juridictionnelle est attribuée à une personne non éligible dans un dossier de commission d'office, elle donne lieu à recouvrement par l'État ⁽²⁾.

Le ministère de la Justice a précisé à plusieurs reprises que ⁽³⁾ que la commission d'office n'a pas pour conséquence l'attribution de l'aide juridictionnelle et que, lorsque le justiciable a bénéficié de l'assistance d'un avocat commis d'office, dans le cadre d'une procédure d'urgence, le BAJ doit effectuer un contrôle des ressources *a posteriori*.

Pourtant, dans la pratique, les dossiers d'aide juridictionnelle pour des avocats désignés d'office font très rarement l'objet d'un contrôle des BAJ, même *a posteriori*. Les dossiers de demande d'aide juridictionnelle, déposés après l'audience ou l'audition, par les avocats eux-mêmes, ne contiennent pratiquement aucun renseignement sur les ressources du demandeur, car les avocats de permanence n'ont qu'un contact ponctuel avec leurs clients qui ne permet pas un échange sur les données patrimoniales. Ces dossiers sont ensuite traités selon un circuit spécifique par les BAJ : un circuit court, c'est-à-dire sans examen des conditions de ressources, voire sans aucun contrôle.

Ainsi, le recours à la commission d'office entraîne, de fait, la prise en charge de la défense au titre de l'aide juridictionnelle, le BAJ enregistrant la demande et attribuant l'aide, sans autre examen, après l'intervention de l'avocat.

(1) Cf. l'article 61-1 du code de procédure pénale, créé par l'article 1^{er} de la loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, qui précise que « la personne à l'égard de laquelle il existe des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ne peut être entendue librement sur ces faits qu'après avoir été informée (...) que les frais seront à sa charge sauf si elle remplit les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle, qui lui sont rappelées par tout moyen ».

(2) Selon l'article 64-1-1 de la loi du 10 juillet 1991, « la personne qui a bénéficié de l'intervention d'un avocat commis d'office dans les conditions prévues à l'article 63-3-1 du code de procédure pénale et qui n'est pas éligible à l'aide juridictionnelle est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'État ».

(3) Cf. circulaire du 7 juillet 2016 relative aux ressources du demandeur de l'aide juridictionnelle.

c. Vers un circuit spécifique de traitement des demandes d'aide juridictionnelle pour les commissions d'office ?

Compte tenu des dysfonctionnements constatés dans le traitement des demandes d'aide juridictionnelle liées à des dossiers de commission d'office, il apparaît nécessaire de définir un circuit réaliste de traitement des commissions d'office, qui reposerait sur :

- un octroi de l'aide sans contrôle *a priori* ;
- un système de facturation *a posteriori* pour les justiciables ayant déclaré des ressources ;
- un contrôle portant sur un échantillon des déclarations.

Ce circuit modernisé, qui repose sur une prise en charge à l'aide juridictionnelle sans examen préalable, devrait s'accompagner d'une clarification du périmètre des commissions d'office.

Ce périmètre pourrait être restreint à des contentieux limités et bien identifiés tels que les procédures pénales d'urgence au sens strict (comparutions immédiates et déferrements), les hospitalisations sous contraintes, le contentieux des étrangers et celui des mineurs au pénal.

| |
|---|
| <p>Proposition n° 18 : sous réserve d'une évolution du périmètre des commissions d'office, instaurer un circuit <i>ad hoc</i> de traitement des demandes d'aide juridictionnelle pour les avocats commis d'office.</p> |
|---|

III. REVALORISER L'AIDE JURIDICTIONNELLE POUR LES JUSTICIABLES ET LES AUXILIAIRES DE JUSTICE

A. ÉTENDRE LE CHAMP D'APPLICATION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE DE PLEIN DROIT

1. Une aide généralisée

L'aide juridictionnelle peut être accordée **en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense, devant toute juridiction française** ⁽¹⁾ y compris les commissions juridictionnelles, ainsi qu'à l'occasion de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et de la procédure d'audition du mineur prévue par l'article 388-1 du code civil. La loi du 10 juillet 1991 n'établit aucune distinction entre les affaires des juridictions administratives et celles des juridictions judiciaires.

Elle peut également être accordée :

– pour tout ou partie d'une instance ainsi qu'en vue de parvenir, avant l'introduction de l'instance, à une transaction ou à un accord conclu dans le cadre d'une procédure participative prévue par le code civil ;

– en matière de divorce par consentement mutuel fait par acte sous signature privée contresigné par avocats et déposé au rang des minutes d'un notaire ;

– à l'occasion de l'exécution, sur le territoire français, d'une décision de justice ou de tout autre titre exécutoire, y compris s'ils émanent d'un autre État membre de l'Union européenne ⁽²⁾ ;

– aux litiges transfrontaliers en matière civile ou commerciale et aux personnes qui, quelle que soit leur nationalité, sont en situation régulière de séjour et résident habituellement dans un État membre de l'Union européenne ⁽³⁾ ou y ont leur domicile ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, l'aide juridictionnelle s'étend de plein droit aux procédures et actes d'exécution des décisions de justice obtenues elles-mêmes avec l'aide juridictionnelle, à moins, selon l'article 11 de la loi du 10 juillet 1991 « *que l'exécution ne soit suspendue plus d'une année pour une cause autre que l'exercice d'une voie de recours ou d'une décision de sursis à exécution* ».

(1) En sont exclues les juridictions internationales comme la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour de justice des Communautés européennes.

(2) Article 10 de la loi du 10 juillet 1991.

(3) À l'exception du Danemark.

(4) Article 3-1 de la loi du 10 juillet 1991.

L'extension du champ de l'aide juridictionnelle

Depuis sa création en 1991, l'aide juridictionnelle a été étendue par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits ⁽¹⁾ aux transactions conclues avant l'introduction de l'instance ainsi qu'à la médiation pénale et aux mesures de réparations spécifiques aux mineurs et par la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale ⁽²⁾ aux compositions pénales.

Par ailleurs, la loi du 4 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice ⁽³⁾ 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 État membre de l'Union européenne.

L'ordonnance du 22 mars 2007 ⁽⁴⁾ a étendu en Polynésie française, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de la loi du 10 juillet 1991 relatives à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat.

La loi du 9 juillet 2010 ⁽⁵⁾ a précisé que l'aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence aux étrangers qui font l'objet d'une ordonnance de protection délivrée par le juge aux affaires familiales en cas de violences exercées au sein du couple ou par un ancien conjoint conformément à l'article 515-9 du code civil.

La loi du 22 décembre 2010 ⁽⁶⁾ a prévu la possibilité de prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle des procédures participatives engagées avant l'introduction de l'instance.

Enfin, l'ordonnance du 23 mars 2012 ⁽⁷⁾ a étendu au département de Mayotte, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de la loi du 10 juillet 1991.

2. Étendre l'aide juridictionnelle de plein droit aux cas de violences conjugales

L'attribution de l'aide juridictionnelle est subordonnée au bien-fondé de l'action et à des conditions d'admission et de ressources.

(1) Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits.

(2) Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale.

(3) Loi n° 2005-750 du 4 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice.

(4) 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.

(5) Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants.

(6) Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires.

(7) Ordonnance n° 2012-395 du 23 mars 2012 relative à l'application à Mayotte de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Toutefois, la condition de ressources n'est pas exigée pour certains publics fragiles ou dont les revenus sont particulièrement faibles c'est-à-dire :

- les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou du revenu de solidarité active (article 4 de la loi du 10 juillet 1991) ;

- les mineurs entendus dans les conditions mentionnées à l'article 388-1 du code civil, dans toute procédure les concernant s'ils choisissent d'être entendus avec un avocat ou si le juge procède à la désignation d'un avocat (article 9-1 de la loi du 10 juillet 1991).

Par ailleurs, depuis l'adoption de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice ⁽¹⁾, l'aide juridictionnelle est également accordée de plein droit, sans conditions de ressources, aux victimes de crimes d'atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne ⁽²⁾, ainsi qu'à leurs ayants droit en vue d'exercer l'action civile en réparation des dommages résultant des atteintes à la personne (article 9-2 de la loi du 10 juillet 1991). Sont ainsi visés :

- les atteintes volontaires à la vie tels que le meurtre, l'empoisonnement (articles 221-1 à 221-5 du code pénal) ;

- les atteintes à l'intégrité physique ou psychique de la personne (tortures, actes de barbarie) (articles 222-1 à 222-6 du code pénal) ;

- les violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente commises sur des personnes vulnérables (article 222-10) ;

- les violences en bande organisée sur une personne d'autorité (magistrat, fonctionnaire de la police nationale...) ayant entraîné la mort ou une infirmité permanente (1° et 2° des articles 222-14) ;

- certains actes de terrorisme tels que les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration (1° de l'article 421-1 du code pénal et 1° à 4° de l'article 421-3 du code pénal).

Compte tenu de l'importance de la lutte contre les violences conjugales, vos rapporteurs reprennent à leur compte la proposition formulée par M. Dimitri Houbron, dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019 ⁽³⁾, souhaitant **que l'aide juridictionnelle soit de droit pour les victimes de violences conjugales**. Cette réforme a également été préconisée par l'association France Victimes lors de son audition par la mission.

(1) Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice

(2) Articles 221-1 à 221-5, 222-1 à 222-6, 222-8, 222-10, 222-14 (1° et 2°), 222-23 à 222-26, 421-1 (1°) et 421-3 (1° à 4°) du code pénal.

(3) Cf. Avis budgétaire fait par M. Dimitri Houbron au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2019, Justice et accès au droit.

Par ailleurs, ce contentieux concernant dans la grande majorité des cas, des femmes seules, isolées qui ont besoin d'un accompagnement juridique dès le dépôt de plainte : il apparaît nécessaire de permettre aux femmes victimes de violences conjugales de bénéficier de l'aide juridictionnelle pendant la phase pré-contentieuse.

Proposition n° 19 : prévoir que l'aide juridictionnelle est accordée, de droit, sans condition de ressources pour les victimes de violences conjugales et que ces dernières bénéficient de l'aide juridictionnelle dès le dépôt de plainte.

B. AMÉLIORER LA RÉTRIBUTION DES AUXILIAIRES DE JUSTICE

1. L'aide juridictionnelle *stricto sensu* et les aides aux interventions non juridictionnelles des avocats

Dans le cadre de l'aide juridictionnelle, les sommes revenant aux auxiliaires de justice sont réglées sur production d'une attestation de fin de mission, délivrée, au moment où le juge rend sa décision, par le greffe, qui s'assure de l'application des barèmes prévus par les textes et de l'achèvement de la mission.

L'évolution de leur répartition est retracée ci-après.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES SOMMES ALLOUÉES AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

(en euros)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 (prévision) |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------|
| Avocats | 280 115 794 | 302 388 154 | 338 013 156 | 286 966 288 | 406 420 578 |
| Avocats aux conseils | 659 198 | 620 617 | 597 287 | 659 198 | 640 000 |
| Huissiers | 4 546 279 | 4 543 592 | 4 569 407 | 4 546 279 | 4 600 000 |
| Experts | 11 532 620 | 11 146 391 | 10 584 528 | 11 532 620 | 10 800 000 |
| Autres auxiliaires | 5 366 930 | 5 275 983 | 5 042 971 | 5 527 123 | 5 373 379 |
| Avoués | 160 193 | 53 319 | 9 076 | n.c. | 0 |

Source : ministère de la Justice.

a. La rétribution des avocats

Le montant de la contribution de l'État à la rétribution des avocats est fixé par le décret du 19 décembre 1991 ⁽¹⁾ et par l'article 27 de loi du 10 juillet 1991 qui dispose : « L'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies

(1) Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991.

par les avocats du barreau. Le montant de cette dotation résulte, d'une part, du nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau et, d'autre part, du produit d'un coefficient par type de procédure et d'une unité de valeur (UV) de référence. »

En cas d'aide partielle, la rétribution de l'avocat versée par l'État décroît avec les ressources du bénéficiaire de l'aide. Elle est complétée par des honoraires librement négociés entre l'avocat et le bénéficiaire de l'aide partielle.

Plusieurs rapports ont pu souligner, par le passé, le niveau insuffisant de la rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle. Ainsi, en 2007, M. Roland du Luart, dans un rapport de la commission des finances du Sénat relatif à l'aide juridictionnelle ⁽¹⁾ constatait que *« le montant de l'UV est notablement inférieur au “ point mort ” (c'est-à-dire le seuil de rentabilité) des cabinets »*.

Plus récemment, dans le rapport sur l'amélioration de l'accès au droit et à la justice, M. Philippe Gosselin et Mme George Paul-Langevin constataient que *« ces rétributions [étaient] 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, [n'étaient] pas pris en compte dans le barème, ce qui [risquait], même si les avocats s'en [défendaient], d'encourager des traitements trop rapides. »* ⁽²⁾,

Dans les éléments transmis à la mission, le Conseil national des barreaux considère que l'aide juridictionnelle garantit une simple *« indemnisation »* de l'avocat et non une *« rémunération »* car le montant de l'UV (32 euros) *« qui était censé correspondre de fait à une demi-heure de travail, est inférieur au montant des charges horaires supportées par l'avocat dans son exercice professionnel »*.

Après avoir stagné pendant dix ans, la rétribution des avocats a progressé depuis 2016. En effet, à la suite de la signature le 28 octobre 2015 d'un protocole d'accord entre le ministère de la Justice et les représentants de la profession d'avocat, la loi de finances pour 2016 ⁽³⁾ :

- a revalorisé de 22,50 euros hors taxe à 26,50 euros hors taxe l'unité de valeur de référence servant au calcul de la rétribution des avocats ;

- a aménagé la modulation géographique des unités de valeur, la catégorisation des barreaux passant de dix à trois groupes ⁽⁴⁾ afin de réduire les disparités entre barreaux.

(1) Rapport d'information de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur l'aide juridictionnelle, M. Roland du Luart, n° 23, 9 octobre 2017.

(2) Cf. rapport d'information n° 3319 précité.

(3) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(4) Le premier avec une UV de 26,50 euros hors taxe ; le deuxième avec une UV de 27,50 euros hors taxe ; le troisième avec une UV de 28,50 euros hors taxe.

Complétant ces mesures, la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾ :

– a poursuivi la revalorisation de l’unité de valeur de référence qui est passée de 26,50 euros hors taxe à 32 euros hors taxe ;

– a supprimé toute modulation géographique des unités de valeur, ce qui a complètement rétabli l’égalité entre les barreaux.

En 2017 également, en cohérence avec la revalorisation de l’unité de valeur, le barème par type de contentieux a été révisé, dans quelques cas, afin de tenir compte de la technicité de certains d’entre eux ou du coût des déplacements occasionnés (c’est le cas des soins sans consentement) ainsi que de la création du divorce par acte d’avocat.

Si des améliorations réelles ont été apportées ces dernières années, vos rapporteurs regrettent cependant que la revalorisation de la rétribution des avocats se fasse par « à-coups ». En effet, après une série de revalorisations intervenues entre 1993 et 1999, celles-ci sont intervenues en 2004, 2007 et 2016.

Vos rapporteurs considèrent qu’une revalorisation régulière des unités de valeur prenant en compte l’inflation, l’évolution du contentieux et des frais de fonctionnement des cabinets devrait être garantie. Un débat au Parlement pourrait d’ailleurs être organisé lors de chaque législature sur l’évolution de l’aide juridictionnelle compte tenu de l’enjeu majeur que cette aide représente pour garantir l’accès à la justice.

Proposition n° 20 : garantir une revalorisation régulière de la rétribution des avocats prenant en compte l’évolution des contentieux et des frais de fonctionnement des avocats.

b. La rétribution des autres auxiliaires de justice

S’agissant de la rétribution des autres auxiliaires de justice ⁽²⁾, les sommes revenant aux experts et aux médiateurs sont fixées par ordonnance du magistrat taxateur ⁽³⁾ au vu de la justification de l’exécution de leur mission. Les autres auxiliaires sont rétribués au forfait.

Si le nombre de missions rétribuées au titre de l’aide juridictionnelle pour une mesure de médiation ordonnée par le juge progresse – 933 en 2017 missions ont été payées à ce titre contre 231 en 2015 ⁽⁴⁾ –, il demeure encore faible.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(2) Avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation, huissiers, experts, médiateurs, enquêteurs sociaux ou de personnalité, traducteurs, etc.

(3) Sous réserve d’un plafond dans le cas des médiateurs

(4) Le nombre de missions rétribuées au titre de l’aide juridictionnelle pour la médiation conventionnelle ne peut cependant pas être identifié et la mesure relative à la médiation en matière administrative est trop récente pour qu’il soit possible d’évaluer son incidence.

Vos rapporteurs considèrent qu'une revalorisation de l'aide juridictionnelle en cas de médiation permettrait de développer davantage ce mode alternatif de règlement des conflits, en cohérence avec les dispositions prévues dans le projet de loi de programmation 2018-2022.

Proposition n° 21 : revaloriser l'aide juridictionnelle en cas de médiation, afin de développer ce mode alternatif de règlement des conflits.

2. Les dotations versées aux barreaux par voie conventionnelle

a. Un développement limité des protocoles et des conventions

La loi du 10 juillet 1991 prévoit la possibilité d'une contractualisation locale entre les tribunaux de grande instance et les barreaux, pour la prise en charge de la défense des justiciables, en particulier en matière de défense d'urgence.

Cette forme de contractualisation repose sur deux dispositifs :

- *les protocoles conclus entre les tribunaux de grande instance et les barreaux ayant souscrit des engagements d'objectifs assortis de procédures d'évaluation visant à assurer une défense de qualité des bénéficiaires de l'aide juridique* (article 91 du décret du 19 décembre 1991 ⁽¹⁾). Leur nombre a progressé de 40 en 2015 à 44 en 2018.

Ces protocoles, conclus pour une durée de trois ans et homologués par un arrêté du garde des Sceaux, recouvrent principalement l'assistance en matière pénale. Cependant, le décret du 27 décembre 2016 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique ⁽²⁾ a étendu leur périmètre au droit social et aux baux d'habitation, à la procédure judiciaire de mainlevée et au contrôle des mesures de soins psychiatriques ainsi qu'à certaines procédures d'application des peines et de médiation.

En application de l'article 132-6 du décret du 19 décembre 1991 précité, la dotation versée par l'État est le produit du montant total des missions d'aide juridictionnelle entrant dans le champ du protocole payées aux avocats au cours d'une année et d'un taux de majoration fixé par la Chancellerie et pouvant atteindre au maximum 20 %. Cette dotation peut être affectée en partie au financement de la gestion du protocole.

- *les conventions passées entre les tribunaux de grande instance et les barreaux pour l'organisation matérielle de l'assistance auprès des personnes placées en garde à vue*. D'une durée de 4 ans, ces conventions permettent aux

(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.

(2) Décret n° 2016-1876 du 27 décembre 2016 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique.

barreaux signataires de percevoir une subvention pour la réalisation des objectifs fixés par la convention. Leur nombre est passé de 59 en 2015 à 61 en 2018.

Par rapport aux 164 barreaux dénombrés aujourd’hui, le nombre de protocoles et de conventions demeure encore faible.

Dans les éléments transmis à la mission, le Conseil national des barreaux rappelle que les protocoles de l’article 91 avaient à l’origine « *un problème de conception* » qui était que « *le financement n’était obtenu qu’a posteriori sur l’évaluation des actions menées* », ce qui avait conduit certains barreaux à se trouver en difficulté.

De même, le Syndicat des avocats de France a indiqué à la mission que si « *ces mécanismes sont incitatifs pour les barreaux, leur lourdeur administrative ajoutée aux délais de règlement des dotations complémentaires (plusieurs mois si ce n’est années après la fin de l’exercice concerné) les conduisent en pratique à assumer le préfinancement des engagements souscrits.* »

Ces protocoles se caractérisent aujourd’hui par leur grande diversité en termes de contenu, ce qui favorise l’adaptation aux contraintes locales, mais rend plus difficile la mise en place de critères de qualité objectifs et homogènes sur l’ensemble du territoire.

En outre, lors de son audition par la mission, Mme Nadine Stern, inspectrice générale de la justice, a constaté que si les signataires des protocoles « article 91 » et des conventions « garde à vue » sont les mêmes, la durée de validité, les conditions d’homologations et les modalités de financement sont différentes. Il en résulte une complexification de la tenue des comptes des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) et une absence de fongibilité des fonds alors que ces dispositifs ont la même finalité, concernent les mêmes avocats et que leurs gestionnaires au sein des ordres et des CARPA sont souvent les mêmes. Elle a donc préconisé de fusionner ces deux dispositifs.

En 2018, le ministère de la Justice a conduit des discussions avec les représentants de la profession d’avocat et les représentants des chefs de cour et de juridiction, afin d’élaborer des modèles-types de protocole et de bilan d’évaluation, fondés sur des critères objectifs destinés à évaluer la qualité de l’organisation de la défense.

Dans le projet annuel de performance pour 2019 de la mission « Justice », le ministère de la Justice indique qu’à terme « *les discussions en cours pourraient ouvrir la voie à une fusion des protocoles et des conventions et à une refonte des modalités de calcul des dotations. Elles tiendront compte également des travaux de la mission des inspections générales de la justice et des finances, et étudieront notamment la possibilité d’en faire un levier pour expérimenter dans des barreaux une organisation dédiée à l’aide juridictionnelle et pour maîtriser l’usage des commissions d’office.* »

Un groupe de travail prépare actuellement un projet de protocole sur la mise en œuvre de l'article 91 de décret du 19 décembre 1991. À la demande de la garde des Sceaux, le groupe de travail a élargi ses travaux pour réfléchir à la fusion des deux instruments juridiques actuels (article 91 et garde à vue) afin d'améliorer la défense des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Ce protocole unique permettrait de contractualiser les engagements respectifs des juridictions et des barreaux, d'allouer à ces derniers des moyens pour mieux organiser la défense et de mettre en place un système d'évaluation en fonction de critères de qualité acceptés par les signataires des protocoles.

Vos rapporteurs sont convaincus de l'utilité de ces protocoles qui permettent un fonctionnement plus efficace de l'aide juridictionnelle. **C'est pourquoi il apparaît nécessaire d'accroître la visibilité de la dotation versée dans le cadre de la contractualisation et de mener à terme les travaux pour fusionner les différents types de protocoles et de conventions.**

Proposition n° 22 : développer la contractualisation locale entre les tribunaux de grande instance et les barreaux en fusionnant les différents dispositifs et en améliorant la visibilité de la dotation complémentaire versée dans le cadre de cette contractualisation.

b. L'expérimentation d'une structure dédiée

Une expérimentation d'une structure dédiée employant des avocats salariés a fait l'objet en 2014 d'une convention entre le tribunal de grande instance de Lyon et l'ordre des avocats de Lyon. D'une durée de six mois, elle a exclusivement concerné la garde à vue.

En raison des tensions suscitées au sein de l'ordre par ce projet, un système mixte avait finalement été mis en place : les permanences de garde à vue étaient assurées à la fois par les avocats conventionnés mais également par 363 avocats volontaires désignés à tour de rôle. 17 avocats ont été conventionnés et ont perçus 3 250 euros hors taxe par mois pour 2,5 interventions par semaine.

Dans un bilan de cette expérimentation effectué en 2015, le conseil de l'ordre des avocats de Lyon dresse plusieurs constats :

- le caractère mixte de l'expérimentation a été salué par les avocats collaborateurs et individuels, qui ont pu continuer à intervenir pour les gardes à vue. En revanche, un tel système s'est révélé particulièrement complexe sur le plan organisationnel et potentiellement source de tensions entre les avocats conventionnés et ceux qui ne l'étaient pas ;

- compte tenu du faible nombre de candidats (25 candidats pour 17 avocats retenus), les avocats conventionnés sont intervenus de manière relativement soutenue. Ce nombre restreint a permis un niveau de rémunération relativement élevé et une bonne communication au sein du groupe. En revanche, cet effectif faible a également rendu difficile l'échange de permanences et a,

compte tenu d'un nombre d'interventions élevé, entraîné une grande fatigue des avocats conventionnés ;

– les avocats conventionnés ont été repérés et perçus par les enquêteurs comme des « spécialistes » grâce à la fréquence des interventions, ce qui a permis une meilleure relation avec les officiers de police judiciaire. En revanche, la structure conventionnée n'a pas permis d'accroître très significativement la capacité des intervenants à suivre la personne gardée à vue jusqu'à la fin de cette mesure ;

– la forfaitisation a permis d'assurer un revenu minimum régulier à un niveau satisfaisant. Certains avocats ont cependant témoigné d'un certain défaut de motivation lié au caractère forfaitaire de la rémunération et se sont interrogés sur la compatibilité d'un tel dispositif avec l'état d'esprit libéral de l'exercice de la profession d'avocat.

Malgré certains aspects positifs de cette expérimentation, cette dernière n'a pas été reconduite ni *a fortiori* généralisée, la profession étant plutôt hostile à un dispositif de salariat.

L'ensemble des représentants des avocats entendus par la mission se sont, en effet, déclarés défavorables à tout dispositif mettant en place un salariat des avocats. Dans les éléments transmis à la mission, le Conseil national des barreaux rappelle ainsi que « *la profession d'avocat est opposée au salariat, contraire à ses objectifs, à sa culture, et qui de plus représenterait un surcoût considérable (heures supplémentaires, heures de nuits, amplitude du travail, congés ...).* »

Le Syndicat des avocats de France considère, quant à lui, que le salariat des avocats est « *incompatible avec le caractère libéral de [la] profession* ». Il souligne par ailleurs qu'un tel dispositif ne permet pas réellement de faire des économies : « *Si l'on se réfère au niveau de rémunération minimale prévue dans la convention collective, et si on prend en compte toutes les charges qu'implique le salariat (cotisations salariales et patronales, congés payés, arrêts maladie, jours fériés, travail de nuit, majorations pour heures supplémentaires, heures de formation rémunérées, le coût de gestion du personnel du point de vue comptable et ressources humaines etc.), le coût de la prise en charge des permanences (dont certaines impliquent une mobilisation de plusieurs avocats sur une large amplitude horaire, voire 24 heures sur 24 — on est loin des 35 heures hebdomadaires....) serait certainement plus élevé en salariat qu'en libéral.* »

Si certaines personnes auditionnées, comme Mme Dominique Dutemps, représentant le syndicat national CGT des chancelleries et des services judiciaires, ont préconisé de mettre en place des avocats « fonctionnaires » entièrement rémunérés par l'État, vos rapporteurs ne souhaitent pas proposer une telle réforme. En effet, la mise en place de structures salariant des avocats à temps plein rencontrerait une forte réticence de la profession et représenterait, probablement, un surcoût important pour l'État.

Par conséquent, si un tel dispositif devait être à nouveau expérimenté, l'expérimentation devait être mise en place avec un TGI et un conseil de l'ordre volontaires. Les candidats seraient salariés et à temps partiel et sur une durée limitée, pour préserver le caractère libéral d'une partie de l'activité des avocats participant à ce genre de dispositif. Des élèves avocats ou des étudiants en droit pourraient participer à ces structures en préparant les dossiers.

Proposition n° 23 : relancer, dans les tribunaux de grande instance volontaires, les expérimentations de structures dédiées employant des avocats salariés à temps partiel et sur une durée limitée.

3. Le versement de l'aide juridictionnelle par les caisses des règlements pécuniaires des avocats

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'aide juridictionnelle conformément aux règles édictées par le décret du 10 octobre 1996 ⁽¹⁾.

Par ailleurs, le CNB reçoit des ressources extra-budgétaires qu'il répartit entre les barreaux et qu'il reverse, *via* l'Union nationale des CARPA (UNCA), sur les comptes des barreaux tenus par les CARPA.

Dans un rapport relatif à la gestion et à l'efficacité des CARPA réalisé à la demande du Sénat ⁽²⁾, la Cour des comptes estimait en septembre 2008 que « *dans le cadre et les limites des contrôles réalisés [...], le dispositif ainsi mis en œuvre [...] [semblait] assurer une gestion sans gaspillage ni détournement perceptibles des crédits publics par les CARPA* » ⁽³⁾. Ces conclusions rejoignent celles du rapport du sénateur Roland du Luart en 2007 ⁽⁴⁾ et de M. Philippe Gosselin et de Mme Georges Paul-Langevin en 2011, ces derniers constatant « *la maîtrise des délais de paiement des sommes dues aux avocats, l'allègement de la charge*

(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'État 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) 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.

(3) 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.

(4) Rapport de M. Roland du Luart, précité, pp. 8 à 10.

pesant sur la Chancellerie ainsi que l'absence manifeste d'irrégularité dans la gestion des crédits » ⁽¹⁾.

Cependant, le rapport de la Cour des comptes comme celui de M. Philippe Gosselin et de Mme Georges Paul-Langevin ont constaté certaines lourdeurs dans la gestion des CARPA et ont proposé notamment :

- d'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 ;

- d'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 ;

- et de 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.

La loi de finances pour 2015 et le décret du 27 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique ⁽²⁾ ont modifié certaines règles de gestion de l'aide juridictionnelle, permis la simplification des procédures et la mise en œuvre de certaines de ces préconisations.

En effet, jusqu'en 2015, les quatre aides constitutives de l'aide juridique ⁽³⁾ faisaient l'objet de versements de provisions séparées et d'une liquidation distincte. Le principe de fongibilité entre ces aides a été introduit par la loi de finances pour 2015 à l'article 67-1 de la loi du 10 juillet 1991. Cet article rend possible le versement d'une provision unique, susceptible de couvrir les dépenses associées à ces quatre aides. Cette provision unique, introduite par l'article 5 du décret précité, est mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2019. La gestion des états liquidatifs devrait s'en trouver simplifiée. À compter du 1^{er} janvier 2020, un seul état liquidatif suffira, contre quatre jusqu'à maintenant, correspondant chacun à une aide distincte.

S'agissant de la certification des comptes, la Chancellerie s'appuie, pour effectuer ses contrôles, sur les états liquidatifs que chaque CARPA est tenue de lui transmettre à la fin de chaque exercice. Ceux-ci sont certifiés exacts par un commissaire aux comptes et signés par le bâtonnier. Le commissaire aux comptes

(1) *Op.cit.* p.67-68.

(2) Décret n° 2018-1280 du 27 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique.

(3) *L'aide juridictionnelle au sens strict, l'aide à l'intervention de l'avocat en matière de garde à vue, l'aide à l'intervention de l'avocat en matière de médiation et composition pénales et l'aide à l'intervention de l'avocat en matière d'assistance aux détenus.*

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.

Dans les éléments transmis à la mission, le ministère de la Justice indique que les travaux de contrôle et de vérification qui incombent au commissaire au compte ont été simplifiés. Le nouvel article 117-1-1 du décret du 19 décembre 1991, créé par le décret du 27 décembre 2018 précité instaure un seul et même rapport au sein duquel le commissaire aux comptes « *rend compte des contrôles et vérification qu'il a effectués sur les enregistrements visés à l'article 117-1, formule si nécessaire des observations et atteste la régularité et la sincérité des états liquidatifs* ».

Par ailleurs, le projet de dématérialisation de l'aide juridictionnelle en préparation au ministère de la Justice devrait conduire l'UNCA à mettre à jour une partie de ses logiciels. La mise en place d'une homologation des logiciels de gestion est envisagée dans ce cadre.

Enfin s'agissant du renforcement du rôle de supervision de l'UNCA dans la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle, une convention est conclue chaque année entre l'UNCA et la Chancellerie, au sein de laquelle sont précisées les modalités d'échanges d'information entre l'UNCA et le ministère de la Justice.

Vos rapporteurs considèrent qu'il faut poursuivre ce mouvement de rationalisation et de simplification en menant une réflexion sur le regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats. En effet, en 2018, l'UNCA fédère 126 CARPA qui regroupent les 164 barreaux de métropole et d'outre-mer. Un regroupement des caisses permettrait de diminuer les frais de gestion, grâce à des économies d'échelles, mais également d'améliorer le rendement des placements.

M. Philippe Gosselin et Mme George Paul-Langevin ont énuméré dans leur rapport précité les avantages attendus d'un tel regroupement : « *En premier lieu, le regroupement des CARPA permettrait localement, par une dotation plus importante, de disposer d'un fonds 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. »

Proposition n° 24 : mener avec les barreaux une réflexion sur le regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats.

IV. GARANTIR LE FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Le montant total des ressources publiques consacrées à l'aide juridictionnelle s'est élevé à 472 millions d'euros en 2018, en hausse de plus d'un tiers par rapport à 2015.

Afin de garantir le financement de l'aide juridictionnelle dans un contexte de hausse continue des dépenses, vos rapporteurs se retrouvent sur la nécessité d'améliorer le recouvrement des dépenses de l'État au titre de l'aide juridictionnelle et de mieux articuler l'aide juridictionnelle et l'assurance de protection juridique afin de faire de cette dernière le second niveau d'accès à la justice. S'ils sont également d'accord sur la nécessité de diversifier les ressources de l'aide juridictionnelle grâce à la mise en place d'un droit de timbre, leurs avis divergent sur la nécessité d'y soumettre les bénéficiaires de l'aide.

A. UN BESOIN DE FINANCEMENT EN HAUSSE CONTINUE

Les dépenses d'aide juridictionnelle connaissent une progression soutenue, de plus d'un tiers depuis 2015, sous l'effet des réformes de l'aide juridictionnelle intervenues en 2016 et en 2017, comme la revalorisation des plafonds d'attribution de l'aide et des barèmes d'indemnisation des avocats et l'extension du champ de l'aide juridictionnelle, en particulier en matière de médiation.

Cette progression devrait se poursuivre, à un rythme néanmoins moins soutenu, avec la mise en œuvre des dispositions de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, en particulier l'extension de la représentation obligatoire.

1. Un financement qui repose à titre principal sur le budget de l'État et à titre subsidiaire sur deux taxes affectées

Après avoir fait l'objet d'une réforme importante en 2015 ⁽¹⁾ et en 2016 ⁽²⁾, le financement de l'aide juridictionnelle repose principalement sur deux types de ressources :

- des crédits budgétaires, à hauteur de 80 % environ ;
- des ressources extrabudgétaires, pour un peu moins de 20 %.

L'évolution de ces ressources est retracée dans le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE ENTRE 2015 et 2019

(en millions d'euros)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 (prévision) |
|---|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------------|
| Crédits budgétaires | 313,73 | 305,24 | 342,42 | 388,71 | 423,72 |
| Ressources extrabudgétaires | 38,91 | 64,81 | 83,09 | 83,00 | 83,00 |
| – dont contribution pour l'aide juridique (*) | 0,27 | – | 0,09 | – | – |
| – dont produit de la taxe spéciale sur les contrats de protection juridique | 20,64 | 36,81 | 45,00 | 45,00 | 45,00 |
| – dont taxe forfaitaire sur certains actes d'huissier | 11,00 | – | – | – | – |
| – dont droit fixe de procédure | 7,00 | – | – | – | – |
| – dont produit de certaines amendes pénales | – | 28,00 | 38,00 | 38,00 | 38,00 |
| TOTAL DES RESSOURCES | 352,64 | 370,05 | 425,51 | 471,71 | 506,72 |
| Variation de trésorerie des barreaux en fin d'année | + 6,66 | + 11,42 | + 5,86 | – 6,86 | – |
| TOTAL DES DÉPENSES | 359,30 | 381,47 | 431,37 | 464,85 | 506,72 |

(*) Supprimée en 2014, la contribution pour l'aide juridique ou droit de timbre a eu quelques reliquats en 2015 et 2017.

Source : ministère de la Justice.

(1) L'article 35 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a créé et affecté trois taxes au Conseil national des barreaux : une taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique, une taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice et un droit fixe de procédure pénale. Il confère par ailleurs compétence au Conseil national des barreaux pour répartir ces ressources extrabudgétaires en liaison avec l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA) et prévoit que le calcul et la liquidation des dotations versées aux barreaux par l'État sur crédits budgétaires tiendront compte de l'existence de ces ressources extrabudgétaires.

(2) La loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 :

- a relevé à 35 millions d'euros en 2016 et à 45 millions d'euros à compter de 2017 le plafond de la ressource provenant de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance appliquée aux contrats d'assurance de protection juridique ;
- a substitué aux recettes provenant de la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers et du droit fixe de procédure pénale un prélèvement sur le produit d'une partie des amendes pénales, la nouvelle recette étant limitée à 28 millions d'euros en 2016 et à 38 millions d'euros en 2017.

a. Les crédits budgétaires

Les crédits budgétaires mobilisés au titre de l'aide juridictionnelle s'élèvent à près de 389 millions d'euros en 2018.

Leur forte augmentation (+ 24 % depuis 2015) s'explique notamment par la mise en œuvre des réformes de l'aide juridictionnelle intervenues en 2016 et en 2017. Cette tendance devrait se poursuivre en 2019.

b. Les ressources extrabudgétaires

Ces moyens issus du budget de l'État sont complétés par des ressources extrabudgétaires affectées au Conseil national des barreaux et dont le montant est plafonné à hauteur de 83 millions d'euros chaque année en loi de finances :

- un prélèvement sur le produit de certaines amendes pénales (38 millions d'euros) ;
- une fraction de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (45 millions d'euros).

Le Conseil national des barreaux transfère les fonds aux caisses de règlement pécuniaires des avocats (CARPA), pour rémunérer les missions d'aide juridictionnelle réalisées par les avocats.

2. La nécessité de diversifier les ressources de l'aide juridictionnelle

Alors que les prévisions budgétaires prévoient une augmentation de 10 % du budget de l'aide juridictionnelle d'ici à 2022, le portant à près de 522 millions d'euros ⁽¹⁾, vos rapporteurs considèrent qu'il convient, compte tenu des contraintes pesant sur le budget de l'État, de diversifier ses sources de financement, afin d'accompagner la mise en œuvre des réformes prévues dans la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice et de celles proposées dans le présent rapport.

Dans cette perspective, ils privilégient le rétablissement d'une contribution à la charge des justiciables ou droit de timbre, à l'instar de la contribution pour l'aide juridique en vigueur du 1^{er} octobre 2011 au 31 décembre 2013.

(1) Ces 522 millions d'euros proviendraient, à hauteur de 439 millions d'euros, de crédits budgétaires et, à hauteur de 83 millions d'euros, de ressources extrabudgétaires.

La contribution pour l'aide juridique

L'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 avait inséré dans le code général des impôts un article 1635 *bis* Q instaurant une contribution pour l'aide juridique dont le montant était fixé à 35 euros et qui était acquittée par tout justiciable introduisant une instance civile ou administrative.

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

En étaient dispensés les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ainsi que l'État.

Cette contribution s'appliquait à toutes les procédures intentées en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire et pour chaque instance introduite devant les juridictions administratives. Toutefois, le législateur avait exclu certaines procédures de son champ, lorsqu'il était apparu que l'acquittement de cette contribution pouvait apparaître comme une entrave disproportionnée au droit d'accès à la justice.

La contribution n'était ainsi pas due :

- pour certaines procédures de protection des droits comme les procédures intentées devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction, le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention ou le juge des tutelles ;
- pour les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers et les procédures de redressement et de liquidation judiciaires ;
- pour les procédures d'inscription sur les listes électorales ;
- pour les recours introduits devant le juge administratif à l'encontre de toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au droit d'asile, et pour le référé liberté.

La circulaire du 30 septembre 2011 relative à la présentation de l'instauration d'une contribution pour l'aide juridique avait par ailleurs précisé qu'étaient aussi exclues du paiement de la taxe les procédures dont la loi prévoit expressément qu'elles sont gratuites et sans frais, comme les procédures introduites devant les juridictions statuant en matière de contentieux de la sécurité sociale et les procédures douanières.

En pratique, lorsque l'instance était introduite par un auxiliaire de justice, ce dernier acquittait pour le compte de son client la contribution par voie électronique. Lorsque l'instance était introduite sans auxiliaire de justice, la partie acquittait cette contribution par voie de timbre ou par voie électronique.

Cette contribution était affectée au Conseil national des barreaux. Pour répartir le produit de la taxe entre les barreaux, le Conseil avait conclu une convention de gestion avec l'Union nationale des caisses autonomes de règlement pécuniaires des avocats. Le produit de la contribution était intégralement affecté au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle par l'intermédiaire des caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats.

Le rendement annuel moyen de cette contribution s'établissait à 59,4 millions d'euros.

L'article 128 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a abrogé l'article 1635 *bis* Q du code général des impôts, si bien que la contribution, considérée comme un frein à l'accès au juge pour les justiciables ayant des revenus modestes mais n'étant pas pour autant éligibles à l'aide juridictionnelle, n'a plus été due pour les instances introduites après le 31 décembre 2013.

Outre sa simplicité et sa lisibilité, le droit de timbre présente, vraisemblablement, l'avantage d'assurer un financement durable de l'aide juridictionnelle et de jouer un rôle de régulation en dissuadant les recours abusifs. En outre, la mise en place d'une telle contribution ne soulève pas de difficulté juridique dès lors qu'il est tenu compte des facultés contributives des justiciables ⁽¹⁾. Enfin, il apparaît que la France est l'un des seuls États membres de l'Union européenne ⁽²⁾ à ne pas imposer un droit d'accès à la justice civile.

Aussi, vos rapporteurs s'accordent-ils sur la mise en place, pour les contentieux civils et administratifs, d'un droit de timbre de 50 euros, dont le produit serait affecté à un compte spécial destiné à financer le relèvement des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du SMIC net et l'attribution de plein droit de l'aide aux victimes de violences conjugales.

En revanche, ils divergent sur la nécessité de soumettre les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle à ce droit de timbre : Mme Naïma Moutchou estime qu'ils doivent en être exonérés tandis que M. Philippe Gosselin considère qu'une contribution s'élevant à un « demi-timbre » doit être prévue.

Le rendement serait de l'ordre de 93 millions d'euros dans le premier cas et de 105 millions d'euros dans le second.

Proposition n° 25 de Mme Naïma Moutchou : mettre en place, pour les contentieux civils et administratifs, un droit de timbre de 50 euros, dont seraient exonérés les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et dont le produit serait affecté à un compte spécial destiné à financer le relèvement des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du SMIC net et l'attribution de plein droit de l'aide aux victimes de violences conjugales.

Proposition n° 26 de M. Philippe Gosselin : mettre en place, pour les contentieux civils et administratifs, un droit de timbre de 50 euros, dont le montant serait réduit de moitié pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et le produit affecté à un compte spécial destiné à financer le relèvement des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du SMIC net et l'attribution de plein droit de l'aide aux victimes de violences conjugales.

B. AMÉLIORER LE RECOUVREMENT DES DÉPENSES DE L'ÉTAT AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Le recouvrement des dépenses de l'État au titre de l'aide juridictionnelle est une obligation prévue par la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

(1) Cf. Conseil constitutionnel, décisions n° 2012-231/234 QPC du 13 avril 2012 et n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011.

(2) Avec l'Espagne, le Luxembourg et la Roumanie.

Deux mécanismes peuvent être mis en œuvre dans le cadre de l'article 696 du code de procédure civile selon lequel « *la personne qui perd son procès en supporte les dépens* ⁽¹⁾, *sauf faculté pour le juge d'en mettre, par décision motivée, la totalité ou une fraction à la charge d'une autre partie* » :

– le recouvrement des frais avancés par l'État en application du principe de subrogation de l'État pour recouvrer les dépens au titre de l'aide juridictionnelle ;

– le renoncement de l'avocat à percevoir la rétribution de l'État s'il poursuit contre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels il peut prétendre ou s'il recouvre une indemnité fixée par le juge correspondant aux frais et honoraires non compris dans les dépens que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide.

1. Le recouvrement des dépenses de l'État au titre de l'aide juridictionnelle

a. Les instruments prévus par la loi

Plusieurs dispositions de la loi du 10 juillet 1991 encadrent les conditions dans lesquelles l'État peut recouvrer en totalité ou en partie, directement ou indirectement, les sommes engagées au titre de l'aide juridictionnelle.

(1) *Les dépens ne constituent qu'une partie des frais de justice. En application de l'article 695 du code de procédure civile, les dépens afférents aux instances, actes et procédures d'exécution comprennent :*

- *les droits, taxes, redevances ou émoluments perçus par les secrétariats des juridictions ou l'administration des impôts à l'exception des droits, taxes et pénalités éventuellement dus sur les actes et titres produits à l'appui des prétentions des parties ;*
- *les frais de traduction des actes lorsque celle-ci est rendue nécessaire par la loi ou par un engagement international ;*
- *les indemnités des témoins ;*
- *la rémunération des techniciens ;*
- *les débours tarifés ;*
- *les émoluments des officiers publics ou ministériels ;*
- *la rémunération des avocats dans la mesure où elle est réglementée y compris les droits de plaidoirie ;*
- *les frais occasionnés par la notification d'un acte à l'étranger ;*
- *les frais d'interprétariat et de traduction rendus nécessaires par les mesures d'instruction effectuées à l'étranger à la demande des juridictions dans le cadre du règlement (CE) n° 1206 / 2001 du Conseil du 28 mai 2001 relatif à la coopération entre les juridictions des Etats membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile et commerciale ;*
- *les enquêtes sociales ordonnées en application des articles 1072 et 1248 du code de procédure civile ;*
- *la rémunération de la personne désignée par le juge pour entendre le mineur, en application de l'article 388-1 du code civil.*

La Cour de cassation a précisé que, dès lors qu'elle est prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle, la rémunération de l'avocat est comprise dans les sommes taxées relevant des dépens (Cass. Civ. 2^e, 2 juillet 2009, n°08-14.586).

- i. Le recouvrement des sommes contre la partie condamnée aux dépens qui ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle

- *En matière civile*

L'article 43 de la loi du 10 juillet 1991 met à la charge de la partie perdante ou condamnée aux dépens, qui ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, les sommes exposées par l'État au titre de l'aide juridictionnelle, 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, par décision motivée, la dispenser totalement ou partiellement de ce remboursement.

- *En matière pénale*

L'article 48 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est partie civile au procès pénal, la juridiction de jugement met à la charge du condamné le remboursement de la contribution versée par l'État à l'avocat de la partie civile au titre de l'aide juridictionnelle. Seuls les frais avancés au profit de la partie civile, bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, peuvent être recouvrés.

Pour des considérations tirées de l'équité ou de la situation économique du condamné, le juge peut le dispenser totalement ou partiellement de ce remboursement.

Par ailleurs, l'article 47 de la même loi écarte la possibilité de recouvrement 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.

- ii. Le recouvrement des sommes contre le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle

- *Le recouvrement contre le bénéficiaire de l'aide partielle, demandeur au procès*

Le dernier alinéa de l'article 42 de la loi prévoit que le juge peut mettre à la charge du demandeur, bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle et qui a perdu son procès ou qui a été condamné aux dépens, le remboursement d'une fraction des sommes exposées par l'État autre que la part contributive de l'État à la mission d'aide juridictionnelle des avocats et des auxiliaires de justice.

Le recouvrement ne peut être mis à la charge du bénéficiaire de l'aide partielle, défendeur à la procédure, sauf dans l'hypothèse de retrait de cette aide.

- *Le recouvrement contre le bénéficiaire de l'aide en cas de retrait de cette aide*

Le retrait de l'aide par le bureau d'aide juridictionnelle ou par la juridiction a pour conséquence le recouvrement des frais avancés par l'État.

€ Le retrait total ou partiel par le bureau d'aide juridictionnelle

Le retrait total ou partiel de l'aide juridictionnelle est prononcé par le bureau qui a accordé cette aide dans les cas suivants prévus à l'article 50 de la loi du 10 juillet 1991 :

– le bénéfice de l'aide a été obtenu à la suite de déclarations ou au vu de pièces inexactes ;

– la situation financière du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle évolue dans un sens favorable au cours de la procédure ;

– la décision passée en force 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 retrait total ou partiel de l'aide par le bureau d'aide juridictionnelle, il est procédé au recouvrement, dans les limites fixées par la décision de retrait.

€ Le retrait total par la juridiction

L'article 51 de la loi du 10 juillet 1991 confère à la juridiction saisie du litige une compétence exclusive pour retirer totalement l'aide juridictionnelle au demandeur à l'instance lorsqu'elle déclare la procédure abusive ou dilatoire.

b. Un recouvrement défaillant de l'aide juridictionnelle

i. Un circuit qui fait intervenir de nombreux acteurs

La loi du 10 juillet 1991 donne compétence au greffe ou au secrétariat de la juridiction qui a rendu la décision de condamnation pour initier la procédure de recouvrement.

Modifié à plusieurs reprises, le circuit de recouvrement est actuellement le suivant :

– les états de recouvrement sont transmis par le greffe de la juridiction au service administratif régional ;

– le service administratif régional réceptionne les états de recouvrement et contrôle les fiches de suivi adressés par la juridiction, puis les transmet au pôle CHORUS ;

– le pôle CHORUS réalise un contrôle formel et saisit les titres de perception dans le logiciel dédié avant de les transmettre pour recouvrement à la direction départementale des finances publiques ;

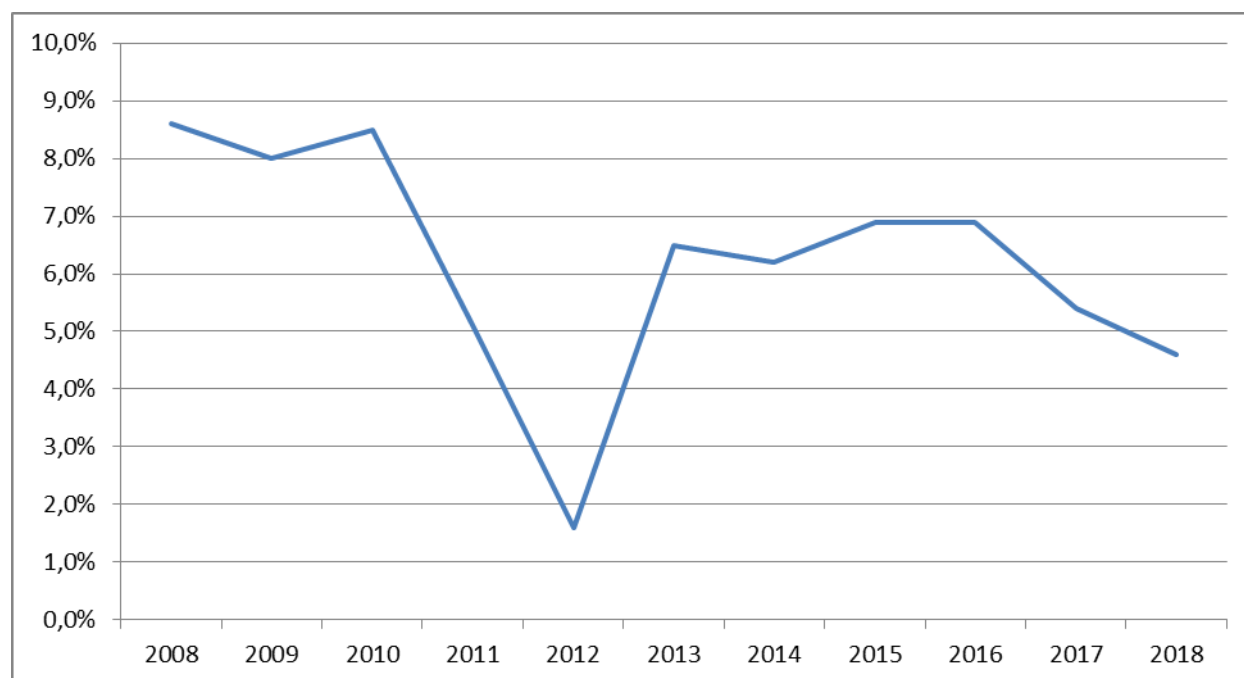
– depuis la réforme engagée en 2018 au sein des directions départementales des finances publiques, l'ensemble de la gestion des titres est attribué au seul comptable assignataire, qui est chargé à la fois de la prise en charge du titre et de son recouvrement ⁽¹⁾.

ii. Un volume de mise en recouvrement faible et en diminution

Alors que les dépenses recouvrables ont augmenté de 14 % entre 2008 et 2017 pour atteindre 251 millions d'euros, les dépenses mises en recouvrement par le ministère de la Justice ont diminué de 28 % pour s'établir à 13,6 millions d'euros.

En 2017, le taux de mise en recouvrement est, par conséquent, de 5,4 %. En 2018, il poursuit sa baisse entamée en 2013 pour s'établir à 4,6 %, soit 4 points de moins qu'en 2008. Ce taux est nettement inférieur à l'objectif de performance dont la cible pour 2020 est fixée à 7 %.

ÉVOLUTION DU TAUX DE MISE EN RECOUVREMENT ENTRE 2008 ET 2018



Source : Rapports annuels de performance de la mission Justice.

La faiblesse du volume de mise en recouvrement et sa diminution s'expliquent par des dysfonctionnements tout au long de la chaîne de recouvrement :

(1) Jusqu'en 2018, la prise en charge comptable des titres était effectuée par le comptable assignataire de l'ordonnateur tandis que le recouvrement relevait de la compétence du comptable du département du redevable.

- le défaut de formulation de la condamnation aux dépens ;
- l’absence de transmission par le greffe de la décision au service administratif régional ;
- le manque d’éléments permettant d’identifier le débiteur (état civil, date de naissance, adresse) ;
- le caractère tardif de la transmission au comptable qui complique le recouvrement.

Le taux de recouvrement effectif par la direction générale des finances publiques est de l’ordre de 60 %. 33 000 titres sont pris en charge chaque année, pour un montant moyen de l’ordre de 500 euros.

À cet égard, la réforme engagée en 2018 au sein des directions départementales des finances publiques, qui attribue l’ensemble de la gestion des titres au seul comptable assignataire, a pour objet de permettre la spécialisation des équipes chargées du recouvrement et le renforcement du suivi des titres et, par conséquent, de lutter contre la dispersion du recouvrement et la faible connaissance par les agents des spécificités des titres, qui caractérisaient jusqu’alors la procédure.

Au total, le montant effectivement recouvré en 2017 s’est élevé à 10,3 millions d’euros, en baisse de 6,8 % par rapport à 2016.

c. Une amélioration impérative du circuit de recouvrement

La nécessité d’améliorer le recouvrement dépasse le seul enjeu budgétaire. Il en va en effet aussi de la crédibilité de l’État et de sa capacité à recouvrer les sommes qu’il a avancées au titre de l’aide juridictionnelle, ainsi que de l’égalité de traitement des justiciables sur l’ensemble du territoire.

Aussi, afin d’assurer la pleine effectivité du recouvrement, vos rapporteurs formulent, au-delà de la poursuite de la mise en œuvre de bonnes pratiques, comme la diffusion de notes de sensibilisation, le recensement annuel des stocks ou l’utilisation d’outils informatiques de suivi et de pilotage des demandes de recouvrement au niveau central comme au niveau local, plusieurs propositions.

i. Améliorer la formation des greffiers

Il apparaît que des juridictions ne font pas systématiquement d’états de recouvrement voire que certaines n’en établissent pas du tout.

Cette situation s’explique notamment par le manque de moyens en personnel des greffes pour identifier les décisions recouvrables et préparer les documents nécessaires à l’émission des titres mais également par le manque de formation des greffiers en matière de recouvrement.

Aussi vos rapporteurs proposent-ils de prévoir un module relatif au recouvrement dans le cadre de l'apprentissage des pratiques professionnelles des greffiers et des directeurs de service de greffe.

Proposition n°27 : introduire, dans la formation initiale des greffiers, un module relatif au recouvrement.

- ii. Mieux articuler la dématérialisation du circuit de recouvrement avec la mise en œuvre du système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ)

Aujourd'hui, aucune communication n'est possible entre le logiciel utilisé par les bureaux d'aide juridictionnelle (logiciel AJWIN) et les applications informatiques des juridictions judiciaires, des services administratifs des cours d'appel, des juridictions administratives et des caisses des règlements pécuniaires des avocats. Par conséquent, les échanges entre les différents acteurs ne peuvent se faire par voie électronique.

Aussi, la modernisation des systèmes d'information, en particulier la mise en place du projet SIAJ, devrait permettre de dématérialiser l'ensemble des opérations afin de disposer d'un processus fluide et réactif de gestion des recettes de l'aide juridictionnelle.

Vos rapporteurs considèrent qu'il faut poursuivre la modernisation du circuit de recouvrement en généralisant la dématérialisation des échanges entre les greffes et les services administratifs régionaux et en veillant à la coordination avec le projet SIAJ.

Proposition n°28 : poursuivre la dématérialisation du circuit de recouvrement et veiller à sa bonne articulation avec la mise en place du système d'information de l'aide juridictionnelle.

- iii. Forfaitiser le montant à recouvrer

Le recouvrement de l'aide juridictionnelle est fondé sur le principe du coût réel : le redevable doit rembourser les sommes que l'État a avancées.

Or, l'une des principales difficultés rencontrées par les greffiers est de déterminer le montant à recouvrer.

Aussi, afin de simplifier la tâche du greffe et d'améliorer le recouvrement, l'une des pistes à étudier est celle de la forfaitisation.

Le remboursement de l'aide juridictionnelle n'étant pas la contrepartie d'un service rendu, il est en effet possible de prévoir que la somme à recouvrer ne corresponde pas au montant réellement avancé par l'État.

La forfaitisation permettrait au juge de liquider les dépens dans le jugement, ce qui améliorerait l'information du justiciable et assurerait une plus grande fluidité du processus. Ainsi, il suffirait que le juge indique dans la décision de justice la somme à recouvrer, dont le montant serait fixé par nature d'acte et par type de contentieux.

Des propositions en ce sens ont déjà été formulées par l'audit de modernisation sur le recouvrement de l'aide juridictionnelle conduit en février 2007 et par le rapport sur la modernisation de l'action publique de 2013 ainsi que, plus récemment, par le rapport des inspections générales des finances et de la justice remis au Premier ministre en mars 2018.

La mise en place d'un tel dispositif suppose toutefois une analyse approfondie afin de déterminer les éléments de forfaitisation, par nature d'acte et par type de contentieux, et les conditions de son articulation avec les voies de recours.

Proposition n°29 : étudier la possibilité d'une forfaitisation du montant à recouvrer.

2. Le renoncement de l'avocat à percevoir la rétribution de l'État

a. Le fondement législatif

L'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit, en son alinéa 1^{er}, que les auxiliaires de justice rémunérés selon un tarif peuvent renoncer à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État et poursuivre contre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre.

Ce même article 37 ajoute, en son alinéa 2, que dans toutes les instances, le juge condamne la partie non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, qui est tenue aux dépens ou qui perd son procès, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, partielle ou totale, une somme qu'il détermine et qui ne saurait être inférieure à la part contributive de l'État, au titre des honoraires et frais non compris dans les dépens que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide.

Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.

Si l'avocat du bénéficiaire de l'aide recouvre cette somme, il renonce à percevoir la part contributive de l'État. S'il n'en recouvre qu'une partie, la fraction recouvrée vient en déduction de la part contributive de l'État.

Si, à l'issue du délai de douze mois à compter du jour où la décision est passée en force de chose jugée, l'avocat n'a pas demandé le versement de tout ou partie de la part contributive de l'État, il est réputé avoir renoncé à celle-ci.

b. Un dispositif rarement mis en œuvre

Ce dispositif est très rarement mis en œuvre : il a été activé dans moins de 900 cas en 2016.

Le faible recours à ce mécanisme s'explique par la réticence qui émane :

– des avocats qui doivent mettre en œuvre eux-mêmes les procédures de recouvrement ;

– de certains magistrats, qui hésitent à condamner la partie perdante sur le fondement de cet article ou qui condamnent au paiement d'une somme proche de l'aide juridictionnelle.

c. Rendre le dispositif plus incitatif

Afin de redynamiser ce mécanisme, il faut le rendre plus incitatif pour les avocats, en leur assurant une rémunération supérieure à celle qu'ils auraient obtenue au titre de l'aide juridictionnelle.

Proposition n°30 : rendre le mécanisme prévu par l'article 37 de la loi du 10 juillet de 1991 plus incitatif en prévoyant que la condamnation de la partie perdante porte sur une somme égale à la part contributive de l'État majorée d'un pourcentage à déterminer.

C. MIEUX ARTICULER L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE

Bien que la loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique ait posé le principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport à l'assurance de protection juridique, cette subsidiarité ne joue que dans 0,2 % des demandes d'aide juridictionnelle.

1. L'assurance de protection juridique

Créée par la loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989 portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen, l'assurance de protection juridique permet à un assuré d'être représenté et défendu par son assurance dans une procédure de justice ou une procédure amiable ⁽¹⁾.

(1) L'article L. 127-1 du code des assurances définit une opération d'assurance de protection juridique comme « toute opération consistant, moyennant le paiement d'une prime ou d'une cotisation préalablement convenue, à prendre en charge des frais de procédure ou à fournir des services découlant de la couverture d'assurance, en cas de différend ou de litige opposant l'assuré à un tiers, en vue notamment de défendre ou

La protection juridique peut être proposée dans un contrat autonome ou être intégrée dans un contrat support, comme par exemple l'assurance multirisques habitation ou l'assurance automobile. Elle peut également être délivrée à l'occasion d'autres prestations, dans le cadre de cartes de crédit par exemple.

L'assurance de protection juridique prend trois formes principales :

– la garantie défense pénale et recours après un accident, qui n'intervient qu'en cas de survenance d'un sinistre couvert par le contrat (par exemple un dégât des eaux pour un contrat d'assurance habitation) et permet la prise en charge soit de la défense pénale de l'assuré mis en cause, soit de son recours en vue d'obtenir la réparation du préjudice personnel si l'assuré est victime (en cas de litige lié à un accident de la circulation, par exemple) ;

– la protection juridique segmentée, qui ne couvre que les événements, conflits ou litiges se rapportant à un domaine juridique défini dans le contrat ; par exemple, la protection juridique « consommation » a pour objet de couvrir les litiges liés à l'achat, la location ou la livraison d'un bien ou à la mauvaise exécution d'un service ;

– la protection juridique générale, qui a vocation à couvrir le champ le plus large.

Il s'agit d'une branche de l'assurance qui connaît une forte expansion : selon la Fédération française des sociétés d'assurance, entre 2016 et 2017, le nombre de mono-contrats est passé de 6,3 à 7,9 millions (+ 25 %) et le nombre de garanties intégrées de 27,9 à 28,4 millions (+ 1,8 %).

Alors qu'au moins 22 % des ménages étaient couverts par un contrat d'assurance de protection juridique autonome en 2016, leur part s'établirait à 27 % en 2017. Par ailleurs, environ 40 % des contrats multirisques habitation et des contrats automobiles comportent une garantie protection juridique et la quasi-totalité de ces contrats comprennent également une garantie défense pénale et recours après un accident.

La prime moyenne pour un contrat de protection juridique générale est, en 2017, de 71,40 euros hors taxes, soit 81 euros toutes taxes comprises.

De fait, les primes versées pour la protection juridique s'élèvent à 1 365 millions d'euros en 2017, se répartissant entre 990 millions d'euros pour les particuliers et 374 millions d'euros pour les professionnels. Bien que relativement secondaire par rapport à d'autres branches de l'assurance – elle représente moins de 2 % des primes versées pour l'assurance non-vie toutes catégories confondues –, il s'agit d'un secteur en forte croissance puisqu'il a progressé de près de 27 % depuis 2013.

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 ».

Les domaines juridiques couverts par l'assurance de protection juridique

- les litiges du droit de la consommation (par exemple : vente ou achat d'un bien mobilier, litige avec un prestataire de service en téléphonie, litige lié à la santé – actes médicaux ou chirurgicaux) ;
- les litiges liés aux conflits de voisinage (par exemple : servitudes ou troubles anormaux du voisinage) à l'exception des questions de bornage ;
- les litiges avec les organismes sociaux, organismes complémentaires et de retraites ;
- les litiges avec l'administration fiscale relatifs à l'impôt sur le revenu, la taxe foncière et la taxe d'habitation, à condition que l'assuré ait reçu une notification de redressement ;
- les litiges en lien avec l'achat ou la vente d'un bien immobilier construit ;
- les litiges liés à la copropriété pour les propriétaires occupants de leur résidence principale à condition que le différend ait une incidence économique, à l'exception des litiges liés à une activité de syndic bénévole ;
- les litiges opposant locataires et propriétaires pendant toute la durée du bail jusqu'à sa résiliation, à l'exception des différends relatifs au recouvrement des loyers et charges relevant d'autres garanties et à l'expulsion ;
- les litiges individuels du droit du travail pour les salariés liés à un licenciement individuel ou à la conclusion, l'exécution ou la résiliation du contrat de travail ;
- les litiges du droit de la famille en matière de successions, legs et donations, de droit de la filiation et d'incapacité (tutelle, curatelle).

La protection juridique apparaît comme un secteur plutôt rentable de l'assurance. En effet, par comparaison avec les autres branches, les contrats d'assurance de protection juridique sont peu activés. Les sinistres se sont ainsi élevés en 2017 à 559 millions d'euros, soit 41 % du montant des primes versées. L'analyse du ratio plus complet, qui inclut également les frais généraux (frais d'administration et d'acquisition), soit 428 millions d'euros, confirme ce constat : les charges et sinistres pour l'assurance de protection juridique représentent 72 % des primes versées, contre 96 % en moyenne pour l'assurance non-vie.

En 2017, sur les 570 000 dossiers déclarés par les assurés, 67 % ont été réglés à l'amiable et 33 % ont fait l'objet d'une procédure judiciaire.

Les domaines concernés sont principalement le droit de la consommation (34 %) et celui relatif au logement (26 %).

**RÉPARTITION PAR DOMAINE JURIDIQUE DES LITIGES
METTANT EN JEU LA PROTECTION JURIDIQUE**

| Domaine | Part |
|---------------|--------------|
| Consommation | 34 % |
| Habitat | 26 % |
| Travail | 11 % |
| Santé | 3 % |
| Administratif | 3 % |
| Famille | 3 % |
| Autres | 20 % |
| TOTAL | 100 % |

Source : Fédération française de l'assurance.

2. Le principe de subsidiarité

a. Un recours faible au principe de subsidiarité

En application du principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle introduit par la loi n° 2007-210 du 19 février 2007, l'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle est demandée sont couverts par un contrat d'assurance de protection juridique ou tout autre système de protection applicable.

Afin de rendre effective la mise en œuvre de ce principe, le décret n° 2014-1502 du 12 décembre 2014 a simplifié le circuit et l'instruction des demandes présentées par les justiciables bénéficiaires d'un contrat d'assurance de protection juridique. Ainsi, le justiciable doit préciser sur sa demande d'aide juridictionnelle s'il est couvert ou non par un contrat de protection juridique. Si tel est le cas, il ne pourra obtenir l'aide juridictionnelle que s'il fournit une attestation délivrée par son assureur certifiant que ce dernier ne prend pas en charge le litige ou le différend pour lequel l'aide juridictionnelle est demandée.

Pour que le dispositif joue pleinement, le ministère de la Justice a diffusé le 24 février 2015 une note d'information et d'accompagnement aux juridictions et actualisé l'imprimé de demande d'aide juridictionnelle ainsi que la notice explicative qui mentionne les contentieux pouvant être pris en charge par les assureurs.

La subsidiarité est néanmoins rarement mise en œuvre : elle ne trouve à s'appliquer que dans 0,4 % des cas de demandes d'aide juridictionnelle en matière administrative ou civile et dans 0,2 % de l'ensemble des demandes d'aide juridictionnelle. En effet, parmi les 43 000 justiciables qui ont sollicité leur assureur dans le cadre d'une demande d'aide juridictionnelle, seules 5 % de ces demandes ont donné lieu à une prise en charge par l'assurance car un contrat d'assurance de protection juridique couvrirait le litige, soit moins de 2 500 cas.

Ce chiffre ne suffit certes pas à appréhender entièrement la subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport à l'assurance de protection juridique. Certaines personnes sollicitant directement leur assureur peuvent en effet être par ailleurs éligibles à l'aide juridictionnelle sans avoir sollicité un bureau d'aide juridictionnelle. Mais ce phénomène ne peut être quantifié. Il n'en demeure pas moins que la faiblesse du recours à la subsidiarité est inquiétante.

b. Des facteurs d'explication divers

Plusieurs raisons expliquent le faible recours au principe de subsidiarité.

- i. Certains contentieux éligibles à l'aide juridictionnelle ne sont pas assurables

Certains contentieux, qui figurent parmi les causes les plus fréquentes de recours à l'aide juridictionnelle, comme ceux en matière pénale, en matière de droit des étrangers et en matière de divorce, ne sont, par nature, pas assurables.

Le litige susceptible d'être couvert par une assurance de protection juridique doit en effet présenter plusieurs caractéristiques :

– le litige doit opposer l'assuré à un tiers, en application de l'article L. 127-1 du code des assurances. Il en résulte que certains litiges familiaux en sont généralement exclus car les contrats couvrent les foyers dans leur ensemble ⁽¹⁾ ; en revanche, il existe des garanties de protection juridique pour les personnes victimes de violences familiales (dans ce cas, l'époux violent n'est pas couvert) comme l'a souligné Mme Catherine Traca, directrice des assurances et des dommages de la Fédération française des sociétés de l'assurance ;

– il doit revêtir un caractère aléatoire car le contrat d'assurance est un contrat aléatoire sur le fondement de l'article 1108 du code civil ⁽²⁾ ;

– il ne doit pas provenir d'une faute intentionnelle ou dolosive de l'assuré en application de l'article L. 113-1 du code des assurances ⁽³⁾, ce qui exclut les infractions intentionnelles du champ de l'assurance de protection juridique.

(1) Cette exclusion n'est toutefois pas absolue : certains contrats couvrent bien les divorces et les séparations mais leur coût est exorbitant : la probabilité élevée de mettre en cause la garantie limite la rentabilité du contrat pour les assureurs, sauf à proposer des primes à des montants que les assurés seraient réticents à payer.

(2) L'article 1108 du code civil dispose en son alinéa 2 que le contrat « est aléatoire lorsque les parties acceptent de faire dépendre les effets du contrat, quant aux avantages et aux pertes qui en résulteront, d'un événement incertain ».

(3) L'article L. 113-1 du code des assurances dispose en son alinéa 2 que « l'assureur ne répond pas des pertes et dommages provenant d'une faute intentionnelle ou dolosive de l'assuré ».

ii. Les champs des personnes assurées et des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle se recoupent peu

Ainsi que l'ont souligné les représentants de la Fédération française des sociétés d'assurance, des ministères de la Justice et de l'Économie et des inspections générales des finances et de la justice, les personnes qui souscrivent à une assurance de protection juridique et celles qui demandent l'aide juridictionnelle sont rarement les mêmes.

En l'absence de données statistiques, cette affirmation semble devoir être corroborée par un raisonnement mathématique simple : le montant moyen d'un contrat d'assurance de protection juridique s'élève à 85 euros par an, soit 7 euros par mois, ce qui peut apparaître excessif pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, dont les ressources doivent se situer sous le plafond de 1 031 euros mensuels, alors que d'autres dépenses contraintes, notamment assurantielles, pèsent déjà sur leur budget.

iii. Le dispositif repose sur une base uniquement déclarative

Le respect du principe de subsidiarité se vérifie exclusivement sur une base déclarative : si le justiciable ne signale pas l'existence d'une assurance, aucune vérification n'est opérée ni aucune pièce justificative exigée.

Ce caractère uniquement déclaratif a pour conséquence qu'une partie des dossiers où la subsidiarité pourrait être mise en œuvre n'est pas transmise aux assureurs.

Tout d'abord, le demandeur de l'aide juridictionnelle peut ignorer qu'il dispose de l'assurance de protection juridique, en particulier si celle-ci est annexée à un contrat multirisques. Certes, le code des assurances ⁽¹⁾ prévoit 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. Cependant, le constat de méconnaissance de la part des assurés de l'existence de la protection juridique est unanimement partagé.

Ensuite, il peut arriver que ni le justiciable ni son avocat n'aient intérêt à recourir à une assurance de protection juridique. Pour le justiciable, l'octroi de l'aide juridictionnelle conduit à une prise en charge automatique des frais, sans franchise ou plafond et sans que l'assureur n'oriente sa démarche, notamment en favorisant un règlement non juridictionnel du litige. L'avocat peut également ne pas souhaiter passer par une assurance de protection juridique car les plafonds de rémunération des assureurs sont proches voire inférieurs à ceux du barème de l'aide juridictionnelle.

(1) Article L. 127-1 du code des assurances.

3. Développer l'assurance de protection juridique et fluidifier les échanges entre les bureaux d'aide juridictionnelle et les assureurs

Comme l'avait déjà conclu la mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice en 2011 ⁽¹⁾ et comme l'ont confirmé l'ensemble des interlocuteurs de la mission, l'instauration d'une assurance de protection juridique obligatoire doit être écartée.

Au-delà des difficultés posées par la définition d'un contrat socle correspondant aux besoins des assurés et des exonérations de garantie, elle représenterait, pour les ménages, une charge disproportionnée au regard du gain obtenu sur le budget de l'État. Selon les inspections générales des finances et de la justice, la charge totale reportée sur les ménages s'établirait à 2,14 milliards d'euros tandis que l'économie budgétaire ne serait que de l'ordre de 110 millions d'euros.

Sa création ne garantirait en outre pas une couverture de l'ensemble des justiciables. Un phénomène de non-assurance pourrait en effet se développer. Il apparaîtrait par ailleurs inacceptable d'imposer aux justiciables potentiellement éligibles à l'aide juridictionnelle de cotiser pour bénéficier d'une assurance ayant le même objet.

Elle pourrait enfin entraîner un risque de « surconsommation judiciaire ».

Aussi, afin d'améliorer l'articulation entre l'assurance de protection juridique et l'aide juridictionnelle, vos rapporteurs privilégient-ils des propositions à même de développer l'assurance de protection juridique et de renforcer les échanges entre les bureaux de l'aide juridictionnelle et les assureurs.

a. Améliorer l'information des assurés

Alors qu'il ressort de l'ensemble des auditions un même constat de méconnaissance de la part des assurés de l'existence de l'assurance de protection juridique surtout quand celle-ci fait partie d'un contrat multirisques, le renforcement de leur information sur les garanties souscrites constitue un préalable indispensable à une meilleure effectivité de la subsidiarité.

La loi prévoit actuellement 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* » ⁽²⁾.

Cependant, si certains assureurs font déjà apparaître la prime de l'assurance de protection juridique de manière individualisée dans les avis d'échéance, tous ne le font pas.

(1) Cf. rapport d'information n° 3319 précité.

(2) Article L. 127-1 du code des assurances.

Une telle information, qui est fournie par exemple en matière d'assurance des risques de catastrophes naturelles, permettrait de davantage sensibiliser les assurés au fait qu'ils peuvent bénéficier de la protection juridique.

Aussi, vos rapporteurs proposent-ils de compléter l'article L. 127-1 du code des assurances pour préciser que la prime relative à l'assurance de protection juridique doit être individualisée dans l'avis d'échéance du contrat.

Proposition n°31 : insérer dans le code des assurances une disposition selon laquelle la prime relative à l'assurance de protection juridique doit faire l'objet d'une mention spécifique dans l'avis d'échéance du contrat.

b. Élargir le champ des garanties minimales proposées

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.

En effet, au titre de l'assurance de protection juridique, les assureurs ont effectué 1,9 million de renseignements juridiques en 2017 alors que le nombre de litiges déclarés ne s'est élevé qu'à 570 000, parmi lesquels 67 % ont été réglés à l'amiable.

Dans cette perspective, et toujours dans le cadre du droit de suite de la mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice de 2011, vos rapporteurs proposent d'introduire, parmi les garanties minimales qui doivent figurer dans un contrat d'assurance de protection juridique, l'assistance obligatoire d'un avocat librement choisi quelle que soit la procédure engagée et, pour les procédures visant à la réparation d'un dommage corporel, l'assistance d'un médecin expert.

Proposition n°32 : introduire, parmi les garanties minimales qui doivent figurer dans un contrat d'assurance de protection juridique, l'assistance obligatoire d'un avocat librement choisi quelle que soit la procédure engagée et, pour les procédures visant à la réparation d'un dommage corporel, l'assistance d'un médecin expert.

c. Développer le champ des litiges couverts par l'assurance de protection juridique

Conscients des limites d'une généralisation de l'assurance de protection juridique, vos rapporteurs considèrent qu'une extension du champ d'application des contrats d'assurance de protection juridique est néanmoins envisageable dans le cadre d'une concertation avec la profession, comme cela avait été fait par accord de place en 2010.

Une recommandation sur la protection juridique avait ainsi été adoptée le 21 décembre 2010 par la FFSA et la GEMA ⁽¹⁾, qui prévoyait l'engagement de l'ensemble des sociétés d'assurance distribuant des produits de protection juridique à proposer des garanties permettant de couvrir les particuliers dans des domaines jusqu'alors non couverts, comme certains litiges en matière de droit de la famille (successions, legs et donations, adoption et recherche de paternité, tutelle et curatelle).

Vos rapporteurs invitent le ministère de la Justice à se rapprocher des sociétés d'assurance afin qu'un nouvel accord de place soit conclu, de telle sorte que de nouvelles catégories de contentieux puissent être incluses dans le champ de l'assurance de protection juridique.

Cette extension du champ des litiges couverts par l'assurance de protection juridique s'inscrirait pleinement dans l'objectif de simplification d'accès au droit promu par le ministère de la Justice.

Proposition n°33 : engager une concertation avec les sociétés d'assurance afin d'étendre le champ des litiges couverts par l'assurance de protection juridique à de nouveaux contentieux.

d. Étendre l'assurance de groupe aux contrats d'assurance de protection juridique

Afin de favoriser le développement de l'assurance de protection juridique, vos rapporteurs souhaitent rappeler la proposition faite par la mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice en 2011 d'étendre l'assurance de groupe aux contrats d'assurance de protection juridique.

Le contrat d'assurance de groupe

Le contrat d'assurance de groupe est défini par l'article L. 141-1 du code des assurances de la manière suivante : « *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* ».

Aujourd'hui peuvent seuls faire l'objet d'une assurance de groupe les risques liés à la santé et au travail. Or, la mutualisation des risques permet des offres et des tarifs plus favorables que les contrats individuels.

(1) Recommandation sur la protection juridique du 21 décembre 2010.

Aussi conviendrait-il d'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° 34 : étendre l'assurance de groupe aux contrats d'assurance de protection juridique.

e. Dématérialiser la procédure de transmission de l'attestation de l'assureur et systématiser les échanges entre les bureaux d'aide juridictionnelle et les assureurs

Afin de renforcer la mise en œuvre de la subsidiarité, il convient de dématérialiser et de systématiser la procédure de transmission par l'assureur de l'attestation de non-prise en charge.

La modernisation du système d'information des bureaux d'aide juridictionnelle engagée par le ministère de la Justice constitue en effet une opportunité pour simplifier et dématérialiser le circuit de transmission des attestations de non-prise en charge délivrées par les assureurs.

Sur la base de ce circuit simplifié et dématérialisé pourrait être systématisée la demande d'attestation de non prise en charge, qui serait exigée pour toutes les demandes en matière civile et administrative, et non plus seulement dans les cas où l'assuré déclare avoir souscrit une assurance de protection juridique.

Proposition n° 35 : dématérialiser l'envoi des attestations de non-prise en charge par les assureurs et systématiser la demande d'une attestation de l'assureur pour toutes les demandes d'aide juridictionnelle en matière civile et administrative.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 23 juillet 2019, la commission des Lois a examiné ce rapport d'information et en a autorisé la publication.

Ces débats ne font pas l'objet d'un compte rendu et sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/3dXpYR>

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : instaurer un schéma directeur départemental de l'accès au droit recensant les besoins, programmant la réalisation d'équipements ou d'actions, fixant les contributions de chacun des acteurs et impliquant davantage les collectivités territoriales.

Proposition n° 2 : installer un point d'accès au droit dans chaque tribunal de grande instance.

Proposition n° 3 : installer un point d'accès au droit dans chaque maison France services.

Proposition n° 4 : mieux articuler l'action des structures d'accès au droit avec les services d'accueil unique du justiciable et les bureaux d'aide juridictionnelle.

Proposition n° 5 : conserver le formulaire de demande d'aide juridictionnelle dans sa version papier.

Proposition n° 6 : mentionner dans le formulaire de demande d'aide juridictionnelle l'existence de la notice d'aide et remettre systématiquement aux demandeurs les deux documents.

Proposition n° 7 : mettre en place un dossier unique par justiciable.

Proposition n° 8 : 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 bénéficie d'une formation spécifique.

Proposition n° 9 : regrouper les bureaux d'aide juridictionnelle au niveau des cours d'appel.

Proposition n° 10 : renforcer la place des magistrats et des greffiers au sein des effectifs du bureau d'aide juridictionnelle.

Proposition n° 11 : relever les plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du SMIC net.

Proposition n° 12 : retenir comme critère d'appréciation des ressources du demandeur d'aide juridictionnelle le revenu fiscal de référence.

Proposition n° 13 : diffuser les dispositions et les décisions les plus emblématiques sur le caractère manifestement irrecevable ou dénué de fondement d'un recours.

Proposition n° 14 : compléter l'article 34 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 afin de prévoir la production d'une copie de l'assignation ou de la requête lorsque la juridiction est déjà saisie.

Proposition n° 15 : introduire en matière civile, en appel, des critères plus rigoureux relatifs au bien-fondé de la procédure et à la proportionnalité de l'enjeu à la demande.

Proposition n° 16 : permettre l'accès des BAJ aux bases de l'administration fiscale afin de permettre l'automatisation du contrôle des ressources.

Proposition n° 17 : encourager les chefs de cour à conduire une démarche d'harmonisation des pratiques des bureaux d'aide juridictionnelle, dans la perspective de leur regroupement à moyen terme.

Proposition n° 18 : sous réserve d'une évolution du périmètre des commissions d'office, instaurer un circuit *ad hoc* de traitement des demandes d'aide juridictionnelle pour les avocats commis d'office.

Proposition n° 19 : prévoir que l'aide juridictionnelle est accordée, de droit, sans condition de ressources pour les victimes de violences conjugales et que ces dernières bénéficient de l'aide juridictionnelle dès le dépôt de plainte.

Proposition n° 20 : garantir une revalorisation régulière de la rétribution des avocats prenant en compte l'évolution des contentieux et des frais de fonctionnement des avocats.

Proposition n° 21 : revaloriser l'aide juridictionnelle en cas de médiation, afin de développer ce mode alternatif de règlement des conflits.

Proposition n° 22 : développer la contractualisation locale entre les tribunaux de grande instance et les barreaux en fusionnant les différents dispositifs et en améliorant la visibilité de la dotation complémentaire versée dans le cadre de cette contractualisation.

Proposition n° 23 : relancer, dans les tribunaux de grande instance volontaires, les expérimentations de structures dédiées employant des avocats salariés à temps partiel et sur une durée limitée.

Proposition n° 24 : mener avec les barreaux une réflexion sur le regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats.

Proposition n° 25 de Mme Naïma Moutchou : mettre en place, pour les contentieux civils et administratifs, un droit de timbre de 50 euros, dont seraient exonérés les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et dont le produit serait affecté à un compte spécial destiné à financer le relèvement des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du SMIC net et l'attribution de plein droit de l'aide aux victimes de violences conjugales.

Proposition n° 26 de M. Philippe Gosselin : mettre en place, pour les contentieux civils et administratifs, un droit de timbre de 50 euros, dont le montant serait réduit de moitié pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et le produit affecté à un compte spécial destiné à financer le relèvement des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du SMIC net et l'attribution de plein droit de l'aide aux victimes de violences conjugales.

Proposition n° 27 : introduire, dans la formation initiale des greffiers, un module relatif au recouvrement.

Proposition n° 28 : poursuivre la dématérialisation du circuit de recouvrement et veiller à sa bonne articulation avec la mise en place du système d'information de l'aide juridictionnelle.

Proposition n° 29 : étudier la possibilité d'une forfaitisation du montant à recouvrer.

Proposition n° 30 : rendre le mécanisme prévu par l'article 37 de la loi du 10 juillet de 1991 plus incitatif en prévoyant que la condamnation de la partie perdante porte sur une somme égale à la part contributive de l'État majorée d'un pourcentage à déterminer.

Proposition n° 31 : insérer dans le code des assurances une disposition selon laquelle la prime relative à l'assurance de protection juridique doit faire l'objet d'une mention spécifique dans l'avis d'échéance du contrat.

Proposition n° 32 : introduire, parmi les garanties minimales qui doivent figurer dans un contrat d'assurance de protection juridique, l'assistance obligatoire d'un avocat librement choisi quelle que soit la procédure engagée et, pour les procédures visant à la réparation d'un dommage corporel, l'assistance d'un médecin expert.

Proposition n° 33 : engager une concertation avec les sociétés d'assurance afin d'étendre le champ des litiges couverts par l'assurance de protection juridique à de nouveaux contentieux.

Proposition n° 34 : étendre l'assurance de groupe aux contrats d'assurance de protection juridique.

Proposition n° 35 : dématérialiser l'envoi des attestations de non-prise en charge par les assureurs et systématiser la demande d'une attestation de l'assureur pour toutes les demandes d'aide juridictionnelle en matière civile et administrative.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère de la Justice**

- Mme Véronique Malbec, secrétaire générale
- Mme Fabienne Bonnet, cheffe du service de l'accès au droit et de l'aide juridictionnelle

- **Ministère de l'Économie et des finances**

- M. Lionel Corre, chef du service des assurances
- M. Frédéric Brotons, adjoint au chef du bureau « marchés et produits d'assurance »

- **Inspection générale de la justice**

- Mme Hélène Birolleau, inspectrice de la justice
- Mme Nadine Stern, inspectrice de la justice

- **Inspection générale des finances**

- M. François Auvigne, inspecteur général des finances
- Mme Irène Domenjoz, inspectrice des finances

- **Conseil national de l'aide juridique (CNAJ)**

- Mme Agnès Martinel, présidente
- M. Nicolas Francillon, secrétaire

- **Cour des comptes**

- Mme Mireille Faugère, conseillère maître

- **Fédération française de l'assurance**

- Mme Catherine Traca, directrice des assurances de dommages et responsabilité
- M. Alexis Merklin, sous-directeur des assurances de dommages et de responsabilité
- M. Vincent Tha, responsable « protection juridique et risques divers »
- Mme Viviana Mitache-Rimbault, sous-directeur des affaires parlementaires
- Mme Ludivine Azria, conseillère parlementaire

- **Union nationale des CARPA (UNCA)**

- M. Arnaud de la Brunière, président
- M. Jean-Christophe Barjon, président d'honneur
- Mme Béatrice Tardy, directrice
- M. Karim Benamor, directeur

- **Unité magistrats FO**

- M. Dominique Mallassagne, conseiller à la cour d'appel de Paris

- **Conseil national des barreaux**

- Mme Régine Barthélémy, membre du bureau
- Mme Bénédicte Mast, présidente de la commission « accès au droit et à la justice »
- M. Jacques-Edouard Briand, directeur des affaires législatives et réglementaires

- **Barreau de Paris**

- Mme Marianne Lagrue, membre
- M. Yannick Sala, membre

- **Conférence des bâtonniers**

- Mme Réjane Chaumont, vice-présidente

- **Conférence des avocats du barreau de Paris**

- Mme Alexandra Boret, 1^{er} secrétaire de la Conférence 2019
- Mme Amandine Sbidian, 2^{ème} secrétaire de la Conférence 2019

- **Dauphin du barreau de Paris**

- M. Olivier Cousi

- **Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA)**

- Mme Aminata Niakate, présidente
- M. Simon Warynski, vice-président

- **Syndicat des avocats de France**

- Mme Estellia Araez, avocate et vice-présidente

- Mme Noura Amara-Lebret, avocate et co-présidente de la commission affaires juridiques

- **Syndicat de la Magistrature**

- Mme Katia Dubreuil, présidente

- Mme Lucille Rouet, secrétaire nationale

- Mme Anne-Sophie Wallach, secrétaire nationale

- **France Victimes**

- Mme Isabelle Sadowski, directrice juridique et de la coordination de l'aide aux victimes

- Mme Pauline Okroglic, assistante juridique

- **Syndicat des greffiers de France FO**

- Mme Isabelle Besnier-Houben, secrétaire générale

- Mme Sophie Grimault, secrétaire générale adjointe

- **Syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires**

- Mme Dominique Dutemps, directrice des services de greffe judiciaires

- M. Henri-Ferréol Billy

- **Union syndicale des services judiciaires**

- M. Hervé Bonglet, secrétaire général

- Mme Brigitte Bruneau-Berchere, secrétaire générale adjointe

- **Conférence nationale des présidents de tribunal de grande instance**

- M. Christophe Mackowiak, président du tribunal de grande instance de Versailles

- Mme Frédérique Agostini, présidente du tribunal de grande instance de Melun, référente pour les chantiers de la justice

- **Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel**

- M. Gilles Accomando, président, premier président de la cour d'appel de Pau
- Mme Patricia Pomonti, membre du bureau, première présidente de la cour d'appel d'Angers
- Mme Mauricette Danchaud, première présidente de la cour d'appel de Bourges

- **Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation**

- M. Louis Boré, président de l'Ordre
- M. Mathieu Stoclet, avocat

- **Défenseur des droits**

- M. Jacques Toubon, Défenseur des droits
- Mme Claudine Jacob, directrice de la protection des droits et des affaires judiciaires
- M. Pascal Montfort, chef du pôle « justice et libertés »
- Mme Arianne Ajavon, juriste au pôle « justice et libertés »
- Mme France de Saint-Martin, attachée parlementaire

- **Conseil supérieur du notariat**

- M. Jean François Humbert, président
- M. Jérôme Ferhrenbach, directeur général
- M. François Devos, directeur des affaires juridiques
- Mme Christine Mandelli, administrateur en charge des relations avec les institutions

- **Ministère de l'Action et des comptes publics**

- M. Jean-Marc Oleron, sous-directeur à la direction du budget
- M. Florian Cahagne, chef du bureau « justice et médias »

- **Conseil d'État**

- M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général
- M. David Moreau, secrétaire général adjoint