

Novembre 2013
N°46-13

Rapport

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

Sommaire

INTRODUCTION : LE CADRE DE L’EVALUATION (MANDAT ET CONDUITE)	1
1. L’AIDE JURIDICTIONNELLE EN 2013 : UNE SITUATION AU MILIEU DU GUE	3
1.1 L’AJ : UNE MECANIQUE COMPLEXE PAR NATURE, MAIS QUI PERD AU SURPLUS SA LISIBILITE	3
1.1.1 <i>La complexité de régime et d’acteurs de l’AJ est en partie naturelle.....</i>	<i>3</i>
1.1.1.1 Le droit à l’AJ, largement ouvert dans son champ matériel, impose plusieurs conditions dont les principes n’ont rien d’injustifié	3
1.1.1.2 Les acteurs de la gestion de l’AJ, prestation à la fois juridique et sociale, sont forcément nombreux sur le terrain comme au niveau national	4
1.1.2 <i>Au-delà d’une complexité explicable, l’AJ tend à perdre sa lisibilité</i>	<i>6</i>
1.1.2.1 Il y a une accumulation exagérée des normes aux différents niveaux	6
1.1.2.2 Il y a une dualité de cadre (« aide juridictionnelle » / « aide à l’intervention de l’avocat ») qui brouille la perspective	6
1.1.2.3 Il y a peu d’explicitation des articulations entre la prestation « AJ » et les autres volets de l’accès au droit.....	7
1.1.2.4 Il y a une dispersion institutionnelle du pilotage et de la gestion de l’AJ.....	7
1.2 L’AJ : UNE POLITIQUE SENSIBLE PAR NATURE, MAIS POURTANT NON INVESTIE EN CONSEQUENCE	8
1.2.1 <i>L’AJ présente par nature un condensé des sensibilités du monde de la justice, avec son vaste éventail d’enjeux et de représentations</i>	<i>8</i>
1.2.1.1 Pour les justiciables, l’AJ est un droit, mais aussi une source de démarches	8
1.2.1.2 Pour les auxiliaires de justice, surtout les avocats, l’AJ est une source de travail et de revenu, mais aussi selon eux de sacrifice	8
1.2.1.3 Pour les juridictions, l’AJ est une source d’activité et un déterminant de l’organisation, parfois source de délais	10
1.2.1.4 Pour l’Etat en général et la Justice en particulier, l’AJ est la marque d’un principe national d’équité, mais aussi une source substantielle de dépense	10
1.2.2 <i>Ces sensibilités multiples ne suscitent pourtant pas un traitement cohérent.....</i>	<i>11</i>
1.2.2.1 Il y a de multiples évaluations de l’AJ déjà produites, mais à ce jour pas de projet global de l’Etat en retour.....	11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

❖ Les acteurs au niveau d'une procédure

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

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

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

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

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

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

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

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

❖ Les acteurs au niveau national

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

Ce sont aussi des institutions professionnelles :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.2 Ces sensibilités multiples ne suscitent pourtant pas un traitement cohérent

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Analyses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Options

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

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

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

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

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

- Analyses

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

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

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

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

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

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

- Options

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

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

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

- Analyses

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

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

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

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

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

- Options

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

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

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

- Analyses

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

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

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

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

- Options

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

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

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

2.1.3 La diversification des sources de financement de l'AJ

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

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

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

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

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

- Analyses

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

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

- Options

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

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

- Analyses

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

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

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

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

- Options

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Analyses

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

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

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

- Options

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

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

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

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

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

- Analyses

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

- Options

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

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

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

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

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

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

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

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

- Analyses

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

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

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

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

- Options

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

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

- Analyses

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

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

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

- Options

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

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

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

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

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

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

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

- Analyses

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

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

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

- Options

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

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

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

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

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

- Analyses

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

On se borne donc ici à rappeler quelques points.

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

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

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

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

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

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

- Options

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

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

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

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

- Analyses

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Options

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.1 Analyses

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

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

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

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

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

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1. MANDAT ET ACTEURS DE LA MISSION

Annexe 1.1. Lettre de mission

Annexe 1.2. Cahier des charges

Annexe 1.3. Cadre institutionnel de la mission

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

ANNEXE 2. RESUME DES OPTIONS D'EVOLUTION

ANNEXE 3. OBSERVATIONS THEMATIQUES DETAILLEES

Annexe 3.1. Les systèmes d'information et la dématérialisation

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

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

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

Annexe 3.5. Les commissions d'office (DEF)

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

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

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

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

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

ANNEXE 4. DOSSIER DOCUMENTAIRE

Annexe 4.1. Le schéma de l'AJ

Annexe 4.2. Tableau de synthèse de l'AJ

Annexe 4.3. Plafonds de ressources 2013

Annexe 4.4. Valeur d'une mission type pour les plus grandes procédures

Annexe 4.5. Rapports pré-existants concernant l'aide juridictionnelle

Annexe 4.6. La notion de « prélèvement obligatoire »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

^{vi} En annexe 4.1 : schéma détaillé

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

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

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

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

^{xi} Source : CNB

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

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

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

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

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

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

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

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

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

^{xx} Source : SAEI (juillet 2013)

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

^{xxii} Source : SADJAV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

^{xxxii} Economie estimée de 4 M€

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

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

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

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

